
IV Premio Fundación Francisco Corell

El Control Social del Tráfico

Nuevo Paradigma en la Lucha contra la Inseguridad Vial

Autores: Juan de Dios Izquierdo Collado

Rubén Torres Kumbrián

El Control Social del Tráfico

Nuevo Paradigma en la lucha contra la inseguridad vial

Resumen

¿Se está acertando en materia de seguridad vial? ¿Es el carné por puntos la panacea anunciada? ¿Los modelos interpretativos de las causas de la inseguridad vial han fracasado? ¿Es posible un nuevo modelo que integre los anteriores y aporte una novedad cualitativa en la lucha contra los accidentes de tráfico? ¿Se puede confiar, prioritariamente, como solución, en el endurecimiento económico y penal de las sanciones como sistema de control? ¿Son contemplados con ecuanimidad los conductores profesionales y las empresas del transporte en la nueva normativa? ¿Es posible limitarse a los aspectos psicológicos y al comportamiento individual del conductor o es preciso recurrir a una movilización social, a una nueva cultura vial para atacar la pandemia de los accidentes de tráfico? ¿Está anestesiada la sociedad con la problemática de la seguridad vial, insensible a las vidas que se cobra todos los días, o está perpleja porque los investigadores, las instituciones, los responsables sectoriales y los políticos no están acertando en una alternativa que incorpore a toda la sociedad en el objetivo de la tolerancia 0 ante los muertos, heridos, inválidos permanentes que produce?

Ante todas estas preguntas nuestra hipótesis es que ninguno de los modelos utilizados hasta la fecha ha entendido que la incorporación de la sociedad a la solución de los problemas del tráfico es la variable principal. Aquellos países que han logrado un pacto social de control y respeto a la carretera han obtenido éxitos incomparables.

El primer modelo de comprensión de la accidentalidad fue el de la destreza. Los accidentes se producían por falta de destreza de los conductores en el manejo del automóvil. Pronto se descubrió que los muy diestros tenían más accidentes que los demás, porque arriesgaban más. El segundo modelo fue el de la aptitud: no sólo debía el conductor ser diestro sino ser apto, psicofísicamente, para saber reaccionar ante los problemas de la carretera. Se introdujeron los tests psicofísicos en el carné de conducir. Los más diestros y aptos tenían tantos o más accidentes que los demás conductores. El tercer modelo fue el de los conocimientos: el conductor debía tener un bagaje de conocimientos en relación con el tráfico y el vehículo que le salvarían de muchos accidentes. Ninguno de los tres modelos se mostró operativo y los accidentes siguieron creciendo. Por fin se descubrió lo que aún denominamos el “factor humano” en los accidentes de tráfico: el conductor, con su comportamiento era el causante de más del 90% de los accidentes. Encontrado el culpable se llegó a la conclusión de que no era su destreza ni su aptitud ni sus conocimientos la raíz de los accidentes sino su actitud ante la conducción.

El cerco sobre la actitud de los conductores, diseñado científicamente por psicólogos, ha aportado datos muy interesantes, novedosos y de interés pero no ha logrado frenar la accidentalidad, si descontamos la mejora de las carreteras, la evolución ascendente de las multas, los controles de radar, alcoholemia etc.. Los conductores no han transformado su actitud ni con las campañas ni con la experiencia dolorosa de la información sobre víctimas diarias.

El nuevo paradigma comprensivo, propositivo y activo, que emerge como el gran ausente de los innumerables estudios analizados, es el “factor social”. Del “factor humano”, individual y psicológico ha de pasarse al “factor social” porque la esencia de la accidentalidad radica en la interacción social. Esta es la clave de la accidentalidad: la relación del conductor con los otros conductores, peatones, usuarios de la vía y normativa que lo ordena. El comportamiento del conductor en relación con la interacción social es el decodificador de la accidentalidad, no la relación del conductor con su conciencia ni con su actitud.

Denominamos “síndrome Leo” a la confesión de un conductor de transporte profesional que reconoce: “cuando estoy en Inglaterra conduzco como un gentleman, cuando estoy en España conduzco a la española”. ¿Ha cambiado de actitud y de conciencia o ha detectado que la sociedad inglesa no admite la temeridad en la conducción y, no sólo la policía sino los vecinos, están dispuestos a reclamarle el comportamiento adecuado por todos los medios a su alcance? El estudio de Allsop que nos muestra el comportamiento de una comunidad alemana que habita en el Reino Unido y asume la misma actitud ante el tráfico que la comunidad inglesa es pertinente.

Denominamos síndrome Notario a la confesión de uno de ellos que, mientras exige pulcritud y cumplimiento en los documentos procesales, comenta a sus clientes que los 250 kilómetros que le separan de Madrid los solventa en una hora y media. ¿No tiene acaso buena actitud hacia el cumplimiento de las normas o, dado su buen automóvil, la carretera y sus buenos reflejos, puede permitirse alterar los límites de velocidad sin que su conciencia o actitud se intranquilen, dado que él conduce con seguridad, a su juicio?

La actitud no es un referente objetivo suficiente para conseguir que los conductores respeten la norma y contribuyan a una buena gestión del tráfico. Es la sociedad, los ciudadanos, no sólo las diversas policías, quienes pueden lograr transmitir que la prioridad de la seguridad vial para todos no es una mera actitud personal, graciable, sino un compromiso cívico de convivencia exigible.

Para lograr cambiar el metabolismo social en relación con los accidentes y convertir en prioridad una cultura de la seguridad vial es preciso un pacto social, un Pacto de Estado sobre Seguridad Vial, con todas las actuaciones políticas, científicas, sociales que ello representa.

Pretender que la solución a la pandemia venga de la ingeniería de la seguridad pasiva, llenando los automóviles de instrumentos tecno-electrónicos, es un error aunque son positivos todos los avances en los dispositivos de seguridad. Pretender que la ingeniería de las sanciones, con efecto de cárcel incluido será la solución, es un error. Pretender que el estudio psicológico de los conductores puede llevarnos a su comportamiento adecuado en la carretera, es otra ingeniería que no alcanza sus fines.

Los grandes problemas sociales se solventan cuando la sociedad se pone al mando, legitimada institucionalmente, con una cultura de compromiso en la solución del problema. Así ocurre en la lucha contra la violencia de género, el maltrato a los niños, el terrorismo etc.

Ni el accidente es accidental, ni la complejidad del tráfico justifica que sólo los técnicos se ocupen de él. Estos dos errores son los que tienen perpleja, sin capacidad de reacción, a la sociedad, a pesar del número de muertos y heridos que pagamos como tributo inasumible.

El meta-análisis de un conjunto de estudios de prestigiosos Institutos de Investigación europeos, con una estimación sintética de los mismos, a pesar de su heterogeneidad y de la diversidad de métodos utilizados en su elaboración (Glass 1976), y tres ejemplos de medidas implementadas recientemente por la administración nos permite afianzar nuestra tesis expuesta en foros nacionales e internacionales. Intentamos, así, superar el problema de los estudios con muestras censales muy pequeñas.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. PRIMER ANIVERSARIO DEL PERMISO DE CONDUCIR POR PUNTOS.....	12
2.1 CLAVES TEÓRICAS Y NORMATIVAS DEL PERMISO DE CONDUCIR POR PUNTOS.....	12
2.2 LA REALIDAD DEL PERMISO DE CONDUCIR POR PUNTOS	27
2.2.1 <i>La necesidad de un balance provisional objetivo</i>	40
2.2.2 <i>La necesidad de comparación objetiva con Europa</i>	43
2.2.3 <i>La relación con el permiso de conducir europeo</i>	48
<i>La nueva directiva deja en manos de los Estados miembros la decisión de introducir o no un microchip en el nuevo modelo. Los países europeos intensificarán su cooperación para evitar que los conductores a los que se haya retirado el permiso puedan obtener uno nuevo en otro Estado miembro. Para ello, se creará una red de intercambio de datos.</i>	
2.2.4 <i>Fragmentación administrativa y competencial española</i>	49
2.2.5 <i>La vulnerabilidad de los conductores profesionales</i>	53
2.3 UNA EVALUACIÓN OBJETIVA, PROVISIONAL Y MATIZADA	60
2.3.1 <i>Otras problemáticas relacionadas</i>	63
<input type="checkbox"/> <i>Transparencia y racionalidad en el uso de los recursos</i>	63
<input type="checkbox"/> <i>Carencias y expectativas</i>	66
<input type="checkbox"/> <i>Huelga de bolís caídos</i>	67
<input type="checkbox"/> <i>Las penas de cárcel por delitos de tráfico aún son la excepción</i>	68
<input type="checkbox"/> <i>La reforma del Código Penal</i>	70
2.3.2 <i>Compromiso social activo versus riesgo vial</i>	73
2.3.3 <i>El déficit de una pedagogía social efectiva para la seguridad vial</i>	76
3. CONDICIONANTES OBJETIVOS DEL TRÁFICO	80
3.1 VEJEZ Y CONDUCCIÓN.....	80
3.2 TRANSPORTE PROFESIONAL Y SEGURIDAD VIAL	86
4. LA FRACTURA SOCIAL EUROPEA Y GLOBAL DE LA SINIESTRALIDAD VIAL	98
4.1 LA NECESIDAD DE UNA SEGURIDAD VIAL SOSTENIBLE EUROPEA.....	98
4.2 LA INICIATIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA.....	105
4.2.1 <i>Programa de acción europeo de seguridad vial</i>	106
4.2.2 <i>El compromiso europeo heterogéneo contra la accidentalidad</i>	115
4.2.3 <i>La Carta europea de la seguridad vial</i>	118
4.2.4 <i>Posibilidades y herramientas</i>	119
4.2.5 <i>La conveniencia de implantar la caja negra</i>	122
4.2.6 <i>Independencia científica</i>	123
4.2.7 <i>¿Observatorio o Agencia para una seguridad vial europea?</i>	125

4.2.8 Modelos europeos de vocación sistémica.....	126
<i>Suecia</i>	126
- Países Bajos.....	130
- Reino Unido.....	132
4.3 LA FRACTURA SOCIAL GLOBAL DE SEGURIDAD VIAL	133
4.3.1 <i>La necesidad de una visión global para superar la fractura</i>	136
4.3.2 <i>Hacia una metodología de intervención y objetivos globales</i>	139
4.3.3 <i>El rol desarrollado por las Naciones Unidas</i>	140
<input type="checkbox"/> <i>La respuesta a la Resolución 57/309 y el diagnóstico</i>	146
<input type="checkbox"/> <i>Seguridad vial clave del desarrollo sostenible global</i>	152
<input type="checkbox"/> <i>La necesidad de un enfoque sistémico de intervención</i>	153
5. PACTO DE ESTADO POR LA SEGURIDAD VIAL	162
BIBLIOGRAFÍA, ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN.....	186

1. Introducción

La presente investigación se estructura en tres bloques analíticos que desembocan en un cuarto bloque, cuyo contenido es la formulación de nuestra Teoría denominada: *Control Social del Tráfico. Nuevo Paradigma en la lucha contra la inseguridad vial.*

Todo trabajo o investigación científica requiere un método determinado. El método se puede conceptuar como el modo de obrar o proceder. Entre las diferentes definiciones que existen para explicar lo que es un método, hay una de ellas que se ajusta plenamente al carácter científico que a nosotros nos interesa: método es el procedimiento que se sigue en la ciencia para hallar la verdad operativa y enseñarla.

Un método es analítico cuando en la investigación se procede a la distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios y elementos. Se trabaja descomponiendo, se pasa del todo a las partes. Es sintético cuando en la investigación se procede a la composición de un todo por la reunión de sus partes. Se trabaja componiendo, se pasa de las partes al todo.

En relación a la investigación que nos ocupa, se ha utilizado una metodología que es propia de la Ciencias Sociales para analizar los accidentes de tráfico en los escenarios español, europeo y global, así como también, los enfoques de intervención concebidos para el logro de una seguridad vial sostenible.

Estamos, por tanto, ante un meta estudio analítico, basado en más de mil estudios asumidos como fiables, por la comunidad científica y las organizaciones internacionales interesadas por la seguridad vial

El examen de la seguridad vial fundamentado en el empirismo y positivismo, ha servido para establecer aciertos y deficiencias. Desde esta amplia perspectiva científica ofrecemos directrices de carácter proyectivo en la accidentalidad vial, formuladas en nuestra teoría: *Control Social del Tráfico. Nuevo Paradigma en la lucha contra la inseguridad vial.*

Para llegar a este punto se han aplicado distintos métodos, partiendo de la clasificación y definición, previo trabajo de búsqueda y consulta, de los fondos documentales que han servido de base.

Dentro de la metodología empleada, hay que hacer hincapié, en la documentación como instrumento básico de la investigación. Como fuentes documentales empleadas debemos destacar las siguientes:

- a) Documentos, estudios e informes de la Unión Europea, la OCDE y la Organización Mundial de la Salud.
- b) 1.700 estudios que han dado lugar a 124 medidas empíricamente contrastadas, de los más prestigiosos Institutos de Investigación europeos.
- c) Informes y estudios patrocinados por el RACC, Mutua Madrileña, DGT, Ministerios, INTRAS, Organizaciones empresariales y sindicales.
- d) Ponencias propias a conferencias, cursos y actos con el tema que nos ocupa.
- e) Libros y artículos científicos.
- f) Producción científica propia.
- g) Investigación de campo propia en Polonia, financiada por el Ministerio de Educación de Polonia.

En resumen, la presente investigación, conjuga un conjunto de métodos o procedimientos, para, desde del prisma fundamentalmente analítico, conocer primero el fenómeno de los accidentes de tráfico y los enfoques de intervención vigentes; y formular después nuestra Teoría: *Control Social del Tráfico. Nuevo Paradigma en la lucha contra la inseguridad vial*.

El fenómeno de los accidentes de tráfico es dinámico, huidizo, complejo y su constitución es multidimensional, pero fundamentalmente antropocéntrica, y por tanto, social. El éxito parcial o fracaso de los enfoques de intervención vigentes obedecen a que sus respectivas concepciones ignoran, de facto, que la conducción es una interactividad inequívocamente social.

La visión clásica de seguridad vial cuyo eje está constituido por el factor humano, está penetrada por corrientes teóricas psicologistas caracterizadas por una manifiesta incapacidad para generar una seguridad vial sostenible, y una gran habilidad dialéctica para justificar su fracaso.

El peso de los determinismos tecnológicos en la visión clásica de la seguridad vial ha ido dirigido a intervenir en las vías y los vehículos. Aunque han tenido logros importantes, han sido parciales e incompletos a la hora de generar un cambio de tendencia en las actitudes colectivas ante el riesgo vial. Lo mismo se puede afirmar del determinismo legal-administrativo que pretende conseguir una tendencia de cambio de conductas basado en sanciones represivas.

Las teorías psicologistas, los determinismos tecnológico y legal-administrativo han fracasado en el logro de una seguridad vial sistémica y sostenible, por haber sido presas del fenómeno de la homeostasis del riesgo (*mantener una constante de riesgo subjetivo*

por parte del conductor), pero sobre todo por ignorar y despreciar la naturaleza inequívocamente social de la conducción y de la comunidad de los usuarios de las vías públicas.

Control Social del Tráfico. Nuevo Paradigma en la lucha contra la inseguridad vial, es una formulación teórica que tiene por objetivo superar las limitaciones de los enfoques de intervención vial basados en las teorías psicologistas, los determinismos tecnológico y legal-administrativo.

La hipótesis que planteamos en nuestra teoría es que la institucionalización de un control social del tráfico, a través de un Pacto de Estado, constituye una horma de legitimación y respaldo social masivo a las intervenciones viales vigentes y futuras.

La clave es la institucionalización de una participación social que rescate de la cautividad a las medidas de intervención vigentes de la prisión del fenómeno de la homeostasis del riesgo. De este modo, las intervenciones vigentes y futuras pueden desarrollar todo su potencial.

La investigación se inicia con un primer bloque que tiene por objeto el análisis del Permiso de Conducir por Puntos en España. En este apartado, se establece una diferenciación entre las pretensiones teóricas y normativas de la medida, y su realidad actual tras el primer año de vigencia.

La citada labor implica la realización de una panorámica descriptiva y objetivada de todas las dimensiones constitutivas, de las disfunciones de implementación y de los efectos no deseados de esta medida de intervención vial tan publicitada.

La finalidad es conocer aspectos esenciales del Permiso de Conducción por Puntos, tales como su funcionamiento; las dificultades de la implementación; las características constitutivas; las infracciones y sanciones que restan puntos; los delitos penales conexos con la seguridad del tráfico y sus vinculaciones con el permiso; la compatibilidad entre sanciones y pérdida de puntos; la recuperación de puntos y los mecanismos de reeducación vial; el tratamiento diferenciado de los conductores noveles y profesionales; el procedimiento sancionador, los recursos y el Registro de Conductores e Infractores; y el impacto del permiso en los productos ofrecidos por la aseguradoras.

Diferenciar rigurosamente las pretensiones teóricas, de los efectos reales del Permiso de Conducir por Puntos, supone la realización de un balance provisional objetivo, además de llevar a cabo una comparación objetiva de la medida con otras experiencias de implementación en el entorno europeo.

La disección del proceso de puesta en marcha y vigencia del Permiso de Conducir por Puntos impone la vinculación de esta medida de intervención con otras cuestiones condicionantes, que configuran la política de seguridad vial española.

Al hilo de lo anterior, se hace ineludible tratar fenómenos disfuncionales tales como la fragmentación administrativa y competencial española relativas a la seguridad vial, las infraestructuras y el transporte; la situación de vulnerabilidad de los conductores profesionales; la necesidad de una mayor transparencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos; y la reforma del Código Penal.

En conjunto el análisis del primer año de vigencia del Permiso de Conducir por Puntos apunta a que no ha escapado a la cautividad del fenómeno de la homeostasis del riesgo. La medida ha ido perdiendo, paulatinamente, efectividad y poder de contribución al hoy inalcanzable logro de una seguridad vial sostenible en España.

Este primer bloque analítico concluye con el establecimiento de dos déficit crónicos de la seguridad vial española. Uno de ellos, es la necesidad de una intervención social para un compromiso activo contra las conductas de riesgo vial. El otro déficit crónico es la carencia de una pedagogía social efectiva para una seguridad vial sostenible en nuestro país.

La política española de seguridad vial está limitada por sus fundamentos deterministas, y por las explicaciones psicológicas que justifican y enmascaran las causas del escaso éxito.

Los determinismos legal, administrativo, tecnológico -vehicular, infraestructural – viario, y corporativista en que se basa la política de seguridad vial española, así como también, las justificaciones psicológicas que la amparan, obstaculizan la construcción de una seguridad vial sostenible y sistémica.

La política de Seguridad Vial española, desconoce, rehuye, y no asume la naturaleza principal de la actividad de conducir, una naturaleza inequívocamente social que demanda la necesidad de una participación social vial que multiplique la efectividad de las medidas de intervención en curso y las que se puedan incorporar en un futuro.

El segundo bloque del análisis pone en relieve dos cuestiones principales que no ocupan el lugar que merecen en la literatura científica vinculada a la seguridad vial. La primera de ellas, es el diagnóstico sobre la aplicación de la Directiva 2002/15/CE y sus efectos sobre la salud de los trabajadores, la seguridad vial y la competencia entre empresas.

La segunda cuestión es el proceso de envejecimiento de la comunidad de usuarios de la vía pública, especialmente de los conductores, un fenómeno indudablemente social, de

dimensión europea y con enormes repercusiones para el mundo del transporte, de los sectores conexos, y de los niveles futuros de siniestralidad y seguridad viales.

En relación a la Directiva, se realiza una panorámica relativa a cuestiones claves como las contradicciones entre los objetivos y el articulado; los condicionamientos estructurales perjudican a la competencia, y a las empresas del sur y este de la Unión Europea; la no inclusión de la realidad de los conductores autónomos en el ámbito de la Directiva; la concepción inflexible y excluyente de una obligatoriedad del descanso semanal, que no contempla a los profesionales del transporte de larga distancia de los países periféricos de la Unión Europea.

Las conclusiones derivadas de la panorámica analítica anterior evidencian la necesidad de armonizar pragmáticamente, una seguridad vial europea, con perspectivas a la creación de una política comunitaria socialmente creíble, que haga realidad el trinomio competitividad empresarial – salud laboral - seguridad vial, tanto para las grandes empresas, como para las empresas familiares y los autónomos del sector.

El tercer bloque de esta investigación se sumerge en los escenarios global y europeo de la siniestralidad vial, y en los enfoques de intervención y estrategias vigentes de seguridad vial.

En este bloque se da cuenta sobre las fracturas sociales europea y global de la siniestralidad vial y sus costes; el déficit crónico de una seguridad vial sostenible europea; el alcance limitado del Programa de acción europeo; el compromiso político europeo heterogéneo y variable contra los accidentes de tráfico; la indispensable independencia científica; la apuesta por el Observatorio como renuncia a la Agencia de Seguridad Vial Europea; los modelos de seguridad vial europeos de vocación sistémica de Suecia, Países Bajos y Reino Unido.

El análisis permite concluir la inexistencia o al menos, insuficiencia de enfoques que incorporen la variable del control social del tráfico derivado e institucionalizado a través del acuerdo político.

El conjunto de la obra es una disección analítica continua y relacionada del Permiso de Conducir por Puntos; de los efectos reales de la Directiva 2002/15/CE; del proceso demográfico de envejecimiento de los conductores; y de los escenarios global y europeo de la siniestralidad vial, que desemboca en la formulación de nuestra Teoría denominada: *Control Social del Tráfico y del Pacto Político por la Seguridad Vial*. Los estudios de referencia analizados nos permiten detectar un déficit analítico y propositivo en el que la incorporación de la sociedad, de forma consciente y articulada asuma su papel protagonista en la limitación de la accidentalidad, defendiendo una cultura de la seguridad vial con las exigencias penales, administrativas, económicas y sociales correspondientes.

Las actuales autoridades no están incorporando la propuesta del Pacto de Estado porque no tienen claridad sobre su implementación, al superar la misma el carácter partidista obligado de las medidas.

El desarrollo de nuestra formulación teórica del Control Social del Tráfico

Nuevo Paradigma en la lucha contra la inseguridad vial, constituye el cuarto bloque temático de la obra. Se trata de una propuesta o modelo de construcción de una seguridad vial sistémica y sostenible, acorde con los presupuestos asumidos por gran parte de la comunidad científica internacional y las recomendaciones estratégicas de la ONU.

2. Primer aniversario del permiso de conducir por puntos

2.1 Claves teóricas y normativas del Permiso de Conducir por Puntos

Transcurrido más de un año de vida de esta medida de intervención, las cifras de la siniestralidad vial española ostentan niveles inferiores con respecto a los años precedentes. Cabe reseñar que un año de vigencia es un obstáculo científico para medir el verdadero nivel de influencia del Permiso de Conducir por Puntos en esas cifras.

La pretensión es establecer un control basado en la capacidad de incrementar la probabilidad de que suceda el resultado más deseable: erradicar los comportamientos de riesgo elevado (Elvik, 1993).

Más claridad ofrecen las evidencias empíricas sobre otros aspectos relacionados con la implementación del Permiso de Conducir por Puntos. Cabe afirmar que el efecto escalón reductor de la siniestralidad que las autoridades atribuyen a la medida ha agotado su potencial inicial. La realidad parece indicar un interés moderado de las autoridades por saber el impacto objetivo de la intervención en la seguridad vial (Trinca *et al.*, 1988).

Es de destacar la existencia de indicios que sugieren que el efecto escalón derivado de la implementación del Permiso de Conducir por Puntos está siendo sustituido por el efecto de la homeostasis del riesgo.

La homeostasis del riesgo es un fenómeno que padece cualquier medida de intervención vial después de la fase inicial de aplicación y que se manifiesta como una pérdida efectiva de disuasión sobre las conductas de riesgo vial (Zaragoza, 2004).

La segunda aseveración que podemos sostener con objetividad, es que las infracciones que el Permiso de Conducir por Puntos pretende evitar son las que más se continúan cometiendo un año después de su implementación. El exceso de velocidad; la no utilización de elementos de seguridad, tales como el cinturón o el casco; la conducción

con elevadas tasas de alcoholemia; y el uso del teléfono móvil durante la conducción, siguen siendo comportamientos viales de elevada frecuencia.

A pesar de estas dos observaciones, nos encuadramos en la gran mayoría social que respalda la medida, sin que este respaldo sea un freno para que nuestro análisis científico identifique las disfunciones de concepción, implementación y actual funcionamiento de una herramienta de intervención vial, a priori dotada de gran potencialidad.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
B	1.873	1.671	1.680	1.692	1.449	1.365	1.364	1.500	1.397	1.470	1.486	16.918
DK	605	577	569	545	582	54	489	499	514	468	431	5.815
D	11.300	10.631	9.949	9.814	9.454	8.758	8.549	7.792	7.772	7.503	6.977	98.499
EL	2.112	2.158	2.159	2.253	2.411	2.157	2.105	2.182	2.116	2.037	1.895	23.585
E	8.836	7.818	6.376	5.614	5.749	5.482	5.604	5.957	5.738	5.777	5.516	68.457
F	10.483	9.900	9.867	9.019	8.891	8.541	8.444	8.918	8.487	8.079	8.160	98.789
IRL	445	415	431	404	437	453	473	458	414	418	412	4.780
I	8.109	8.053	7.188	7.091	7.044	6.646	6.713	6.394	6.633	6.470	6.470	76.877
L	83	69	78	65	70	71	80	57	58	70	69	750
NL	1.281	1.253	1.235	1.298	1.334	1.180	1.163	1.095	1.090	1.082	1.065	13.057
A	1.551	1.403	1.283	1.338	1.210	1.027	1.105	953	1.079	976	968	12.893
P	3.218	3.084	2.700	2.504	2.711	2.730	2.521	2.126	2.028	1.874	1.671	27.167
FIN	632	601	484	480	441	404	438	400	431	395	433	5.140
S	745	759	632	589	572	537	541	531	580	591	583	6.680
UK	4.753	4.379	3.957	3.807	3.765	3.740	3.743	3.581	3.554	3.580	3.558	42.457
EU-15	56.027	52.771	48.588	46.514	46.095	43.625	43.312	42.344	41.901	40.761	39.684	501.594

Accidentes de tráfico - Evolución 1991-2001 - Número de víctimas mortales

Tabla 1: Fuente Comisión Europea

Diferenciar las pretensiones teóricas del Permiso de Conducir por Puntos, de sus repercusiones reales, exige conocer sus claves constitutivas. La realización de un análisis del primer año de vigencia, implica la necesidad de un conocimiento profundo del objeto de estudio. Es sobradamente conocido el fenómeno que no todos los accidentes con víctimas llegan a formar parte de las estadísticas oficiales (Borges, Fosser, Ingebrigtsen, Saetado, 1995).

Para cumplir con el requisito reseñado, realizaremos una descripción analítica de las claves teóricas y normativas principales que afectan al nacimiento, implementación y funcionamiento de esta medida de intervención vial.

A continuación realizaremos una panorámica descriptiva y objetivada de todas las dimensiones del Permiso de Conducir por Puntos. La finalidad es conocer aspectos esenciales de la medida de intervención, tales como su funcionamiento en otros países europeos, la implementación, las características, las infracciones y sanciones, las infracciones que restan puntos, los delitos penales conexos con la seguridad del tráfico y

sus vinculaciones con el permiso, la compatibilidad entre sanciones y pérdida de puntos, la recuperación de puntos, los mecanismos de reeducación vial, el tratamiento diferenciado de los conductores noveles y profesionales, el procedimiento sancionador, los recursos, el Registro de Conductores e Infractores, y el impacto del permiso en los productos ofrecidos por la aseguradoras.

La ley básica que regula el tráfico es el Real Decreto Legislativo 339/1990 que aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Esta norma fue modificada por la Ley 17/2005, que introduce el Permiso de Conducir por Puntos.

Dos principios inspiran la implementación del Permiso de Conducir por Puntos. Uno es la reeducación de los conductores que realizan infracciones de manera reincidente. El segundo principio es la protección y el respeto al derecho a la vida y a la integridad física.

La medida se conoce en Europa desde 1982. En Francia el sistema se implantó en 1992 y supone que el conductor va restando puntos a un saldo inicial a medida que realiza infracciones. El conductor con experiencia parte con un saldo inicial de 12 puntos y el conductor novel con 6. La recuperación de puntos en el sistema francés se basa en la realización de cursos de reeducación, examen y en el transcurso del tiempo (Dayre, 2001).

El Reino Unido adoptó el sistema en 1982. El sistema británico se basa en la suma de puntos a medida que el conductor realiza infracciones y cuando el saldo llega a 12 puntos, el infractor pierde el permiso. Los cursos de reciclaje y un examen de carácter médico, en los supuestos de faltas graves o delitos, son los mecanismos de recuperación del permiso. (Chipman, 1986).

Alemania introdujo el Permiso de Conducir por Puntos en 1974. El sistema alemán, al igual que el británico, se basa en la suma de puntos y cuando el conductor infractor alcanza el saldo de 18 puntos pierde el permiso. La recuperación del permiso implica ayuda psicológica, seminarios de reeducación y el transcurso del tiempo (Cuervo, Alfagame, 2007). La implementación en Austria se remonta a 1993 (RACC, 2007).

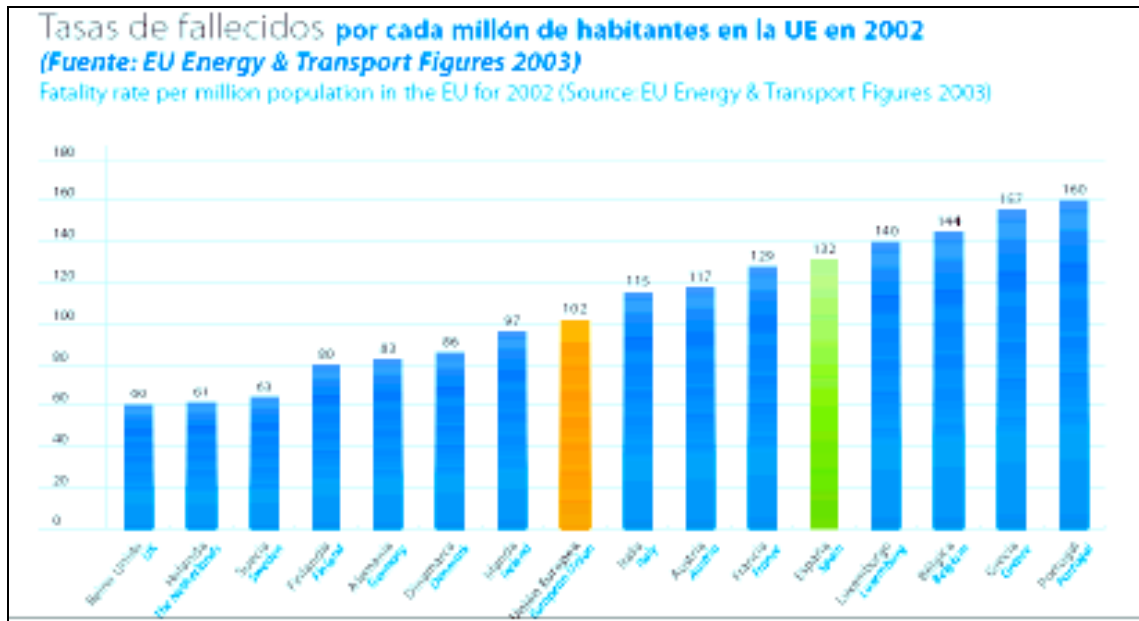


Figura 1: Tasas de fallecidos /millón de habitantes en la UE en 2002

España implantó la medida en 2006. El sistema español se basa en la resta de puntos a medida que el conductor realiza infracciones. El conductor parte con un saldo inicial de 12 para quienes tienen experiencia y 8 puntos para los que carecen de ella. La influencia del modelo francés sobre la concepción del modelo español es notable.

En el caso español, la capacidad de denuncia por una infracción de tráfico está en la esfera de la Guardia Civil, los Mossos d'Esquadra, la Ertzaintza y la policía local en su ámbito de competencia.

La función sancionadora recae en los delegados y los subdelegados del Gobierno o jefaturas provinciales de tráfico, el órgano competente en Cataluña y País Vasco, o el Alcalde. Las autoridades mencionadas tienen capacidad para declarar que un conductor ha cometido una infracción grave o muy grave, que tiene como consecuencia la resta de puntos, además de la sanción pertinente.

El sistema español del Permiso de Conducir por Puntos, exigía para su implementación el requisito previo de un aparato telemático que posibilitase la transmisión de los datos de los infractores, de la sanción que implica la infracción y de la consecuente pérdida de puntos.

La transmisión se lleva a cabo desde el órgano con competencia para imponer la sanción hasta el Registro de Conductores e Infractores dependiente de la DGT, órgano que registra el saldo inicial y las restas de puntos para los conductores infractores.

En el inicio de la vigencia del Permiso de Conducir por Puntos español, sólo restaban puntos las sanciones firmes derivadas de las denuncias interpuestas por la Guardia Civil, los Mossos d'Esquadra, la Ertzaintza y la policía local de Madrid y Barcelona.

Los ayuntamientos que carecían del certificado para efectuar la conexión con la DGT, no podían comunicar los puntos que debían perder los conductores infractores.

En España, el Permiso de Conducir por Puntos es obligatorio para todos los conductores, con independencia de la categoría de permiso o licencia que posean. En 2012, entrará en vigor el Permiso de Conducir de la Unión Europea, mientras tanto el sistema por puntos no se aplica a los residentes comunitarios con permiso de conducir expedido en su Estado de origen, excepto en el supuesto de que hayan solicitado su inclusión en el Registro de Conductores e Infractores (Cuervo, Alfageme, 2007).

El saldo inicial de puntos es de 12 puntos para quienes tengan experiencia, de 8 puntos para aquellos conductores con un permiso que tenga una antigüedad inferior a tres años, y de 8 puntos para los conductores infractores que vuelvan a recuperar el permiso tras la pérdida del mismo por detracción total de puntos.

No todas las infracciones restan puntos. El incumplimiento de una de las normas de tráfico puede constituir un delito o una falta penal, en los supuestos tipificados en el Código Penal, o una infracción administrativa leve, grave o muy grave, que tenga como consecuencia la resta de puntos.

Las infracciones leves son aquellas que no se tipifican como graves o muy graves y su sanción supone una multa de hasta 90 euros, pero no implica la resta de puntos.

Las infracciones graves están contempladas en el artículo 65.4 de la Ley de Seguridad Vial, y están castigadas con una sanción económica de entre 91 y 300 euros, y la posibilidad de imponer la suspensión temporal del permiso o licencia por un tiempo de uno a tres meses.

Las infracciones muy graves están tipificadas en el apartado quinto del artículo 65 de la Ley de Seguridad Vial y llevan aparejadas una sanción económica superior a 300 euros y, en todo caso, salvo determinadas excepciones, la privación del permiso de conducción por un tiempo de uno a tres meses.

**FACTOR PRINCIPAL DE ACCIDENTES DE TRÁFICO CON VÍCTIMAS EN
CARRETERA A 24 H. EN 2006**

Tipo de vía	Carreteras convencionales		Autovías y autopistas	
	CAUSAS	% DE ACCIDENTES	% DE MUERTOS	% DE ACCIDENTES
Distracción	39,50	40,80	51,10	55,60
Infracción	37,10	44,20	29,00	24,90
Velocidad inadecuada	23,10	28,40	16,20	18,30
Alcohol	5,50	4,40	4,70	4,10
Cansancio	4,40	7,90	7,70	16,60
Inexperiencia	3,50	3,40	3,60	3,30
Estado de la vía	2,30	2,20	1,90	3,20
Meteorología adversa	1,90	1,90	2,80	3,20
Obras/señalización	0,80	0,80	0,60	0,90
Estado del vehículo	1,10	1,10	3,00	3,00

Tabla 2: Elaboración Propia: J. Izquierdo y R. Torres; Fuente DGT

La Ley ofrece facilidades para el cumplimiento de las sanciones, por ejemplo, el fraccionamiento del periodo de suspensión del permiso o licencia de conducir y la reducción de un 30% del importe de la multa, en determinadas condiciones. (Cuervo, Alfageme, 2007)

En referencia a las infracciones que implican una pérdida de puntos podemos detallar las infracciones que llevan aparejada la pérdida de 6 puntos son:

- Conducir bajo los efectos del alcohol, superando el doble del límite permitido y las drogas.
- Sobrepasar la velocidad máxima autorizada en más de un 50% siempre que ello suponga superar al menos en 30km/h dicho límite.
- Conducir de forma temeraria, circular en sentido contrario al establecido o conducir vehículos en competiciones y carreras no autorizadas.
- Incumplir la obligación de someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas.
- Profesionales en el caso de exceso en más de un 50% en los tiempos de conducción o la minoración en más del 50% de los tiempos de descanso.

ACCIDENTES DE TRÁFICO POR TIPO DE VÍA				
Tipo de vía	Accidentes	Muertos	Heridos graves	Heridos leves
Autovía/ autopista	28,1	23,4	31,3	21,0
Carretera convencional	63,7	68,9	61,1	70,9
Otras	8,2	7,8	7,6	8,1

Tabla 3: Elaboración propia Izquierdo y Torres; Fuente DGT

Los supuestos en que se pierden 4 puntos son:

- Conducir bajo los efectos del alcohol sin superar el doble de lo permitido.
- Sobrepasar la velocidad máxima autorizada en más de 40 kh/h.
- Circular por autopistas o autovías con vehículos con los que esté expresamente prohibido.
- Conducir con un exceso del 50% o más en el número de plazas autorizadas, excluido el conductor, salvo autobuses urbanos e interurbanos.
- Conducir un vehículo con un permiso o licencia que no le habilite para ello.

- Arrojar objetos a la vía o a sus inmediaciones que puedan producir incendios o accidentes.
- Conducir de forma negligente creando un riesgo cierto y relevante.
- No respetar la prioridad de paso, saltarse un semáforo en rojo o un stop.
- Incumplir las normas de adelantamiento o adelantar en lugares o circunstancias con visibilidad reducida.
- Adelantar poniendo en peligro a ciclistas.
- Aumentar la velocidad o efectuar maniobras que impidan o dificulten el adelantamiento.
- Ir marcha atrás en autopistas y autovías.
- No respetar las señales de los agentes.

RED CONVENCIONAL POR TITULARES				
LONGITUD EN KM SEGÚN ANCHURA				
Titular	Hasta 5 m 31.415 km	De 5 a 6.99 m 66.724 km	Más de 7 m 54.351 km	Total de la red 152.490 km
Estado	0	1.487	14.463	15.950
CC.AA.	9.237	30.242	28.530	68.009
Diputaciones	22.176	34.995	11.358	68.531

Tabla 4: Elaboración propia J. Izquierdo y R. Torres; Fuente DGT

Los supuestos en que se pierden 3 puntos son:

- No utilizar el cinturón de seguridad, el casco y el resto de dispositivos de seguridad obligatoria.
- Sobrepasar la velocidad máxima autorizada en más de 30km/h.
- Efectuar un cambio de sentido incumpliendo las normas.

- Conducir utilizando el móvil, auriculares o dispositivos que impidan mantener la atención.
- No mantener la distancia de seguridad.

Los supuestos en que se pierden 2 puntos son:

- Utilizar sistemas de detección de radares para eludirla vigilancia de los agentes de tráfico.
- Sobrepasar la velocidad máxima autorizada en más de 20 km/h.
- Circular sin alumbrado cuando sea obligatorio o utilizarlo sin ajustarse a las normas.
- Circular con menores de 12 años como pasajeros en motos y ciclomotores, salvo excepciones.
- Parar o estacionar en las curvas, cambios de rasante, túneles, pasos inferiores, intersecciones o cualquier otro lugar peligroso que constituya un riesgo para la circulación de los peatones.
- Parar o estacionar en los carriles destinados al transporte público urbano.

EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VEHÍCULOS TURISMO. 2000-2004					
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004
Millones de unidades	15,81	16,50	17,09	17,16	17,98

Tabla 5: Elaboración propia J. Izquierdo y R. Torres; Fuente FITSA

En relación a los delitos penales contra la seguridad del tráfico y su relación con el Permiso de Conducir por Puntos, podemos decir que bajo esta rúbrica, el Código Penal recoge varias actuaciones que coinciden en muchos casos con las recogidas como infracciones administrativas en la Ley de Seguridad Vial. La jurisprudencia es la que ido delimitando la frontera entre ambos tipos de infracciones, un fenómeno que también ha ocurrido con otras normas de intervención vial (Izquierdo, Torres, 2005).

La conducción bajo la influencia del alcohol o drogas (art. 379 C.P), la negativa a someterse a las pruebas de detección (art. 380 C.P), la conducción con temeridad manifiesta (art. 381 C.P), y la creación de determinados riesgos para la circulación (art. 382 C.P) son tipificaciones del Código Penal.

Existen tipificados otros delitos relacionados con la conducción de vehículos a motor o ciclomotores. En este sentido, los ejemplos a citar son la comisión de ciertos delitos más resultado lesivo contemplados en el art. 383 del Código Penal, como la omisión del deber de socorro y la reparación del daño causado.

Además de los delitos incluidos bajo la rúbrica delitos contra la seguridad del tráfico, la conducción de un vehículo a motor o un ciclomotor puede dar lugar a la comisión de otros delitos, por ejemplo un homicidio imprudente, lesiones, omisiones del deber de socorro, etc.

Una cuestión importante es determinar qué acciones implican la resta de puntos y cuáles conllevan una condena penal. La comisión de un delito sólo lleva aparejada la imposición de la pena correspondiente pero no la pérdida de puntos (Cuervo, Alfageme, 2007).

Cuando supone la privación del derecho a conducir vehículos a motor o ciclomotores, la Ley de Seguridad Vial exige, como paso previo a la recuperación de ese derecho, la realización de un curso de sensibilización y reeducación vial.

En relación a las sanciones, resta y recuperación de puntos contemplados en el sistema español, podemos señalar que son compatibles la imposición de la sanción económica y la suspensión de la licencia de conducción con la pérdida de puntos. El supuesto implica que se cometa una infracción grave o muy grave que tenga como consecuencia esa resta de puntos.

En el caso de que durante tres años un conductor no cometa ninguna infracción que implique la pérdida de puntos, su crédito inicial aumenta a 14 puntos. En el caso que durante los siguientes tres años continúe en la tendencia de buena conducción, puede llegar a los 15 puntos.

En cuanto al procedimiento para que se produzca la pérdida de puntos, podemos indicar que la autoridad sancionadora, una vez que la sanción es firme en vía administrativa, debe comunicar los datos necesarios al Registro de Conductores e Infractores por vía telemática. La detracción de puntos se produce en el momento de la anotación en el registro.

En lo referente a la recuperación de puntos, existen varias modalidades como la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial o el simple transcurso del

tiempo sin cometer infracciones de las que llevan a la resta de puntos (Cuervo, Alfageme, 2007).

Un asunto central en el Permiso de Conducir por Puntos es la pérdida total de puntos y la forma de recuperarlos. La ley de Seguridad Vial regula varios supuestos por los que puede perderse el permiso o licencia de conducir. La pérdida total de puntos es uno de estos supuestos y se produce cuando el saldo de puntos llega a cero. En este supuesto, la Administración debe seguir unos trámites que culminan con la pérdida del permiso o licencia. El conductor debe tener la posibilidad de conocer en todo momento su situación y las infracciones por las cuales se le han ido restando puntos hasta llegar a cero. (Cuervo, Alfageme, 2007).

RED INTERURBANA DE CARRETERA	
Según tipo de vías en km. 2005	
Tipo de vía	Porcentaje
Autopistas de peaje	2
Autopistas libres y autovías	5
Doble calzada	1
Resto de la red	92

Tabla 6: Elaboración propia Izquierdo y Torres; Fuente FITSA

No se debe confundir la pérdida del permiso de conducir tras la detracción total de puntos con la suspensión temporal del permiso, debido a que las consecuencias en uno y otro caso son diferentes.

También hay que diferenciar la privación del derecho a conducir prevista en el Código Penal como pena tras la comisión de un delito contra la seguridad del tráfico.

La recuperación del permiso o licencia de conducir tras la pérdida total de puntos requiere que transcurra un tiempo determinado, que el conductor realice un curso de sensibilización y reeducación vial y que supere una prueba o examen.

La finalidad de los cursos de sensibilización y reeducación vial es concienciar a los conductores de las graves consecuencias que provocan los accidentes de tráfico e insertarlos en una cultura vial sostenible. Para el cumplimiento de esta finalidad se diseñaron dos tipos de cursos. Uno es el destinado a la recuperación de puntos. El segundo tipo, es el que tiene como objetivo recuperar el permiso o licencia tras la resta total de puntos (Izquierdo, Torres, 2007).

La organización de ambos tipos de cursos contempla dos partes. Una es común para todos los conductores e incluye debates y técnicas de dinámicas de grupo. La segunda es específica y tiene en cuenta las contingencias y rasgos de cada conductor.

El Centro donde se realizan los cursos debe certificar la superación de los mismos y notificarlo a la Administración para que se produzcan los efectos consecuentes.

EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE FURGONETAS. 2000-2004					
Año	2000	2001	2002	2003	2004
Millones de unidades	2,57	2,66	2,72	2,75	2,86

Tabla 7: Elaboración propia Izquierdo y Torres; Fuente FITSA

Los cursos son impartidos por formadores y psicólogos-formadores, ambos con formación específica, y pueden contar con la participación de las asociaciones de víctimas de accidentes de tráfico (Montoro, 2006)

En el supuesto de suspender la primera o la segunda convocatoria de la prueba, es necesario realizar un ciclo formativo de repaso de cuatro horas de duración para poder presentarse a la siguiente.

El coste del curso corre a cargo del conductor infractor y su precio se eleva a 170 euros para los cursos de recuperación de puntos, de 320 euros para los cursos de recuperación de permiso y de 100 euros para los ciclos formativos que deben realizarse si se ha suspendido alguna prueba.

Los cursos se imparten por la Confederación Nacional de Autoescuelas de España, excepto en Cataluña donde son dados por el RACC. Existen 235 centros en todo el estado español (DGT, 2006).

Otro aspecto vertebral del Permiso de Conducir por Puntos es el tratamiento diferenciado a conductores profesionales y conductores noveles. A los efectos de la aplicación de la regulación del permiso o licencia de conducir por puntos, un conductor novel es aquel cuyo permiso o licencia no cuenta con al menos tres años de antigüedad, con independencia de la edad del conductor. (Cuervo, Alfageme, 2007)

Los conductores noveles tienen un saldo inicial de 8 puntos. En el caso de que transcurran dos años sin cometer infracciones de ningún tipo, pueden alcanzar un crédito de 12 puntos.

Las tasas de alcoholemia son inferiores para los conductores noveles (0,30 g por litro de sangre o 0,15 mg por litro de aire respirado). La velocidad máxima permitida durante el primer año de permiso o licencia no puede superar los 80 km/h.

En cuanto a los conductores profesionales, la Ley de Seguridad Vial ofrece una definición de esta categoría de usuarios de la vía pública con la única finalidad de aplicar las especialidades contenidas en ella en relación con el permiso y la licencia de conducción por puntos.

El fundamento de la definición de conductor profesional es que la conducción sea la actividad laboral principal y que pueda acreditarse documentalmente (Izquierdo, Torres, 2006).

El saldo inicial de los conductores profesionales es de 12 puntos. Los conductores profesionales pueden realizar cursos para recuperar parcialmente sus puntos con una frecuencia anual. Sólo deben esperar la mitad de tiempo para obtener un nuevo permiso o licencia cuando hayan perdido todos los puntos. También recuperan puntos por los cursos de obligado cumplimiento.

PARQUE DE VEHÍCULOS. 2004	
Tipo de vehículo	Unidades
Turismo	17.980.000
Camiones	871.000
Furgonetas	2.860.000
Autobuses	51.557

Tabla 8: Elaboración propia Izquierdo y Torres; Fuente FITSA

En relación al procedimiento sancionador, recursos y cumplimiento de las sanciones debemos señalar que la regla general es que el autor de los hechos es el infractor. Sin embargo, existen ciertas excepciones.

El procedimiento sancionador puede iniciarse de oficio por la autoridad competente, mediante la denuncia de los agentes responsables de la vigilancia del tráfico, o por la denuncia de cualquier ciudadano que, bien de forma verbal ante estos agentes o bien mediante escrito dirigido a la jefatura de tráfico o a la alcaldía (Cuervo y Alfageme, 2007).

La notificación de la denuncia debe realizarse, como norma general, en el mismo momento en que se comete la infracción. Sin embargo, hay supuestos en que se puede hacerse con posterioridad, pero la causa ha de hacerse constar en la propia denuncia para que el denunciado la conozca y pueda ejercer su defensa si lo considera conveniente.

El pago anticipado de la multa supone abonarla en los treinta días naturales siguientes a la notificación. En este supuesto, el infractor consigue un 30% de descuento, a la vez que pierde la posibilidad de formular alegaciones.

Una vez cursada la denuncia, el procedimiento sancionador continúa con una serie de trámites hasta su resolución. En esta fase, se incluye la participación del conductor objeto de la multa, quien puede efectuar alegaciones y presentar pruebas en su defensa.

La finalización normal del procedimiento sancionador es mediante una resolución que debe ser dictada en el plazo de un año desde el inicio del procedimiento. En el supuesto de que esto no ocurra, el procedimiento caduca y se archivan las actuaciones.

Contra la resolución sancionadora, el infractor puede interponer recursos administrativos ante el órgano competente hasta que sus decisiones finalizan la vía administrativa.

Una vez finalizada la vía administrativa, el conductor infractor cuenta con la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para que sea un juez quien decida sobre la imposición de la sanción.

En lo referente al cumplimiento de las sanciones, la propia resolución indica los plazos y la forma de cumplir con la sanción impuesta. En caso de que la infracción tenga como consecuencia el efecto de la resta de puntos, la administración sancionadora produce la notificación de la sanción, y una vez que es firme la sanción en vía administrativa, se transmite la información al Registro de Conductores e Infractores.

Las infracciones como las sanciones prescriben con el transcurso de un tiempo determinado, de tal forma que la Administración ya no puede sancionar o exigir el cumplimiento de la sanción.

El Registro de Conductores e Infractores es un órgano fundamental en el funcionamiento efectivo del Permiso de Conducir por Puntos (Tráfico y Seguridad Vial, nº 186, 2007). En él, la DGT recoge y gestiona de forma automatizada los datos de carácter personal de los solicitantes y titulares de permisos y licencias de conducir. La información registrada incluye datos sobre comportamiento vial, cursos realizados y saldo de puntos.

En el Registro de Conductores e Infractores se archiva información como nombres, apellidos, dirección, DNI o NIF, fecha y lugar de nacimiento, sexo, clase de permisos y licencias, nivel de estudios, historial de sanciones graves y muy graves, cursos realizados y saldo de puntos.

EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE AUTOBUSES. 2000-2004					
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004
Unidades	47.682	49.198	49.822	50.062	51.557

Tabla 9: Elaboración propia: J.Izquierdo y R.Torres; Fuente FITSA

La forma de acceder al Registro de Conductores e Infractores es a través de la página web: www.dgt.es . Con certificado se accede al saldo de puntos y con él se tiene acceso a los antecedentes.

La implementación del Permiso de Conducir por Puntos también ha tenido un impacto importante en la esfera de los seguros (Cuervo y Alfageme, 2007). En España es obligatorio tener contratado un seguro del vehículo con una cobertura mínima y llevar la documentación acreditativa de su contratación. El incumplimiento de esa obligación se considera una infracción administrativa y tiene como consecuencia una sanción, aunque no conlleva la pérdida de puntos.

El conductor puede verse privado del derecho a conducir porque haya cometido una infracción grave o muy grave, porque haya agotado su saldo de puntos o porque haya cometido algún delito. En los dos primeros supuestos, las aseguradoras ofrecen soluciones entre sus productos dirigidos a los conductores.

Las coberturas que se pueden contratar para proteger actualmente el permiso o licencia de conducción pueden ser varias. Un subsidio durante el tiempo que dure la suspensión del permiso o tras la pérdida de vigencia del permiso por la detracción de la totalidad de los puntos.

Otro producto es el abono de una cantidad para hacer frente a la realización de los cursos de sensibilización y reeducación vial. Una tercera alternativa, es el abono del importe de las tasas de examen tras la pérdida de todos los puntos y la asistencia jurídica.

Otro efecto de la implementación del Permiso de Conducir por Puntos en la esfera de los seguros es que el mantenimiento de los puntos por parte de un titular puede suponer una reducción en el precio del producto contratado por el conductor (Cuervo, Alfageme, 2007).

En estas páginas hemos tratado de otorgar al lector una panorámica sintética de las claves teóricas y normativas del Permiso de Conducir por Puntos. En el siguiente epígrafe abordaremos la realidad observada del proceso de implementación y funcionamiento actual de esta medida.

2.2 La realidad del Permiso de Conducir por Puntos

El 1 de julio de 2006 entró en vigor en España una medida de intervención vial conocida como Permiso de Conducir por Puntos. La citada iniciativa no fue una creación de nuestras autoridades competentes de seguridad vial, ni una creación normativa novedosa de los legisladores en el Congreso de los Diputados.

DISTRIBUCIÓN DE COSTES DE LOS ACCIDENTES DE TRÁFICO		
	% 1991	% 2004
Administrativos	8	11
Daños materiales	28	44
Pérdidas de producción	21	12
Costes humanos	39	31
Médicos	5	2

Tabla 10: Elaboración propia: J.Izquierdo y R.Torres; Fuente FITSA

La experiencia internacional y sobre todo, la de nuestro entorno europeo, indicaban que el Permiso de Conducir por Puntos había sido adoptado y puesto en funcionamiento con resultados positivos y variables.

En cuanto a los procesos de implementación de la medida, la experiencia precedente europea alertaba sobre determinadas disfunciones de aplicación que la experiencia española podía rentabilizar para su evitación (RACC, 2007).

Las evaluaciones destinadas a medir la incidencia del Permiso de Conducir por Puntos en la reducción de los accidentes de tráfico (AT) en otros países europeos, permitían inferir que la variabilidad de los resultados dependía del enfoque de seguridad vial adoptado, de los rasgos del sistema de transporte, y especialmente, de la modalidad de implementación y evaluación sistémicas de la propia medida. (Izquierdo, Torres, Wojna, 2007).

La puesta en funcionamiento española de la medida contaba con la ventaja objetiva de poder capitalizar las experiencias internacional y europea precedentes. Esa ventaja permitía impedir la reproducción de las disfunciones de este tipo de permiso de otros países, a la vez de optimizar los resultados de su aplicación. El análisis de la experiencia española parece indicar que esa situación de ventaja objetiva no pudo aprovecharse en todo su potencial.

La principal queja contra el permiso español es que es muy duro y restrictivo en comparación con el resto de los países de la Unión Europea en los que se aplica (AEA).

Los Automovilistas Europeos Asociados, aseguran que se ha demostrado que el incremento de la dureza en las sanciones no supone un descenso de las infracciones.

Desde Automovilistas Europeos Asociados consideran que el sistema se aleja de los modelos europeos donde el objetivo no es el castigo del infractor, sino el cambio de conducta del que se sienta al volante. La asociación sostiene que mientras que en España se pueden perder todos los puntos por una acumulación de sanciones, en otros países como Alemania las cosas no funcionan de este modo: dos infracciones seguidas de seis puntos no son doce y retirada del carné, sino que suman ocho, una multa y la posibilidad de modificar la conducta.

El argumento dado Automovilistas Europeos Asociados es sólido debido a que el número de accidentes de tráfico no depende únicamente del comportamiento de los usuarios (Harrington, 1972). El sistema en el que insertado el comportamiento individual y colectivo de los usuarios es determinante. (West, Elander y French, 1992).

Otro aspecto criticado es que no se pueden retirar puntos a las personas que conduzcan con permisos expedidos fuera de España, debido a que cada país es soberano para establecer los requisitos que habilitan para la conducción.

Los expertos en seguridad vial respaldan la medida aunque coinciden en la necesidad de adoptar intervenciones complementarias sin las cuales este sistema pierde efectividad. Este matiz es asumido por los responsables de Tráfico, el fiscal especial para la Seguridad Vial, y las principales asociaciones del sector. (Cuervo, Alfageme, 2007)

La ausencia de un modelo de intervención sistémico en España (Izquierdo, Torres, 2007) resulta evidente. La entrada en vigor del Permiso de Conducir por Puntos cumplió su primer aniversario en julio de 2007 y el análisis oficial se realiza aisladamente del contexto general que configura la seguridad vial española, aunque se manifieste tangencialmente lo contrario.

La implementación del Permiso de Conducir por Puntos en España parece haberse realizado de un modo parcialmente desvinculado de los comportamientos y actitudes de la Comunidad de usuarios de las vías públicas; de la cultura de riesgo vial elevado vigente; del crecimiento sostenido del parque automotor registrado, especialmente de vehículo privado como medio de transporte; del crecimiento de la red de carreteras de gran capacidad; de una configuración del tráfico, determinada por un crecimiento geométrico interurbano y una tendencia estable en el ámbito urbano; y de la configuración competencial y tecnológica de las administraciones competentes y conexas (Izquierdo, Torres, 2005).

España cuenta en la actualidad con 23,5 millones de conductores (Informe Basma, 2006, Fitsa). De esa cifra, 21,5 millones tienen un permiso de conducir con más de tres años de antigüedad.

PARQUE RODANTE		
Año	Parque total	Índice parque total
1991	13.877.817	100,00
2000	19.137.517	137,90
2005	22.619.915	163,00

Tabla 11: Elaboración propia: J. Izquierdo y R.Torres; Fuente FITSA

La categoría de los conductores no compone la totalidad de la comunidad de usuarios de las vías públicas. A los conductores particulares, conductores profesionales, conductores profesionales dedicados al transporte internacional, debemos sumar los usuarios vulnerables de la vía tales como peatones, peatones ancianos, peatones niños, ciclistas, y pasajeros.

Todos ellos, no son ajenos a las repercusiones de la aplicación del Permiso de Conducir por Puntos y del análisis relativo a su primer año de vigencia. Un enfoque de intervención sistémico para una Seguridad Vial sostenible (Informe Mundial, OMS, 2004), hubiera supuesto el diseño de una medida específica para estos usuarios implantada paralelamente y complementaria al nuevo permiso.

En cuanto al tipo de cultura vial, la cultura vial española sigue definiéndose como insostenible, y por tanto, caracterizada por una siniestralidad elevada, aún, teniendo en cuenta los logros conseguidos en los últimos años (Izquierdo, Torres, 2006).

El análisis del Permiso de Conducir por Puntos también debe considerar otras realidades significativas para la seguridad vial y que hacen referencia a su contexto, tales como el parque automotor, la red viaria y el tráfico.

El parque automotor español ascendía en 2004, a 18 millones de vehículos turismo, manteniendo un crecimiento acumulado del 14% desde el 2000. La edad media del

parque de turismos en 2004 ascendía a 7, 7 años, mientras que en 1990 era de 7,4 (Informe Basma 2006, Fitsa).

La tendencia de rejuvenecimiento débil del parque automotor español aconseja la puesta en práctica de una política de sustitución de dicho parque automotriz más decidida que la existente.

Esta situación constituye otro signo revelador de la ausencia, o al menos, de la insuficiencia de un enfoque totalizador, y por tanto sistémico, de la seguridad vial española. Una política de sustitución y modernización del parque automotor más decidida, probablemente hubiera complementado, reforzado y prolongado temporalmente el efecto escalón del Permiso de Conducir por Puntos (eSafety, eCrash).

Un impulso decidido a la modernización del parque automotor está justificado. El vehículo privado es el medio más utilizado en el tráfico interurbano, donde representa un 78 % de todos los kilómetros recorridos por el conjunto del parque de vehículos. La media de kilómetros anuales recorridos por turismos era superior a los 14.000 kilómetros en 2004. (Barómetro 2004 de Seguridad Vial, Fitsa).

La necesidad de impulsar la sustitución del parque automotriz es más evidente en el segmento industrial. El parque de vehículos industriales, constituido por camiones, furgonetas y autobuses ha registrado un considerable crecimiento derivado del aumento del transporte de mercancías por carreteras. En este sentido, cabe destacar que en 2004, el parque de camiones alcanzó los 871.000 vehículos, acumulando un crecimiento sostenido del 22 % desde el 2000 (Informe Basma 2006, Fitsa).

El parque de furgonetas ascendió en 2004 a 2.700.000 vehículos, registrando un crecimiento acumulado del 11 % desde el 2000. La edad media del parque de vehículos industriales revela una tendencia creciente entre 1990 y 1998, pasando de los 6, 17 a los 7,15 años. La edad media del parque de camiones y furgonetas se situaba en 7,3 años en 2004 (Informe Basma 2006, Fitsa).

EVOLUCIÓN INFRAESTRUCTURAS			
Año	Índice red total	Km red AC	Índice red AC
1991	100,00	5.801	100,00
2000	104,20	10.443	180,00
2005	105,50	13.185	227,30

Tabla 12: Elaboración propia: J. Izquierdo y R.Torres; Fuente FITSA

La importancia del parque de vehículos industriales también viene dada por el tráfico de mercancías por carretera. La medición del tráfico de mercancías realizada a través del número de kilómetros recorridos por todas las mercancías transportadas al año, nos indica que se viene registrando un crecimiento del 7 % durante las últimas décadas.

En 2004, el 84 % del tráfico de mercancías se realizó por carretera. La media de kilómetros anuales recorridos por furgonetas fue superior a los 14.000 kilómetros y la media de kilómetros anuales recorridos por Camiones fue de 57.000 kilómetros, de los cuales, 35.000 kilómetros se realizaron en vías interurbanas (Informe Basma 2006 Fitsa).

Los datos descritos relacionados con la edad media del parque de vehículos industriales situada en los 7,15 años refuerzan la hipótesis de que una política de sustitución y modernización del parque automotor decidida, hubiera multiplicado el efecto escalón del Permiso de Conducir por Puntos.

La argumentación precedente cobra más significación cuando nos referimos al segmento de vehículos compuesto por los autobuses. En el mismo año de referencia el parque de autobuses estaba integrado por 51.000 vehículos, con un crecimiento acumulado del 8% desde el 2000. La edad media se situaba en 8,3 años (Informe Basma 2006 Fitsa).

En cuanto a la red de carretas españolas se debe destacar que entre 1990 y 2005, la red interurbana de gran capacidad integrada por autopistas de peaje, autovías libres, autovías y vías de doble calzada, se multiplicó por 2,5 pasando de 5.126 a 13.185 kilómetros (Izquierdo, Torres, 2005).

EVOLUCIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁFICO POR TIPO Y MOVILIDAD

Año	AT reportados	Índice AT reportados	AT con víctimas	Índice de AT con víctimas	Índice de movilidad
1991	3.142.556	100,00	98.128	100,00	100,00
2000	7.500.534	238,70	101.729	103,70	158,00
2005	9.559.060	304,00	91.187	92,90	197,00

Tabla 13: Elaboración propia: J. Izquierdo y R.Torres; Fuente FITSA

La red de vías de comunicación española de gran capacidad es la tercera más extensa de Europa, tras Alemania y Francia. Sin embargo, ocupa tan sólo, el 8 % de la red nacional de vías de comunicación. En una tendencia decreciente está instalada la red convencional, la cual viene registrando descensos desde 1995 (Ministerio de Fomento, 2007).

En términos generales y en el periodo 1990-2004, el tráfico en vías convencionales ha perdido protagonismo a favor del tráfico en autovías y autopistas. La evolución del tráfico interurbano de todos los vehículos ha registrado un crecimiento del 96% en el periodo señalado.

La red convencional es heterogénea y tiene una dimensión de 152.500 kilómetros. A pesar de la pérdida de protagonismo en la captación de tráfico interurbano por parte de las carreteras convencionales, el 69 % de las víctimas mortales de accidentes de tráfico de 2006, se produjo en vías de doble circulación (Ministerio de Fomento, 2007).

Las autoridades estatales españolas no han adoptado medidas como en Estados Unidos, donde la administración federal reduce las subvenciones a los Estados que no tienen un compromiso suficiente con la seguridad vial de las vías de comunicación. (Campbell, 1991). Otro ejemplo, es el de Holanda donde se incentiva el compromiso de la administración local con la seguridad vial en las vías de su competencia. (Wegman, Van Selm y Herweijer, 1991). Austria camina en la misma dirección (Risser, Michalik y Stratil, 1987).

El citado porcentaje indica que no se puede postergar la reconversión auditada de la red convencional, a la vez, que evidencia la justificación de un enfoque sistémico de intervención debido a la fragmentación administrativa vigente sobre las titularidades de las vías (Hauer, 1993).

EVOLUCIÓN DE FALLECIDOS, HERIDOS GRAVES Y LEVES

Y LA MOVILIDAD DEL PARQUE

Año	Fallecidos	Índice de Fallecidos	Heridos Graves	Índice de Heridos graves	Heridos leves	Índice de Heridos leves	Índice de Movilidad
1991	6.797	100,00	50.978	100,00	97.472	100,00	100,00
2000	5.776	85,00	27.764	54,50	122.017	125,20	158,10
2005	4.442	65,40	21.851	42,80	110.950	113,80	196,90

Tabla 14: Elaboración propia: J. Izquierdo y R.Torres; Fuente FITSA

Una política totalizadora que racionalice y programe la reconversión auditada de la red convencional hubiera reforzado notablemente el efecto escalón del Permiso de Conducir por Puntos, y por tanto, reducido ese 69 % de las víctimas mortales (Informe Basma 2006 Fitsa.).

En la actualidad las actuaciones de las Diputaciones y Comunidades Autónomas para reconvertir sus vías públicas interurbanas convencionales, ostentan déficit importantes en lo referente a auditorias independientes de seguridad vial y a la fuerza presupuestaria necesaria (Izquierdo, Torres. 2006).

La fragmentación administrativa en cuanto a las titularidades de las vías convencionales dificulta la puesta en práctica de una política integral de reconversión, debido a que el 14,5% pertenece al Estado, el 44,6% a las Comunidades Autónomas y el 44,9% restante a las Diputaciones (Tráfico y Seguridad Vial, nº 186, 2007).

Mientras que los kilómetros de titularidad estatal presentan calzadas con una anchura igual o superior a los 7 metros, los 22.000 kilómetros de la titularidad correspondiente a las Diputaciones tiene una anchura inferior a 5 metros, trazados sinuosos, curvas cerradas y escasas inversiones (Informe Basma 2006 Fitsa.).

En España 9 de cada 10 kilómetros corresponden a una carretera convencional y aunque por ellas transitan el 45% de los vehículos, registran 7 de cada 10 víctimas mortales en accidentes de tráfico (Tráfico y Seguridad Vial, nº 186, 2007).

La ausencia de una referencia de cooperación institucional que establezca una metodología destinada a definir, programar, objetivar, auditar y ejecutar la señalada e ineludible reconversión de la red convencional en clave de seguridad vial es evidente. Nos encontramos, ante otro indicio de la inexistencia de un enfoque de intervención sistémico para una seguridad vial sostenible.

Durante la fase temporal 1990-2004, el tráfico urbano indicó una tendencia estable con un pequeño crecimiento que va desde el 30 al 33% del total de recorridos realizados.

En relación a la evolución de la composición del tráfico español, se debe destacar que el vehículo privado es el medio más utilizado en el tráfico interurbano con una posición del 78 % de todos los kilómetros recorridos por el conjunto del parque de vehículos. Le siguen los camiones con un 12 %, las furgonetas, con un 8 % y los autobuses y motos el 2% en las vías interurbanas (Informe Basma 2006, Fitsa).

La seguridad vial es un sistema complejo en el que la actitud social y el comportamiento social constituyen la columna vertebral del mismo. La acción de conducir es una actividad netamente social en la que influyen los rasgos del parque automotor, los tipos y estado de las vías y las políticas públicas del ámbito y conexas. (Informe Mundial OMS, 2004).

Al hilo de lo anterior, se puede deducir que la valoración oficial del primer año del Permiso de Conducir por Puntos, le atribuye un grado de reducción de los accidentes de tráfico, con víctimas mortales, heridos graves y heridos leves, que en realidad es atribuible a la interacción de los factores descritos, y las medidas precedentes.

El determinismo normativo –administrativo del discurso oficial, que atribuye la reducción de la siniestralidad en régimen de casi monopolio al Permiso de Conducir por Puntos, no resiste la comprobación científica.

Un factor relevante es que el nivel de seguridad de los vehículos que circulan por las vías españolas ha aumentado debido al avance tecnológico aplicado a la seguridad activa y pasiva.

Otros factores influyentes son por un lado, el estado satisfactorio de las autovías y autopistas. Por otro, el estado irregular o malo de la red convencional, que como acabamos de comprobar acapara el 69 % de las víctimas mortales, y está fragmentada en cuanto a titularidades y tipo de actuaciones para el mantenimiento y reconversión (Informe Basma 2006, Fitsa).

Otro aspecto significativo a la hora de analizar los resultados provisionales del Permiso de Conducir por Puntos en su primer aniversario de vigencia, es la política de seguridad vial

desarrollada en los últimos años, tendente a sancionar y reconvertir en sanciones adecuadas, las conductas de riesgo vial elevado o temerarias.

EVOLUCIÓN MOVILIDAD		
Año	Vehículo/ km	Índice movilidad
1991	190.919	100,00
2000	301.918	158,10
2005	375.824	196,90

Tabla 15: Elaboración propia: J. Izquierdo y R.Torres; Fuente FITSA

Los fallecidos en accidentes de tráfico alcanzaron la cifra de 2.795 entre julio del 2006 y junio del 2007, periodo en que el Permiso por Puntos ha estado en vigor. Sin embargo, es adecuado recordar que los factores descritos han modulado la tendencia decreciente, y por tanto, se debe medir el impacto de la medida en términos relativos (Tráfico y Seguridad Vial, nº 186, 2007).

Desde principios de la década de los noventa la tasa de reducción acumulada ha llegado a situarse en el 36%. En 2005, el número de fallecidos en carretera disminuyó y alcanzó la cifra de 4.442.

Entre el mes de julio del 2000 y el mes de junio del 2001 fallecieron 4.219 personas, esta cifra ha bajado a 3.272 entre julio del 2005 y junio del 2006 y a 2.795 entre julio del 2006 y junio del 2007 (RACC, 2007).

Desde finales de la década de los noventa la cifra de accidentes de tráfico alcanzaba la cantidad de 100.000, de los cuales el 50 % habían ocurrido en el ámbito urbano. En 2005 se produjo un inicio de cambio de tendencia cuando el número de accidentes con al menos una víctima (muerto o herido) se situó en 91.187 (Informe Basma 2006, Fitsa).

Analizar los resultados provisionales del Permiso de Conducir por Puntos en su primer aniversario de vigencia no puede divorciarse del elemento tiempo. En el periodo 1995 – 2005, el porcentaje de heridos graves en accidentes de tráfico disminuyó un 38%, situándose en 2005 en 21.851. Sin embargo, el número de heridos leves ostenta una tendencia contraria alcanzando los 110.950 en 2005 (Informe Basma 2006, Fitsa).

La tendencia decreciente de la siniestralidad vial debe ser matizada, no sólo en cuanto a su vinculación al Permiso de Conducir por Puntos, sino también, al mismo adjetivo de decreciente. En este sentido, cabe destacar el aumento de los accidentes de tráfico con consecuencias exclusivamente materiales. La tasa acumulada en la última década se sitúa entorno al 86%, reflejando una tendencia de crecimiento que va desde los 4.731.551 accidentes de 1995 a los 8.828.909 de 2004 (Barómetro de la Seguridad Vial, 2004, Fitsa).

La tendencia del coste de la siniestralidad vial en España, tampoco se puede calificar como decreciente. En el polo opuesto de una tendencia decrecientes se pueden situar los costes humanos, inadecuadamente calificados como intangibles, que se traducen en pérdidas de calidad de vida, en impactos demoledores socioeconómicos y emocionales para las víctimas y familiares; los costes médicos; los costes materiales relativos a infraestructuras, mercancías y vehículos; las pérdidas de producción valoradas como la pérdida de salario y capacidad de trabajo por parte de la víctima; los costes administrativos derivados de las intervenciones policiales, judiciales, de los servicios de emergencias y de las compañías aseguradoras (Izquierdo, Torres, 2005).

La estructura de costes de la siniestralidad vial española, está situada en una tendencia en parte creciente, en menor proporción estable. El segmento considerado decreciente ocupa una posición minoritaria en el conjunto, aunque significativa desde la trascendencia que tiene el concepto de víctimas (Izquierdo, Torres, 2006).

La tendencia del coste de la siniestralidad vial en España es creciente, y al año de la implantación del Permiso de Conducir por Puntos, se hace casi imposible estimar con rigor científico, la influencia de esta medida en una hipotética reducción del mismo.

La estructura de costes de los accidentes de tráfico en España revela un aumento de siniestros de tráfico con sólo pérdidas materiales y una reducción de los accidentes de tráfico con víctimas.

El dato positivo es que los costes derivados de víctimas mortales y heridos disminuyen. Sin embargo, los costes exclusivamente materiales ascienden, y no puede ocultar el hecho de que la situación española es acorde al escenario europeo. En la Unión Europea, los costes totales de la accidentalidad vial giran en torno a un 2% de media del Producto Interior Bruto (Comisión Europea, 2004).

La posición de los costes materiales en el coste total de la siniestralidad vial española ascendió desde un 28% en 1991 a un 44% en 2004. Sin embargo, cabe apuntar algunos indicios esperanzadores en el mismo periodo, debido a que las pérdidas por producción sufrieron una disminución desde el 21% al 12%. Los costes humanos descendieron de un

39% al 31%, y los costes sanitarios bajaron de un 5% al 2% (Barómetro de la Seguridad Vial, 2004, Fitsa).

Estos indicios positivos, no pueden hacernos olvidar que el 2 % del PIB europeo en pérdidas es una sangría devastadora para el tejido socioeconómico europeo, y por tanto español (Comisión Europea, 2004).

Desde una perspectiva comparativa se puede afirmar, que el volumen de pérdidas reseñado es una proporción que supone el doble de dinero que la Unión Europea dedica a la política de cohesión, es decir, la segunda política de gasto de la Unión Europea (Izquierdo, Torres, 2006).

No es exagerado inferir que los indicios positivos de la composición de los costes de la accidentalidad vial española, obedecen más a la relación entre el estado de las infraestructuras viarias y la tecnología vehicular en seguridad pasiva y activa, que a un efecto relacionado con el Permiso de Conducir por Puntos.

El coste total de la siniestralidad vial española alcanzó en 2004 cifras oscilantes entre los 13.000 y los 17.000 millones de euros. La estimación de costes unitarios alcanzó en ese periodo, 11.000 euros en el caso de un herido y 929.000 euros en el caso de un fallecido (Barómetro 2004 de Seguridad Vial, Fitsa).

En los últimos años se ha dado una reducción significativa del número de muertos en accidentes de tráfico, sobre todo, en los años 2004 y 2005. El impacto reductor de la mortalidad en accidentes de tráfico, derivada de la entrada en vigor el Permiso por Puntos se debe inscribir en la tendencia incipiente de disminución generada anteriormente.

Desde julio de 2006 la cifra de muertos en accidentes de tráfico se ha reducido cerca de un 14'6%, una tasa muy superior a la registrada en años anteriores. Sin embargo, la pregunta que debemos hacernos es si esa cifra se debe exclusivamente a la implementación del Permiso por Puntos. En una primera aproximación a la respuesta, podemos decir que parece que el efecto positivo que ha producido la medida es indudable (RACC, 2007).

El Permiso por Puntos tiene la vocación de surtir un efecto sobre los conductores reincidentes. La evaluación de esta medida de intervención exige un horizonte situado en el largo plazo.

El 1 de julio de 2007, el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, presentó el balance del primer año de vigencia de la medida, que entró en vigor el 1 de julio de 2006 (Ministerio del Interior-DGT, 2007):

- El primer año de vigencia del Permiso por Puntos se cierra con 467 muertos menos.
- 280.000 conductores han perdido casi un millón de puntos en un año.
- Otras 640.000 denuncias que supondrán la pérdida de más de dos millones de puntos se encuentran actualmente en tramitación.
- Casi 1.400 conductores han perdido todos los puntos y, por tanto, el Permiso.
- El uso del cinturón de seguridad se eleva al 84,5%, diez puntos más que antes de la puesta en funcionamiento del nuevo permiso de conducir.

Las autoridades manifestaron que fallecieron 467 personas menos que en el mismo periodo del año anterior. Esta cifra supone una reducción del 14,3%, es decir, 1,28 muertos menos cada día. En el mismo periodo del año anterior, la reducción había sido del 4,9% (Ministerio del Interior-DGT, 2007).

El balance oficial divulgó que desde la puesta en marcha del nuevo permiso de conducir:

- 280.000 conductores (el 1% del censo) han perdido 980.000 puntos. De ellos, el 84% son hombres y el 16%, mujeres.
- El 7,6% son noveles con menos de tres años de antigüedad en el permiso y que sólo disponen de 8 puntos.
- El 31% de los conductores que han perdido puntos tenían entre 25 y 34 años.
- El 23%, entre 35 y 44 años.
- Los jóvenes hasta 24 años han supuesto el 18,7% del total de los infractores y los mayores de 44, el 23,7%.
- En el periodo señalado se han tramitando 640.000 denuncias que supondrían la pérdida de 2.075.000 puntos.
- Casi el 40% de estas sanciones se deben a exceso de velocidad.
- El 15%, a infracciones relacionadas con el uso del cinturón de seguridad o del casco.

Hemos señalado que la seguridad vial es un sistema complejo en el que la actitud social y el comportamiento social constituyen la columna vertebral del mismo, aunque también depende en cierta medida de factores relacionados (Izquierdo, Torres, 2005).

Entre 1991 y 1995, el número de fallecidos disminuyó en más de un tercio (-34,6%); el número de heridos graves descendió en más de la mitad (-57,2%); el número de heridos leves aumentó en un 14%; los accidentes con víctimas bajaron un 7%; el número total de

accidentes de tráfico se ha triplicado; la movilidad del parque se incrementó en un 96,9%; se duplicaron las autovías y autopistas con una expansión del 127%; la red total de carreteras sólo creció un 5,5,% y el número de vehículos en uso se elevó un 63% (Informe Basma, 2006, Fitsa). Todas estas referencias deben tenerse presentes en el horizonte comparativo.

La valoración del primer año del Permiso de Conducir por Puntos en cuanto a la reducción de los accidentes de tráfico, con víctimas mortales, heridos graves y heridos leves no se ha inscrito en el escenario anterior.

¿Cómo determinan las autoridades que las cifras ofrecidas en el balance oficial se deben a la medida?

¿En qué grado el Permiso de Conducir por Puntos ha influido en la modulación de las cifras descritas?

¿El efecto escalón equivalente a casi 500 muertos menos que atribuyen al Permiso por Puntos será mermado por el efecto de la homeostasis del riesgo?

2.2.1 La necesidad de un balance provisional objetivo

Cumplido el primer aniversario de la entrada en vigor de la Ley 17/2005, que supuso la puesta en marcha del Permiso por Puntos en España, el director general de Tráfico, Pere Navarro, aseguró que el grado de éxito de la medida dobla los resultados de otros países europeos. La calidad de un estudio es sinónimo de validez de éste (Cook y Campbell, 1979) y el discurso oficial español no parece obedecer a esta lógica científica.

El discurso oficial insiste en que la cifra de víctimas mortales por accidente de tráfico bajó un 14 por ciento en su primer año de implantación, frente al 7 de los demás.

Según la DGT, mientras que en 2003 la siniestralidad vial en España fue de 128 muertos por millón de habitantes, la media europea fue de 105, Pere Navarro afirmó textualmente: "ahora nosotros estamos en 92 muertos y la media europea está alrededor de 90, con lo que, de estar los últimos, hemos pasado a estar dentro de la media europea".

Las conclusiones oficiales vertidas en los medios de comunicación deben ser matizadas objetivamente, con el propósito de ponderar el entusiasmo de la información y de la publicidad oficial.

Al hilo de lo anterior, podemos indicar que diversos análisis científicos provisionales difieren de las conclusiones entusiastas de las autoridades. A modo de ejemplo cabe citar un estudio evaluativo (RACC, 2007) que ofreció matices interesantes al 1 de julio de 2007:

- No había información disponible referida a la mortalidad en accidentes de tráfico, desagregada por Comunidades Autónomas de los meses transcurridos del 2007.
- No había información disponible referida a la mortalidad desagregada por Comunidades Autónomas en zonas urbanas.
- Los datos otorgados por la DGT en el periodo señalado, se referían a los muertos en carretera, y de entre estos, únicamente los fallecidos en las 24 horas inmediatamente posteriores al accidente.
- Los datos de muertos a 30 días, que son los relevantes a efectos de la comparación internacional, se hacen públicos con un retraso considerable.
- Para el 2007, sólo se hacen públicos los datos de muertos y no los de heridos graves y leves, lo que quiere decir que para estas dos últimas variables no es posible estimar cuál ha sido la incidencia del Permiso por Puntos.
- Los datos sobre la topología de los accidentes del año 2007 sólo se harán públicos en el 2008.

A los matices ofrecidos por el estudio citado, añadimos otro tipo de disfunciones informativas que dificultan el análisis de los investigadores (Izquierdo, Torres, 2007):

- Ausencia de información relativa a la incidencia de la medida en la reducción de los accidentes de tráfico de los transportistas profesionales.
- Déficit informativo, relativo a los aspectos contradictorios entre las exigencias que el Permiso de Conducir por Puntos impone a los conductores profesionales y el nivel de competitividad que el mercado impone a las empresas del transporte, sobre todo, a los autónomos.
- Repercusiones socioeconómicas negativas que ha tenido la implementación de la medida para el transporte profesional.

El transporte de pasajeros por carretera, es otro factor a tener en cuenta en el análisis. Los porcentajes constitutivos de los flujos que componen el transporte español parecen no justificar algunas exigencias que impone el Permiso de Conducir por Puntos a los transportistas profesionales de pasajeros.

Al hilo de lo anterior, cabe reseñar que el Observatorio del Ministerio de Fomento, ofrece los siguientes datos:

- El turismo representa el 78,97% de la cuota de mercado del transporte de viajeros por carretera; es decir es el mayoritario en la elección de los españoles.
- El autobús representa el 11,71%.
- El tren el 4,96%.
- El avión el 4,05%.
- El 0.31% del barco.

EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE CAMIONES. 2000-2004					
Año	2000	2001	2002	2003	2004
Unidades	710.277	757.650	799.241	829.410	871.252

Tabla 16: Elaboración propia: J.Izquierdo y R.Torres; Fuente FITSA

La propia información oficial es contradictoria y poco rigurosa al adjudicar el efecto escalón de los 500 muertos menos al Permiso de Conducir por Puntos. La cifra de 500 víctimas mortales menos no puede ser una conclusión determinista adjudicada a la medida.

En una entrevista con motivo de su primer año al frente de la Dirección General de Tráfico (DGT), Navarro consideró que el muy importante descenso de 500 muertos en las carreteras tras sus primeros ocho meses en el cargo fue fruto de abrir el debate. La tendencia oficial al determinismo legal administrativo resta credibilidad a los análisis de las autoridades.

En la misma entrevista, el Director de la DGT manifestó que aún hay mucho que hacer en materia de seguridad vial, afirmó que su objetivo era acabar su mandato con 1.000 muertes menos al año en las carreteras, y citó como asignatura pendiente el índice de muertos por millón de habitantes, que en España es de 132, frente a los 105 de la media de la UE y los algo más de 50 de Holanda, Gran Bretaña o Suecia. Mensajes positivos que vuelven a reiterarse en el primer aniversario, y a adjudicarse de modo mimético al Permiso de Conducir por Puntos.

Los mensajes de las autoridades competentes evidencian un déficit de valoración sistémica. Es evidente, la tendencia oficial a atribuir de un modo determinista logros de seguridad vial a cualquier medida o iniciativa implementada, incluida el Permiso de Conducir por Puntos.

2.2.2 La necesidad de comparación objetiva con Europa

La DGT destacó que la siniestralidad en carretera está subiendo en Francia, en Gran Bretaña y en Suecia, y resaltó que en España mantiene un descenso del orden del 8 por ciento (Ministerio del Interior, DGT, 2007). Sin embargo, evaluar los efectos del Permiso por Puntos implica la utilización de un enfoque analítico integral o de vocación sistémica a medio y largo plazo.

Las variables implicadas en los accidentes de tráfico son numerosas, y es tarea compleja, parcelar los efectos específicos derivados del Permiso por Puntos, por mucho que se empeñe la información oficial (Izquierdo, Torres, 2007).

2.11. COMPARATIVA EUROPEA. MUERTOS POR MILLÓN DE POBLACIÓN. AÑO 2003.			
Muertos por millón de población			
Año 2003			
Malta	41	Estonia	120
Suecia	59	Eslovaquia	120
Reino Unido	62	Eslovenia	121
Países Bajos	64	Chipre	128
Finlandia	73	España	128
Dinamarca	80	Hungría	130
Alemania	80	Belgica	131
Irlanda	87	Rep. Checa	141
Francia	102	Polonia	146
Italia	104	Grecia	147
Austria	114	Portugal	150
Luxemburgo	119	Lituania	204
Estonia	120	Letonia	210
		Media UE	103

Tabla 17: Fuente Comisión Europea

El despliegue publicitario e informativo debe tener una base sólida que respalde objetivamente los mensajes. De no ser así, se genera un riesgo de deslegitimación social de una medida de intervención, a priori válida.

El análisis oficial no puede eludir la realidad de que la evolución observada en España es relativamente peor, que la registrada por algunos países del entorno europeo, incluyendo algunos que no han implantado el Permiso por Puntos en el periodo señalado. (RACC, 2007)

El discurso oficial olvida que la propia Ley reconoce que son 3 años el plazo razonable para alcanzar la madurez del funcionamiento de la medida. La comparación en el ámbito europeo debe excluir sesgos excesivamente exitosos en favor de una implementación más efectiva de la medida.

En este sentido, se debe considerar que las tasas de accidentes de tráfico de Portugal, Grecia y la República Checa, que ostentan magnitudes similares a la española, registraron en el año 2006 unas tendencias evolutivas más positivas que la de nuestro país (RACC, 2007).

La afirmación anterior se basa en que:

- La tasa de accidentes de tráfico de Portugal se ha reducido 3'8 puntos.
- La tasa de accidentes de tráfico de Grecia se ha reducido 2'7 puntos.
- La tasa de accidentes de la República Checa se ha reducido 2'2 puntos.
- La tasa española se ha reducido se ha reducido 0'8 puntos.

Todos los años fallecen más de 40 000 personas en la Unión Europea (EUR-15) de resultados de accidentes de circulación y 1 700 000 personas sufren lesiones corporales. Estos accidentes son la principal causa de mortalidad de los menores de 45 años y reducen más la esperanza de vida que las afecciones cardíacas o el cáncer. Se calcula que su coste total para la sociedad supera los 160 000 millones de euros al año, lo que corresponde al 2 % del PNB de la Unión: un precio desorbitado cuando tenemos al alcance de la mano soluciones poco onerosas y aceptables para los ciudadanos.

Número de víctimas mortales

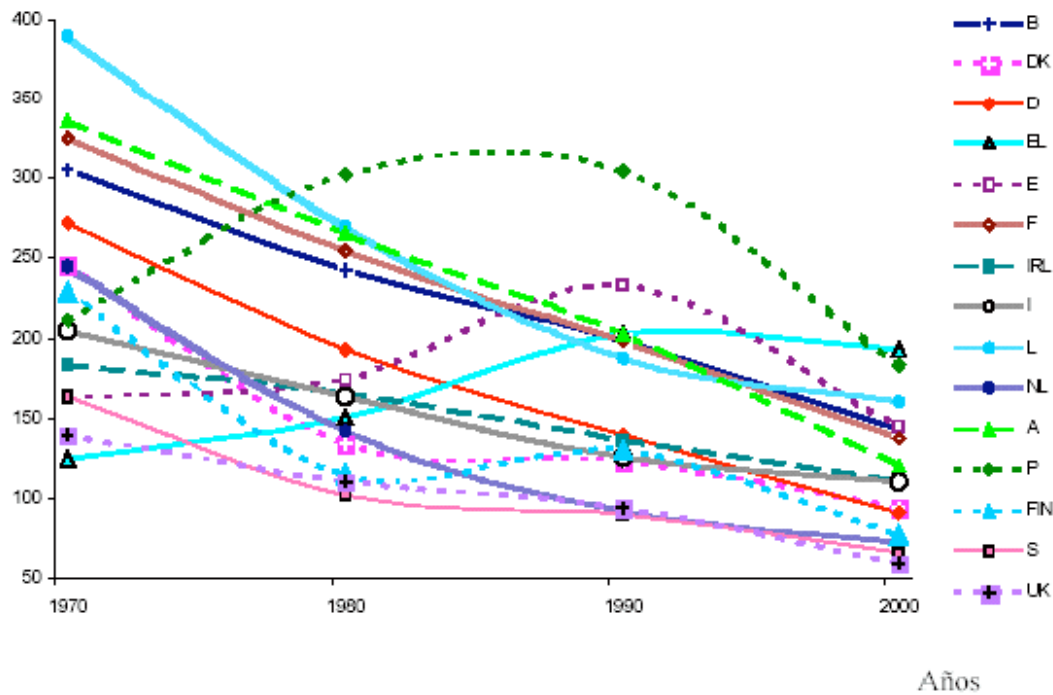


Gráfico 1a: Accidentes de tráfico, número de víctimas mortales por millón de habitantes en cada uno de los Estados miembros, evolución 1970-2000

Figura 2; Fuente Comisión Europea

En caso de que no se hubiese llevado a cabo la implementación del Permiso por Puntos en España, hubiera sido probable la existencia de la misma tendencia actual de la tasa de mortalidad descendente, aunque quizás a menor ritmo.

La disminución de la accidentalidad vial en el caso español, no se puede vincular de modo determinista legal-administrativo a un proceso de implantación asimétrica y disfuncional del Permiso por Puntos (Izquierdo, 2007).

El conjunto de las intervenciones ha permitido que España disminuya las cifras de siniestralidad vial para acercarse a la media de la UE de 91 muertos por cada millón de habitantes en 2006 (Torres, 2006).

Las evidencias empíricas procedentes del escenario vial internacional sugieren que para ser efectivo el Permiso por Puntos, debe imbricarse en un enfoque de intervención sistémico, y por tanto, ha de ser apuntalado por la implementación de otras medidas destinadas al incremento de la percepción del control sociovial sobre los conductores.

La homeostasis del Riesgo implica que el efecto escalón del Permiso por Puntos parece ser inicialmente importante, pero que después tiende a diluirse en el tiempo (Izquierdo, Torres, 2007).

En el caso italiano (RACC, 2007), el proceso de introducción del Permiso por Puntos corrió paralelo a otro proceso de implementación de otras medidas tales como:

- Duplicación del importe de ciertos tipos de multas.
- Fijación de un límite de velocidad más bajo en ciertas contingencias climatológicas (lluvia, nieve, niebla).
- Aumento de los controles sobre el uso de casco por parte de los motoristas.

La experiencia internacional respalda la plausibilidad de la teoría homeostática, y aconseja desactivar el exceso de sesgo exitoso en la información y la publicidad oficiales.

A modo de ejemplos, cabe destacar:

- El caso irlandés reveló que con el Permiso por Puntos se redujo la mortalidad en un 10% el primer año. Sin embargo, a partir del segundo año de vigencia la cifra de muertos en accidentes de tráfico volvió a incrementarse (RACC, 2007)
- El caso francés apunta a la misma dirección (Dayre, 2001). La introducción del Permiso por Puntos en el año 1992 disminuyó la mortalidad en un 7%, pero en el segundo año, la mortalidad derivada de los accidentes de tráfico ascendió hasta alcanzar los niveles anteriores a la vigencia del Permiso por Puntos.
- El caso británico se caracteriza por ser uno de los países de la UE con menos accidentes. La causa de la seguridad vial sostenible de Gran Bretaña no parece estar asociada a un sistema de represión, ni al tipo de vías, ni siquiera a la singularidad de conducir por la izquierda. La seguridad vial británica de tendencia sostenible parece estar relacionada con la vocación sistémica de su implantación y desarrollo, y el control social del tráfico (Allsop, 2005).
- La comparación británica-francesa revela que no hay base científica objetiva para sacralizar el Permiso de Conducir por Puntos. En 1998, 8.437 personas murieron en las carreteras francesas contra 3.581 en Gran Bretaña (Dayre, 2001). Hace más de treinta años que se muere al menos dos veces más en las calzadas francesas (15.090 muertos en 1970 contra 7.770). El número de

habitantes en los dos países es sin embargo análogo. Con respecto a las matriculaciones, para todas las categorías de vehículos, había 280.000 más en Gran Bretaña el 1º de enero de 1997 (28 796 000 contra 28 516 000). Tal diferencia (135% de muertos más en las carreteras francesas) plantea solo interrogantes.

- Por otro lado, cabe considerar que la participación social británica (Dayre, 2001) es activa y protagonista, alejada del modelo español de participación social con tutela oficial indirecta vía patrocinio oficial, como lo demuestra una parte significativa de la participación asociativa española.
- En el caso holandés, se da una situación similar a la británica y por tanto, la intervención vial sistémica parece estar asociada a los actuales niveles sostenibles de seguridad vial (SWOW, 2001).

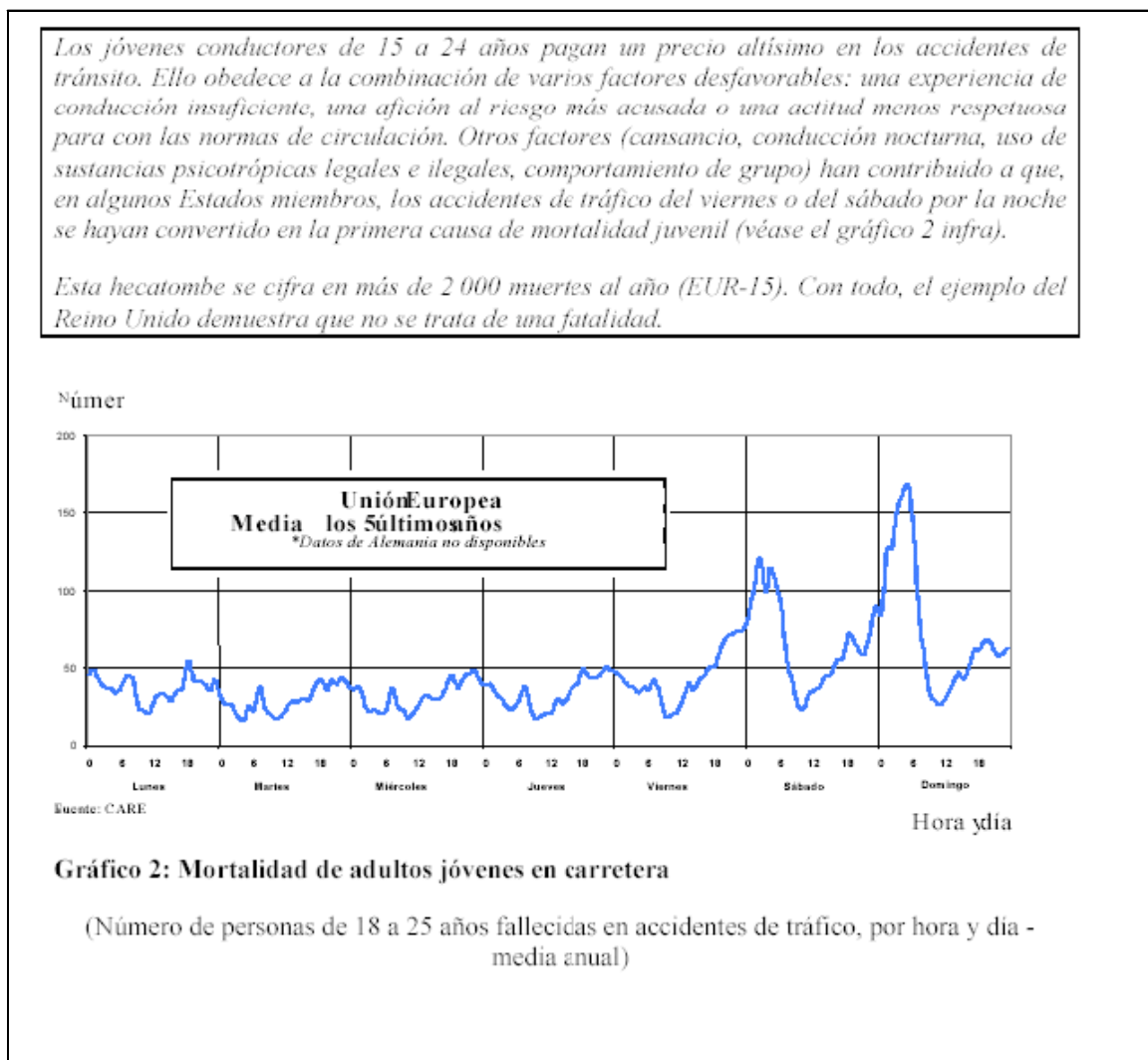


Figura 3: Fuente Comisión Europea

En modo alguno pretendemos sugerir que el efecto reductor de la siniestralidad vial derivado del Permiso por Puntos ha prescrito en el caso español.

La evidencia científica sugiere la necesidad de integrar la medida en un enfoque de intervención sistémico (Informe Mundial OMS, 2004). Por tanto, la exhibición de éxito oficial bajo la máscara estadística sólo puede perjudicar la credibilidad y legitimación sociales de una medida de intervención potencialmente útil.

El control basado en la capacidad de incrementar la probabilidad de que suceda el resultado más deseable (Elvik, 1993) para erradicar los comportamientos de riesgo elevado, es incompatible con un interés moderado de las autoridades por saber el impacto objetivo de la intervención en la seguridad vial (Trinca *et al.*, 1988).

El Permiso por Puntos es una medida que necesita imbricarse en un enfoque global, estructural de intervención. La actitud social contenida de los conductores ante el riesgo vial, después de la implementación del Permiso por Puntos tiene el límite de la homeostasis del riesgo, al igual que cualquier otra medida de intervención.

El perfeccionamiento del Permiso por Puntos debe ser consecuencia de un enfoque globalizador. La medida no evita muertes por sí misma. El déficit de educación sociovial, la reconversión de la red secundaria que presenta una cantidad de tramos con alta concentración de accidentes y la tendencia débil de modernización del parque automotor, desbordan el ámbito de este tipo de permiso de conducción. (Izquierdo, Torres, 2007)

2.2.3 La relación con el permiso de conducir europeo

La corrección de las disfunciones de implementación del Permiso de Conducir por Puntos en España, deben encuadrarse en el modelo único de permiso de conducir europeo (DGT, 2007).

Los estados de la Unión Europea tendrán un modelo único de permiso de conducir, de material plástico y del tamaño de una tarjeta de crédito, que sustituirá a los numerosos modelos diferentes que coexisten en la actualidad (Comisión Europea, 2006).

El acuerdo político alcanzado por el Consejo de Ministros de Transporte de la Unión Europea, con la única abstención de Gran Bretaña, otorgó un periodo transitorio excepcionalmente largo de 26 años para aplicar la nueva normativa en los países con permiso de conducir de duración ilimitada, como Alemania o Bélgica (Consejo UE).

La nueva normativa europea se basa en el reconocimiento mutuo de los permisos de conducir emitidos por cada estado de la UE y establece la obligación de renovaciones periódicas con exámenes médicos de los chóferes de camiones y autobuses para incrementar la seguridad vial.

La emisión de los nuevos permisos de conducir será obligatoria en todos los países a partir del 2012, pero los permisos de duración ilimitada en vigor serán válidos hasta el 2032.

Destacable es el hecho de que la reforma legislativa adoptada en España en el 2004, anticipó las normas básicas de la nueva directiva europea.

Los permisos de las categorías A (motos) y B (automóviles hasta 3.500 kilogramos) deberán renovarse cada 10 años, con la posibilidad de los países de poder alargar la validez hasta 15 años. Los permisos para conducir autobuses y camiones se renovarán cada cinco años.

El permiso de categoría B dará derecho, como en España, a conducir motos de pequeña cilindrada hasta 125 centímetros cúbicos. Para limitar los accidentes, la nueva normativa restringe como principio el acceso a las motos de gran cilindrada sin una experiencia previa en conducción de motos de dos años y la limita a las personas con más de 24 años, en lugar de los 21 años actuales, aunque deja a los estados un margen de discrecionalidad.

La nueva directiva deja en manos de los Estados miembros la decisión de introducir o no un microchip en el nuevo modelo. Los países europeos intensificarán su cooperación para evitar que los conductores a los que se haya retirado el permiso puedan obtener uno nuevo en otro Estado miembro. Para ello, se creará una red de intercambio de datos.

2.2.4 Fragmentación administrativa y competencial española

En Gran Bretaña, Francia, Italia, o Portugal, las autoridades encargadas de gestionar las medidas viales son las estatales. La peculiar organización administrativa y distribución competencial en materia de transporte, tráfico y seguridad vial hace de España un caso singular y diferenciado de otros Estados miembros de la Unión Europea (Cuervo y Alfageme, 2007).

En el caso español, las autoridades que sancionan corresponden a las esferas municipal, autonómica y estatal (Jefaturas de Tráfico adscritas a la DGT, éstas últimas imbricadas en el Ministerio del Interior).

En materia de Transportes hay tantas autoridades sancionadoras como Comunidades Autónomas, al margen de las competencias que aún le quedan al Ministerio de Fomento en el ámbito de la inspección.

La fragmentación administrativa y competencial se da en todo tipo de infracciones. Un ejemplo significativo es cuando se conduce sin llevar el cinturón de seguridad:

- Sanción por el Ayuntamiento si la infracción es cometida y denunciada dentro del casco urbano.
- Sanción por la Jefatura de Tráfico si la infracción se comete en las carreteras de su competencia.
- En País Vasco y Cataluña, la Consejería de Interior del Gobierno Vasco o el Servei Català de Trànsit de la Generalitat de Catalunya, son los entes que sancionan si la infracción se comete en las carreteras de su competencia.
- En transporte terrestre la fragmentación se multiplica, por diecisiete.

	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Variación (2004/2003)
Accidentes con víctimas	101.729	100.393	98.433	99.987	94.009	-5,98%
Muertos	5.776	5.517	5.347	5.399	4.741	-12,19%
Heridos graves	27.764	26.566	26.156	26.305	21.805	-17,11%
Heridos leves	122.017	123.033	120.761	124.330	116.578	-6,24%

Nota: Cifras de muertos computados a 30 días

Tabla 18; Fuente DGT

El Registro General de Conductores está en la órbita del Ministerio del Interior (DGT) y la competencia para suspender y retirar los Permisos de Conducir pertenece en exclusiva a la Administración Central.

Los puntos van sujetos a sanciones por infracciones que están dispersas en una fragmentación administrativa y competencial que a su vez, integran la organización territorial de Estado. En este periodo de vigencia de la medida, es evidente la asimetría de desarrollo imperante en el continuo infracción-sanción-pérdida de puntos.

Las multas tardan de dos a tres meses y, además, pueden ser recurridas. Otro tanto sucede con la pérdida de puntos, esto genera una cierta sensación de impunidad en los conductores y no logra acabar con los usuarios temerarios de la carretera (Cuervo y Alfagame, 2007).

La disfunción radica en que los efectos perniciosos de la fragmentación administrativa y competencial, junto a la actuación disfuncional de un sistema telemático hacen que en muchas ocasiones, el conductor sancionado se encuentre en una situación de indefensión.

Un análisis de contenido de la información publicada en la prensa escrita, sugiere que se dan casos de protegidos por las CCAA que no asumen sus deudas. Los ayuntamientos tienen capacidades limitadas, y por tanto, obstáculos operativos objetivos en la hora de ejecutar sanciones de conductores que residen en otras ciudades o localidades.

La fragmentación administrativa implica una diversidad de órganos recaudadores, lo cual se traduce en niveles recaudatorios no concordantes con los niveles de sanciones impuestas, y por tanto, no se lleva a cabo lo que posibilita Ley en este ámbito.

Otro tipo de disfunciones del Permiso de Conducir por Puntos se centran en las prácticas más habituales que dan lugar a la retirada de puntos. En este sentido, destacamos que el 88% de las sanciones con pérdidas de puntos es debido a los aparcamientos indebidos, según un estudio (Compañía de Asistencia Automovilística ADA).

Sin embargo, la Dirección General de Tráfico (DGT) achacó a los ayuntamientos las sanciones que se imponen con pérdida de puntos por estacionar el vehículo de manera incorrecta, al negar que el nuevo sistema este concebido para este fin.

El responsable de Comunicación de la DGT, Francisco Altozano, recordó que el nuevo permiso sólo prevé la retirada si el aparcamiento se hace en una zona peligrosa o en carril bus. "Queremos dejar claro que si los ayuntamientos están llevando a cabo esa práctica es cosa suya, no de Tráfico".

La situación reseñada revela que las disfunciones derivadas de la fragmentación administrativa y competencial, se traducen en una tendencia a la dispersión de la responsabilidad pública, y a una resistencia irracional de la autoridad para asumir dichas disfunciones, y sus posibles correcciones (Izquierdo, Torres, 2006).

El hecho de que el discurso de las autoridades de tráfico se limite a culpar a las Administraciones locales del problema, revela la ausencia de alternativas para la resolución de un asunto directamente derivado de la fragmentación institucional y administrativa española.

En cuanto a los recursos que se interponen por incumplimientos de la normativa vial, Altozano insistió en que, lejos de aumentar, "se han mantenido" en el primer año de vigencia del carné por puntos. Este dato contrasta, sin embargo, con los aportados por las compañías aseguradoras Mutua Madrileña y ADA, que en un informe coincidieron en que el número de recursos ha crecido a lo largo de ese periodo un 35% por aparcamiento indebido.

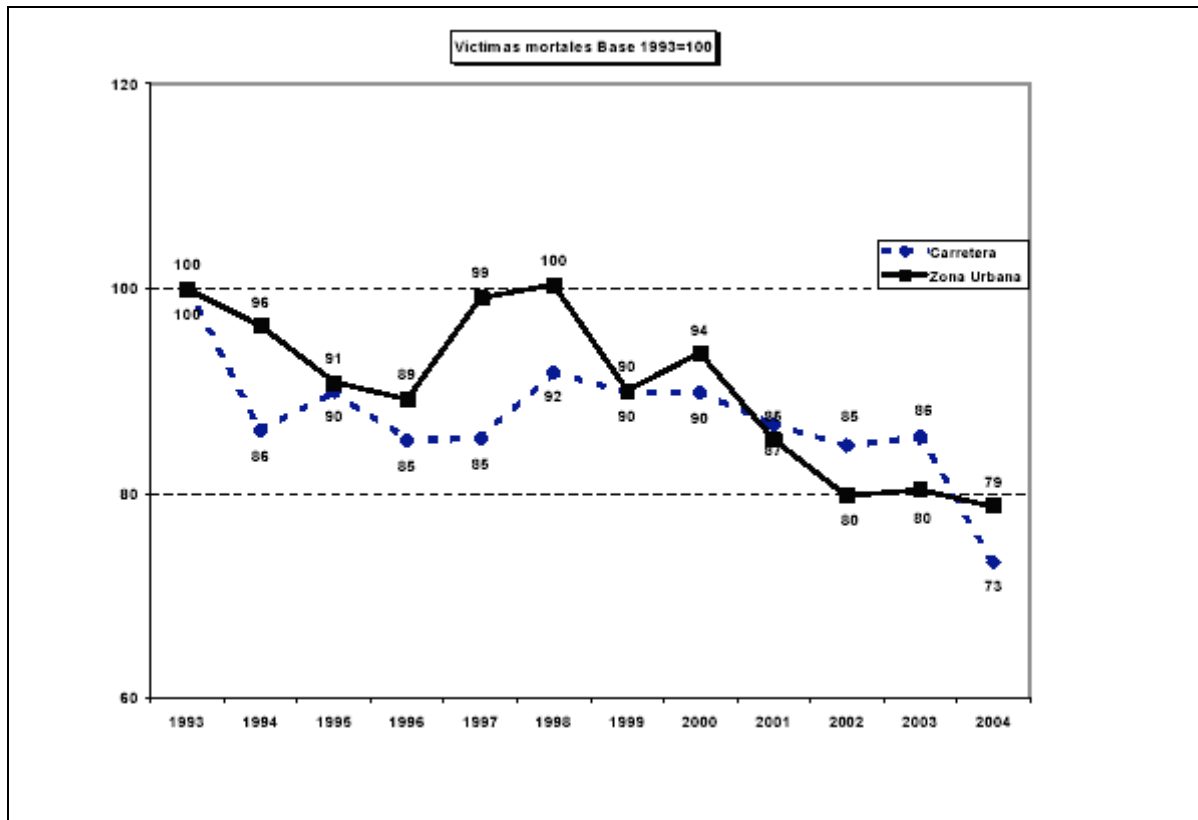


Figura 4: Fuente DGT

Hacia mediados de agosto de 2007, un total de 1.655 conductores españoles habían perdido o iban a perder de inmediato su permiso de conducir durante seis meses tras haber agotado su saldo de puntos. A unos 551 ya se les retiró el carné y al resto se le estaba tramitando la retirada en ese momento. Todos ellos debían proceder a la realización de un curso de 24 horas sobre seguridad vial y tenían que volver a examinarse y aprobar para recuperar su licencia (DGT, 2007).

En aquel momento, la Dirección General de Tráfico comunicó a 75.915 conductores, a través de una carta informativa, que habían perdido la mitad o más de los puntos con los que contaban en el momento en que se puso en marcha el nuevo permiso de conducir. Hasta ese momento, 1.146 conductores habían perdido más de 20 puntos.

Si el 88% de las sanciones con pérdidas de puntos es debido a los aparcamientos indebidos, según el estudio de la compañía de asistencia automovilística ADA, parece evidente que la medida no está cumpliendo con la finalidad de erradicar comportamientos de riesgo vial.

Desde julio de 2006, Tráfico ha gestionado un total de 443.568 expedientes por infracciones cometidas por 424.386 conductores. La mayor parte de estas sanciones se han producido por circular a una velocidad superior a la establecida (40,6%); conducir sin

cinturón de seguridad o casco (14,8%); utilizar el teléfono móvil (11,6%) y conducir con una tasa de alcohol superior a la permitida (10%). Estas infracciones han supuesto la pérdida de 1.412.458 puntos (DGT, 2007).

Asimismo, la Dirección General de Tráfico tramitó la retirada de otros 2.374.642 puntos a 633.193 conductores que han sido denunciados por diversas infracciones. En total, las denuncias que se encontraban en proceso de tramitación fueron 722.688 en el primer aniversario de la medida. De ellas, el 39% son por exceso de velocidad; el 14,5%, por conducir sin cinturón de seguridad o casco; el 11,5% por utilizar el teléfono móvil; y el 11,4% por alcoholemia. El 23,6% restante se corresponde con otras infracciones (DGT, 2007).

Para agilizar el tratamiento de las denuncias, el Ministerio de Interior creó el Centro Estatal de Tramitación de Denuncias Automatizadas de Tráfico.

2.2.5 La vulnerabilidad de los conductores profesionales

En cuanto a los conductores profesionales, están más expuestos a recibir sanciones. Como ejemplo, cabe destacar los conductores que trabajan en el sector red de distribución de paquetería urgente o el transporte de mercancías (King, 1996).

Los transportistas profesionales cargan con estereotipos negativos de comportamiento vial y padecen el estigma social de ser considerados casi los únicos responsables de la congestión, los atascos, la contaminación, la quiebra de normas, etc. (O'Day, 1970).

A la estigmatización social del transportista profesional se debe añadir la desproporcionalidad de una norma que les expone a una elevada tasa de exposición al riesgo de pérdida de puntos (Izquierdo, 2005).

La realidad de los transportistas profesionales sugiere que este segmento de la comunidad de usuarios de las vías públicas, son los que proporcionalmente asumen una actitud social ante el riesgo vial más responsable.

Después de más de un año de vigencia del Permiso de Conducir por Puntos, las capacidades administrativas y tecnológicas limitadas, así como el conjunto de disfunciones asociadas o derivadas son considerables. Las consecuencias son la pérdida de efectividad en la consecución de los objetivos perseguidos, y un déficit notable de equidad y proporcionalidad en los efectos punitivos para los profesionales españoles del transporte.

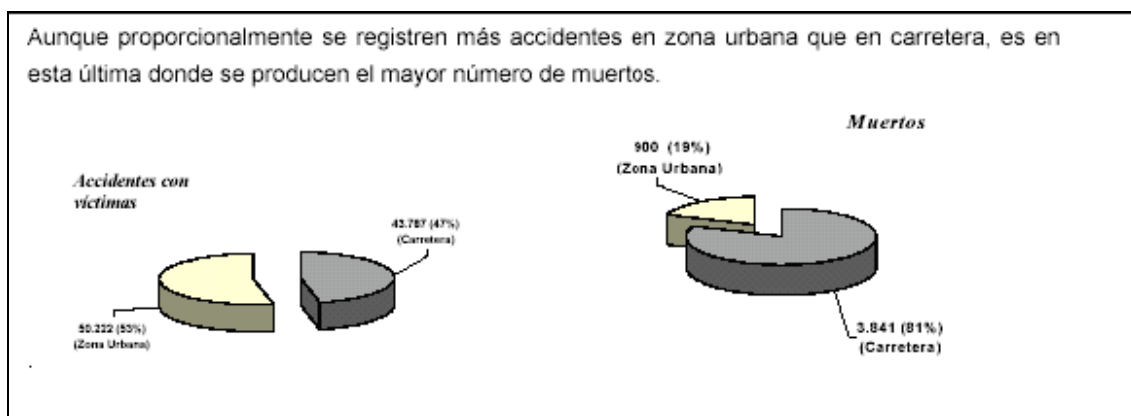


Figura 5: Fuente DGT

La falta de equidad y proporcionalidad en los efectos punitivos del Permiso de Conducir por Puntos se tornan muy llamativas e injustificados, cuando por ejemplo los datos revelan que en el año 2003 el transporte profesional español apenas representó el 15% de los accidentes, mientras que los turismos representaron casi tres cuartas partes de la totalidad de la siniestralidad vial (FENADISMER).

El periodo dilatado de tiempo para hacer efectiva la pérdida de puntos es un factor que distorsiona el normal funcionamiento de los conductores en general, y de los conductores profesionales en forma más aguda.

Los conductores sancionados con pérdidas de puntos no notan con inmediatez la sanción, y por tanto la medida pierde su vocación preventiva destinada teóricamente a los conductores reincidentes.

La aprobación de cualquier nueva medida legislativa provoca inmediatamente una reducción del número de fallecidos en la carretera. El Permiso por Puntos no ha escapado a esta tendencia transitoria, y por tanto, su efecto temporal limitado, es debido exclusivamente a una concepción no sistémica de la política de seguridad vial española.

El sector de transporte por carretera, está implicado sólo en el 15% de los accidentes. Además el transporte público en España es muy minoritario frente al privado. Las variables señaladas deben tenerse en cuenta en la hora de medir las repercusiones del Permiso por Puntos para los transportistas profesionales (Informe Basma, Fitsa, 2006).

Teniendo en cuenta lo argumentado, se debe señalar que en España, los accidentes laborales del tipo específico de accidentes de tráfico *in itinere* y en misión, tienen unas proporciones considerables. Durante el periodo de 1993-2002 uno de cada tres conductores víctimas de accidentes de tráfico se desplazaba por motivos laborales (Ministerio de Trabajo, 2006).

El Permiso de Conducir por Puntos pretende aminorar las proporciones de este tipo de siniestralidad vial ligada al ámbito laboral. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sostiene que el incremento experimentado por la siniestralidad laboral de tráfico ha sido mayor que el aumento de cualquier otro tipo de accidente laboral.

Los factores de riesgo que interactúan en la conducción profesional multiplican las probabilidades de accidentalidad y el alcance de las consecuencias. Sin embargo, el número de conductores víctimas de accidentes laborales se ha incrementado en más de un 50% de manera similar en desplazamientos *in itinere* y en misión. Los datos indican que el concepto de conductor profesional en relación a la seguridad vial debería al menos ser reconsiderado (ASTIC, CCM, FENADISMER).

Los datos indican que una parte significativa de los accidentes laborales son accidentes de tráfico. El Permiso de Conducir por Puntos afecta a la seguridad vial, y por tanto, debería tener influencia reductora sobre las cifras de accidentes de tráfico en el ámbito socio – laboral. El déficit informativo oficial en esta dimensión hace imposible realizar una estimación aproximada al respecto.

El sector del transporte profesional es un afectado principal del Permiso de Conducir por Puntos. Sin embargo, una pluralidad de sectores laborales no catalogados como profesionales del transporte implica que los trabajadores se desplacen en vehículos a motor de su hogar a su lugar de trabajo y para el desempeño de la actividad profesional (Izquierdo, Torres, 2007).

Una disminución de la cifra de accidentes de tráfico debería implicar necesariamente una reducción de la cifra de accidentes laborales vinculada al tráfico. No se justifica la insuficiencia de información oficial si no fuera por unos hipotéticos resultados desesperanzadores.

La pérdida de la vigencia del permiso de conducción desemboca en problemas de movilidad, y por tanto, de paralización profesional para los trabajadores que tienen dependencia del uso del vehículo privado.

El Permiso por Puntos incorpora particularidades para los profesionales del transporte, en reconocimiento a sus especiales circunstancias y a su especial vinculación al tráfico. Sin embargo, en el balance oficial realizado después de un año de la medida no permite evaluar el alcance de las mismas debido al señalado déficit informativo oficial.

Año	Muertos (30 días)			Índice 1993=100		
	Carretera	Zona Urbana	Total	Carretera	Zona Urbana	Total
1993	5.236	1.142	6.378	100	100	100
1994	4.514	1.101	5.615	86	96	88
1995	4.713	1.038	5.751	90	91	90
1996	4.464	1.019	5.483	85	89	86
1997	4.472	1.132	5.604	85	99	88
1998	4.811	1.146	5.957	92	100	93
1999	4.709	1.029	5.738	90	90	90
2000	4.706	1.070	5.776	90	94	91
2001	4.543	974	5.517	87	85	87
2002	4.435	912	5.347	85	80	84
2003	4.480	919	5.399	86	80	85
2004	3.841	900	4.741	73	79	74

La cifra de fallecidos en carretera en el año 2004 es un 27% menor que la de 1993 y la de fallecidos en zona urbana un 21%.

Tabla 19: Fuente DGT

En el primer aniversario del sistema de permiso por puntos no se puede evaluar científicamente:

- El número y la utilidad de los programas para la prevención de la pérdida del permiso de conducción implantados por las empresas.
- El grado de implicación de los encargados de la seguridad en las empresas.
- La evaluación de los Cursos de Recuperación Parcial de puntos contemplados en el sistema.
- El grado de corresponsabilización de los conductores, los responsables de seguridad de las empresas, y los propios empresarios, en el cumplimiento efectivo de las recomendaciones y exigencias de la medida.
- El nivel de adaptación de los autónomos a la medida.

2.7. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ACCIDENTE. AÑO 2004

Tipos de accidente	Carretera				Zona Urbana			
	Accidentes con víctimas		Muertos		Accidentes con víctimas		Muertos	
Salida de la vía	17.761	41%	1.466	38%	2.579	5%	158	18%
Colisión frontal	3.194	7%	693	18%	1.715	3%	51	6%
Colisión lateral y frontolateral	10.190	23%	826	22%	20.854	42%	228	25%
Colisión trasera y múltiple	7.790	18%	303	8%	9.265	18%	37	4%
Atropello peatón	1.342	3%	319	8%	9.472	19%	333	37%
Vuelco	1.299	3%	70	2%	981	2%	20	2%
Otro tipo de accidente	2.211	5%	164	4%	5.356	11%	73	8%
Total	43.787	100%	3.841	100%	50.222	100%	900	100%

En carretera el 41% de los accidentes con víctimas y el 38% de los muertos se han producido en salidas de la vía. Estos porcentajes son iguales a los del año 2003.

En zona urbana, aunque el mayor porcentaje de accidentes se produjo en colisiones laterales y frontolaterales (42%), son los atropellos el tipo de accidente que presenta un mayor porcentaje de muertos (37%). En el año 2003 las colisiones laterales y frontolaterales supusieron el 44 % de los accidentes, y los atropellos el 41% de los muertos.

Tabla 20: Fuente DGT

- El procedimiento aprobado concede a los funcionarios de Tráfico un poder sancionador superior al otorgado a los Jueces y Magistrados por el Código Penal, con la agravante de que si bien en los procesos judiciales las penas sólo se imponen respetando el principio de derecho a la defensa, en el caso de retirada del permiso de conducir por puntos por parte de Tráfico se realiza de forma automática, con lo que aunque fuera anulado posteriormente por la jurisdicción contencioso administrativa, no sería posible reparar el perjuicio ocasionado al conductor al que se le retira el permiso de conductor, que en el caso del profesional supondría además haber perdido su puesto de trabajo.
- Frente al sistema establecido en España, en el caso del sistema francés o italiano la retirada del permiso de conducir es competencia exclusiva de los jueces.
- El catálogo de infracciones establecido es superior para los profesionales que para los particulares, con la agravante de que algunas infracciones no afectan a la seguridad vial, sino a la problemática del tráfico urbano, como es el aparcamiento de los transportistas de distribución en lugar indebido ante la imposibilidad de estacionar en los lugares reservados para la carga y descarga que están indebidamente ocupados por vehículos particulares, ante la ineficacia de los agentes municipales.

- El sistema establecido del Permiso de Conducir por Puntos discrimina a los conductores nacionales frente a los extranjeros, ya que la retirada de los puntos sólo se aplicará a los conductores nacionales, lo que es especialmente discriminatorio en el transporte por carretera dado que desde 1998 el transporte en la Unión Europea está liberalizado lo que implica que en la actualidad aproximadamente el 51% del transporte internacional con origen y destino en España se realiza por conductores extranjeros. En transporte interior dentro de España (cabotaje), más del 6% del transporte es realizado por transportistas extranjeros en el seno de la Unión Europea según datos de la Comisión Europea.

La entrada en vigor del Permiso de Conducir por Puntos, si bien fue aceptada de buen grado por la mayoría de los empresarios y trabajadores, ya que entendieron que la medida favorece que el conductor cometa menos infracciones de tráfico, también fue criticada por no contemplar la diferenciación entre lo que es un conductor profesional y lo que es un conductor particular (XV Congreso Nacional del Transporte de Madrid).

En ese evento, la posición de los sindicatos UGT y CCOO, coincidió con la de los empresarios del transporte. Sus representantes sostuvieron:

- La necesidad de reivindicar el reconocimiento de que el permiso de un conductor profesional debe distinguirse del permiso particular. Las pérdidas de puntos que puedan producirse durante la conducción de una persona en su vida privada repercuten directamente en su principal herramienta de trabajo, el permiso de conducir. Suspender el carné no debe implicar suspender el sueldo.
- Debe distinguirse entre un permiso profesional y uno privado. El conductor profesional también tiene una vida privada, por lo que las multas que le impongan en su ámbito particular no deberían repercutir para su trabajo. Asimismo, la normativa actual del carné por puntos requiere una revisión en cuanto al procedimiento sancionador.

2.10. VÍCTIMAS MORTALES DISTRIBUIDAS POR TIPO DE VEHÍCULO.

En *carretera* descienden principalmente las cifras de fallecidos ocupantes de autobuses, turismos y ciclomotores. Los peatones muertos en carretera también descienden considerablemente. Por el contrario los muertos en bicicleta y motocicleta se han incrementado respecto al año anterior.

En *zona urbana* también ha descendido la cifra de muertos ocupantes de autobús y de turismos, así como la de peatones, sin embargo la de muertos usuarios de ciclomotores se ha visto incrementada.

	Carretera			Zona Urbana		
	2003	2004	%Variación n 2004/2003	2003	2004	%Variación n 2004/2003
Bicicleta	63	68	7,94%	15	21	40,00%
Ciclomotor	220	186	-15,45%	171	175	2,34%
Motocicleta	266	304	14,23%	101	96	-4,95%
Turismo	2.976	2.467	-17,10%	240	226	-5,83%
Furgoneta	255	217	-14,90%	17	18	5,88%
Autobús	24	4	-83,33%	3	0	-100,00%
Camión	119	121	1,63%	4	10	150,00%
Veh articulado	81	76	-6,17%	0	0	-
Otros vehículos	52	58	11,54%	5	11	120,00%
Peatones	424	340	-19,81%	363	343	-5,51%
Total	4.480	3.841	-14,26%	919	900	-2,07%

Tabla 21; Fuente DGT

Otras posturas (Comité Nacional de Transportes de Mercancías) insisten en que el Permiso de Conducir por Puntos debe modificarse en los siguientes aspectos:

- No proceder a la pérdida de vigencia de la autorización en el caso del conductor profesional cuando el titular de la autorización solicite la realización de un curso de reciclaje y sensibilización, y acredite haberlo superado con aprovechamiento dentro de los seis meses desde la notificación del acuerdo.
- Para que computen a los efectos de la retirada de puntos, las sanciones han de ser firmes, no sólo en vía administrativa, sino también en la vía judicial, salvo en el caso de que el conductor profesional no haya recurrido las mismas ante la jurisdicción.
- La depuración del cuadro de infracciones que resten puntos, para que sólo resten puntos aquellas infracciones que verdaderamente ponen en peligro la seguridad vial.

- Tener en cuenta que las infracciones relativas a los tiempos de conducción y descanso se sanciona con la legislación específica en materia de transportes.
- Convalidar los cursos que obligatoriamente tengan que hacer en el futuro los conductores profesionales para renovar su carné de conducir, y ese mismo curso sirva para recuperar puntos.
- No acumular simultáneamente las infracciones, para evitar que un mismo hecho de lugar a la retirada de puntos por varios motivos, evitando que en un solo acto retiren el carné de conducir por pérdida de puntos.

2.3 Una evaluación objetiva, provisional y matizada

Análisis científicos recientes sobre la implementación del Permiso de Conducir por Puntos y otras medidas conexas en España, han otorgado conclusiones provisionales positivas, coincidentes y más objetivas que las oficiales. Al tiempo que advierten sobre posibles riesgos y disfunciones asociados (RACC, 2004; Cuervo, Alfageme 2007). En este sentido, cabe mencionar:

- Reducción de muertos en AT, significativa entre julio de 2006 y enero de 2007. 16% respecto al periodo anterior.
- Desaceleración de la reducción de muertos en AT, a partir de enero de 2007. Entre febrero de 2007 y junio de 2007 la reducción fue de un 12%.
- Improbabilidad de mantenimiento de la tasa media del 14'6% de reducción de la mortalidad en AT.

A las conclusiones parciales reseñadas, añadimos:

- Riesgo de disminución de la acogida social favorable en los inicios de la medida.
- Riesgo de disminución de la credibilidad social sobre el potencial preventivo de la medida.
- La implementación disfuncional de la medida implica que la actitud sociovial de los conductores, que inicialmente fue modificada en aspectos tales como la reducción de la velocidad y otros hábitos infractores, vuelva a los niveles anteriores de aceptación del riesgo vial.

- Percepción social de que la ubicación de los radares no obedece al criterio de tramo de la vía con riesgo elevado de accidentes, y a un currículo oculto de afán recaudatorio del Permiso por Puntos.
- Percepción científica de que la ubicación de los radares no obedece al dato objetivo de que del 60% de los accidentes mortales tienen lugar en vías no desdobladas, mientras que el resto se produce en vías desdobladas. La DGT, a través de su Director, definió los radares como "elemento estratégico", ya que el tema de la velocidad no está incorporado a la cultura del ciudadano, y aboga por controlar tramos en lugar de puntos concretos de la red.
- La probabilidad de sufrir un accidente en vías no desdobladas es más de tres veces superior a la de las vías desdobladas, por tanto las percepciones social y científica sobre los criterios de ubicación de radares parecen plausibles. Una disfunción que tiene las excepciones de Cataluña y el País Vasco.

Los resultados finales europeos obtenidos en las dos partes de la encuesta presentan diferencias evidentes. Hay que destacar que la "Parte práctica de la encuesta", con 86,5 %, sale claramente mejor que la "Parte teórica de la encuesta", con 44,6%.

Al observar las distintas categorías de la parte teórica, los conductores europeos encuestados demuestran con un 50,5 % que tienen mejores conocimientos respecto a "Técnica de automoción y equipamiento" que en relación con determinadas cuestiones de la seguridad de los pasajeros o del dominio del vehículo. La categoría "Conducta (segura) durante la conducción, en general" sale claramente peor parada, con un 40,9 %, que la categoría "Normas de circulación y medio ambiente", con una media de 44,4 por ciento.

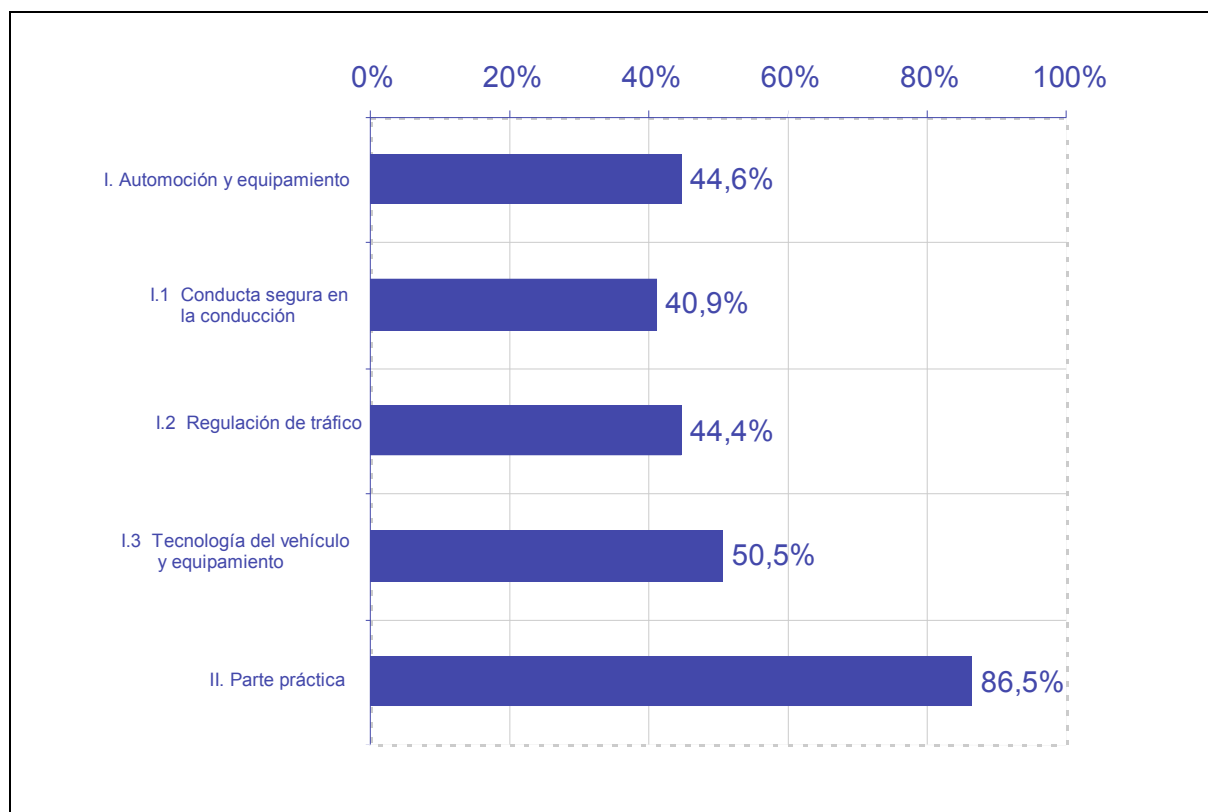


Figura 6: Fuente RACE

- Indicios de disminución del efecto positivo del Permiso por puntos,
- Necesidad de imbricar el Permiso por puntos y otras medidas en un enfoque de intervención sistémico.
- Urgencia en generar un proceso ágil de tramitación administrativa de las sanciones que suponen una pérdida de puntos.
- Déficit de mecanismos efectivos de detección de las infracciones.
- Déficit de los recursos de la Guardia Civil de Tráfico y de las Policías Autonómicas responsables del tráfico.
- Necesidad de reforma del Código Penal, en línea con la Proposición de Ley aprobada el pasado día 14 de junio por la Comisión de Seguridad Vial del Congreso de los Diputados.
- Déficit de revisión de la señalización vial para favorecer un mejor cumplimiento de los límites de velocidad, especialmente, en los tramos de transición entre zonas urbanas e interurbanas.

2.3.1 Otras problemáticas relacionadas

- **Transparencia y racionalidad en el uso de los recursos**

La transparencia y racionalidad en el uso de los recursos es un requisito obligado e ineludible de una política de seguridad vial socialmente respaldada (Informe Mundial, OMS, 2004).

El Tribunal de Cuentas, órgano de presupuestos y gestión de la Administración, ha denunciado numerosas irregularidades en la gestión de recursos de la Dirección General de Tráfico (DGT) y la Jefatura Central de Tráfico (JCT) en materia de seguridad vial.

Opacidad en la gestión, incumplimiento de normas contables, desvíos presupuestarios sin explicación, falta de indicadores que avalen la eficacia de los programas de mejora de la seguridad vial y la gestión del tráfico, aunque en ningún momento se alude a comportamientos ilícitos.

En un análisis exhaustivo de los más de 500 millones de euros invertidos por la JCT en seguridad vial en 2002, el órgano fiscalizador ha enviado al Congreso y al Senado un informe en el que señala un grave descontrol en el manejo de los fondos.

La auditoria corresponde al periodo en el que el organismo responsable de la seguridad en las carreteras estaba bajo la tutela del anterior director general, Carlos Muñoz Repiso.

El informe que se remitió a las Cortes ha tenido en cuenta las alegaciones realizadas por quien ocupa el cargo desde mayo de 2004, Pere Navarro, pero las conclusiones son, de igual modo, contundentes.

En la parte teórica de la encuesta, Austria y Alemania, los dos países mejor situados en la encuesta, ocupan de nuevo los dos primeros puestos. Con más de la mitad de las preguntas respondidas correctamente, son también los únicos países con un resultado que supera la marca del 50 %. En estos dos países, la frecuencia de respuestas correctas se distingue incluso significativamente mejor de todos los demás países participantes. Portugal, con un 49 %, ocupa el tercer puesto.

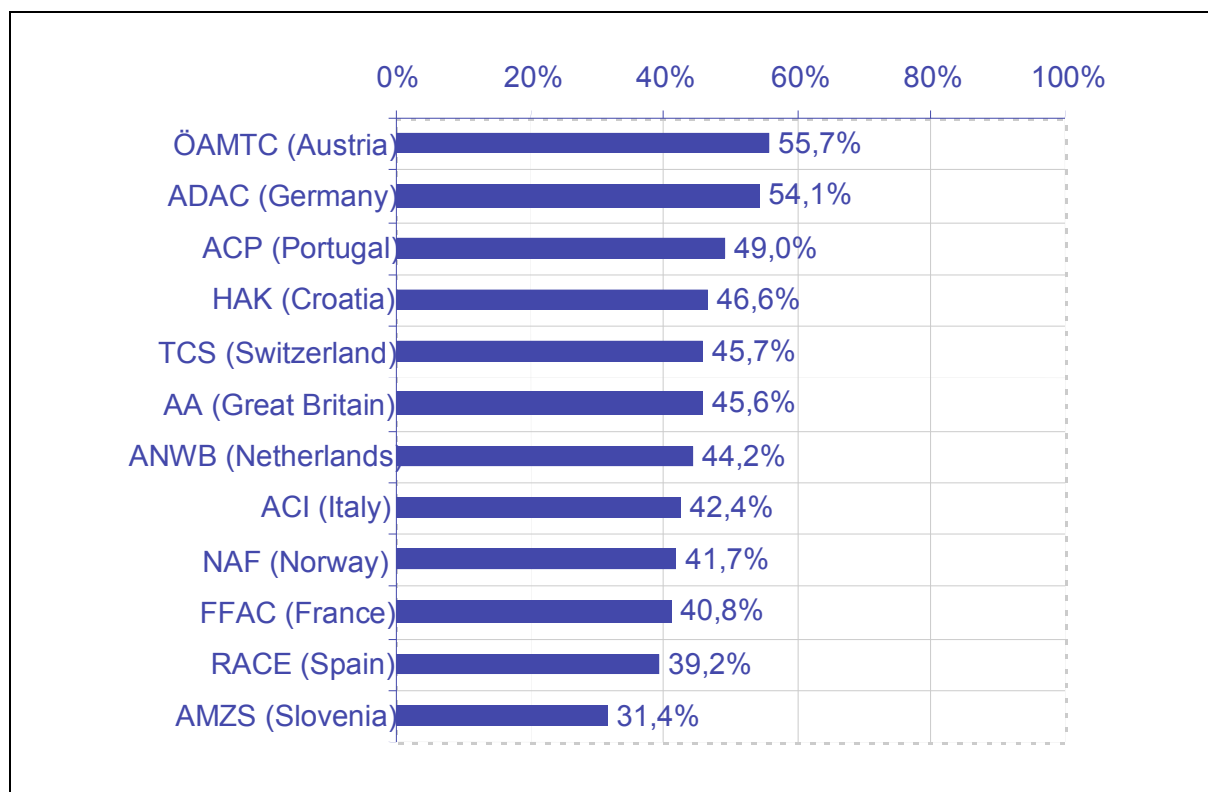


Figura 7: Fuente RACE

Así, por ejemplo, determinar cuestiones básicas como la titularidad o la valoración de distintos elementos que pertenecen a Tráfico como pistas de examen para conductores, terrenos, edificios cedidos a la Generalitat de Cataluña, ha sido misión imposible para los auditores del Tribunal de Cuentas.

Entre otros muchos ejemplos y salvedades en su informe los expertos de este organismo consideran difícil estimar el valor de 401 etilómetros adquiridos en 2002 y cuyo precio unitario podría variar entre 728 y 9.000 euros. También averiguar la fecha y precio de adquisición de 173 radares y si la compra de otras 23 unidades costó cerca de un millón de euros.

Las circunstancias hacen que los auditores se declaren incapaces de opinar sobre cómo de representativa es la información contable que expone Tráfico.

En vistas de la situación, el presidente del Tribunal de Cuentas, Ubaldo Nieto de Alba, urgió al Ministerio del Interior a que, por la vía legal oportuna, tomase medidas para regularizar la situación jurídica en materia de Tráfico.

La coexistencia de la DGT y JCT y el solapamiento que se produce en cuanto a responsabilidades y ámbitos de actuación da lugar a numerosas irregularidades, deficiencias y hasta situaciones absurdas.

En ocasiones el director general de Tráfico firma como director general de la JCT, sin que exista este órgano máximo de dirección ni su titular, critica el informe.

El Tribunal de Cuentas pide a Tráfico que implante las medidas necesarias para mejorar su sistema de control interno y ajuste su actuación a las disposiciones legales.

El informe solicitó además agilizar los inventarios de bienes y una comprobación de su existencia física, especialmente de los puestos a disposición de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

También se requirió un sistema de seguimiento de los objetivos en seguridad vial para realizar un análisis permanente de las desviaciones entre previsiones y resultados con el fin de disponer de información fiable en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

Las recomendaciones del Tribunal de Cuentas llegaron en un momento en el que los programas de Tráfico y Seguridad Vial se han convertido en una de las partidas más importantes de Interior, como consecuencia del Permiso por Puntos y las inversiones que requiere en nuevos radares, medios informáticos y personal.

Desde la elaboración de esta auditoria, la asignación de recursos a Seguridad Vial por parte del Estado ha crecido un 45%, hasta 770 millones de euros. La Transparencia y racionalidad de la gestión del gasto son requisitos ineludibles para el respaldo y la legitimación sociales de la política de seguridad vial.

En un comunicado, la AUGC (Asociación Unificada de Guardias Civiles), manifestó: “La AUGC quiere denunciar públicamente la enorme agencia de publicidad en que se ha convertido la DGT, haciendo dejación de todas las demás funciones que le competen”.

Según AUGC: “los responsables de la DGT están diseñando constantemente costosísimas campañas publicitarias, que trasladan la responsabilidad de la siniestralidad a los propios conductores, mientras obvian incidir en mejorar sustancialmente la formación, medios y condiciones de los agentes de la Guardia Civil de Tráfico que desempeñan su sacrificada y peligrosa labor en las carreteras de España.”

La categoría "Conducta durante la conducción, en general" se ocupa exclusivamente de temas relevantes para la seguridad en la circulación vial y durante la conducción de un turismo. Para ello, se tratan tanto aspectos de la seguridad de los pasajeros como elementos de la seguridad al conducir, a los que un conductor puede enfrentarse diariamente en el tráfico rodado. Además, también se reconstruye el caso no tan raro de una protección durante un posible accidente o avería en la carretera (media: 40,9 %).

En la comparación final entre países, los encuestados de Croacia, con un 52,7%, fueron los más seguros en las respuestas correctas a las preguntas dentro de esta categoría. Seguidos de Austria, con 51,9%, y Alemania, con 50,9%, estos tres países pudieron distanciarse de nuevo claramente de los demás países participantes. Junto con Gran Bretaña, las diferencias de los ocupantes de los cuatro primeros puestos respecto al número de preguntas respondidas correctamente son significativas con relación al resto de países.

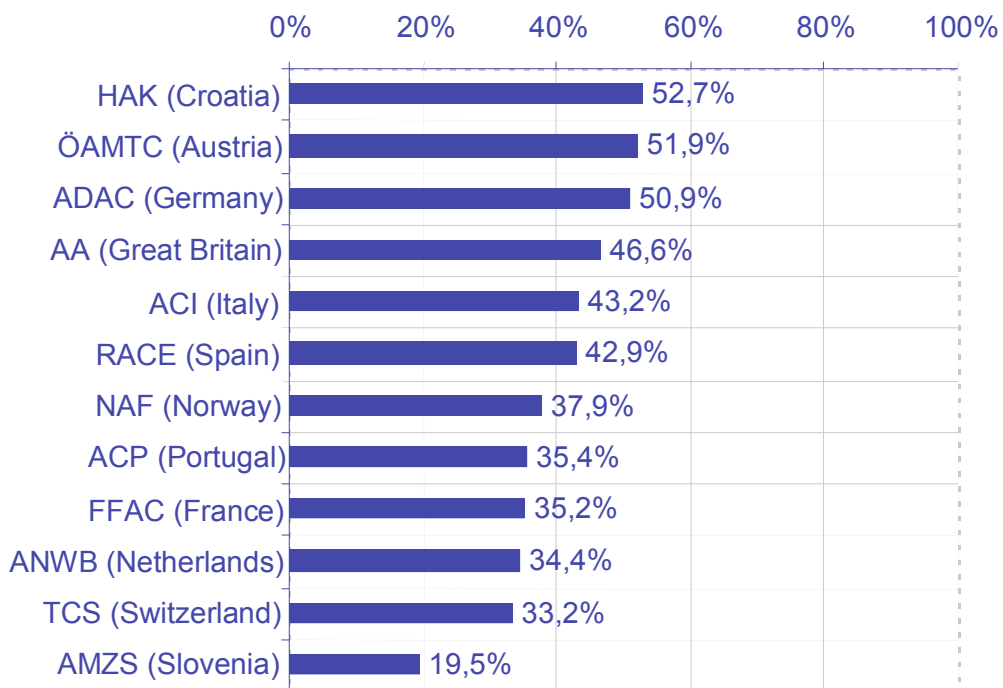


Figura 8: Fuente RACE

- **Carencias y expectativas**

La DGT admite la falta de efectivos en la Guardia Civil, e informa que se ha actuado con el Ministerio de Economía y Hacienda para conseguir una mejora significativa de sus

condiciones, consistente en reducir de dos a un año el plazo para ingresar en la especialidad de Tráfico.

La DGT cree que aún es pronto para valorar la eficacia de los coches camuflados, y anuncia una mayor preocupación por la seguridad de los motociclistas y por la enseñanza en las autoescuelas.

- **Huelga de bolis caídos**

Las autoridades rechazaron que la huelga de "bolis caídos", promovida por una asociación de agentes, tuviese un seguimiento destacado en la unidad de Tráfico, al tiempo que atribuyeron un cierto descenso en el número de multas al mal tiempo y a las operaciones salida de las vacaciones.

El comunicado de la AUGC (Asociación Unificada de Guardias Civiles) contradice la declaración producida durante la comparecencia en el Congreso, de la autoridad pertinente que aseguró que no existía ningún tipo de conflicto generalizado en el Instituto Armado, así como tampoco ninguna movilización que pueda afectar sustancialmente al trabajo de los guardias.

Aún aceptando las explicaciones oficiales y en el supuesto de que estas controversias vuelvan a repetirse, se puede inferir que una sintonía deficiente en el ámbito de la seguridad vial entre la DGT y Guardia Civil de Tráfico no favorece el desarrollo pleno de cualquier medida de intervención, incluyendo del Permiso de Conducir por Puntos.

El malestar de los agentes de Tráfico les llevó a una huelga de bolis caídos, que se concretó en no poner multas más que en casos graves, de conducción bajo los efectos del alcohol y de exceso de velocidad.

Respecto a la llamada huelga de bolis caídos, las autoridades reconocieron que entre los meses de febrero y marzo de vigencia de la huelga, se constató un cierto descenso del número de denuncias de tráfico, resaltando una variabilidad según las provincias y los meses.

No es convincente la versión oficial de que el número de multas coincidió con los meses en los que en España ha habido serios problemas climatológicos, a lo que se sumó la afluencia masiva de vehículos con motivo de las vacaciones de Semana Santa.

En 2005, la unidad de Tráfico puso unas 170.000 denuncias mensuales, mientras que el primer trimestre de 2006 se constató un 10,58 % de partes menos que en el mismo período del año anterior. La reducción también se constató en febrero respecto al mes anterior, aunque aumentó en marzo.

- ***Las penas de cárcel por delitos de tráfico aún son la excepción***

Hasta la entrada en vigor de la última reforma del Código Penal, España era conocida entre los expertos como el país del crimen folclórico. Los estudios aconsejaban una correspondencia entre comportamiento vial vulnerador y consecuencias legales (Hingson et al, 1987; Vingilis, 1990; Vaas y Elvik, 1992; Ross y Klette, 1995).

El caso Farruquito hubiese obtenido un mínimo de cinco años en Francia, por ejemplo. La expresión crimen folclórico se hizo popular entre los expertos al difundirse la primera sentencia por la que Farruquito se libraba de pisar la cárcel pese a haber cometido un cúmulo de ilegalidades que en cualquiera de esos países habría comportado largas condenas.

Según Luis Montoro, la definición de crimen folclórico sirve para describir a la perfección un país en el que los homicidios y otras graves conductas salen casi gratis si se cometen al volante.

El atraso español de décadas en la legislación de tráfico respecto de los países de su entorno se empezó a subsanar con la implantación del Permiso de Conducir por Puntos y con la reforma del Código Penal.

El caso de España se ha caracterizado por la excepcionalidad de padecer una condena de cárcel por los denominados delitos contra la seguridad del tráfico. Teóricamente se establecieron penas de hasta dos años de prisión por el exceso de velocidad, la conducción temeraria y el alcohol.

Sin embargo, la legislación ha otorgado un nivel amplio de discrecionalidad a la decisión de los jueces. En los últimos años solo se conoció el caso de un conductor detenido en Lleida, con una condena de seis meses por cuatriplicar la tasa de alcohol en sangre y ser un contumaz reincidente. Se están presentando nuevos casos.

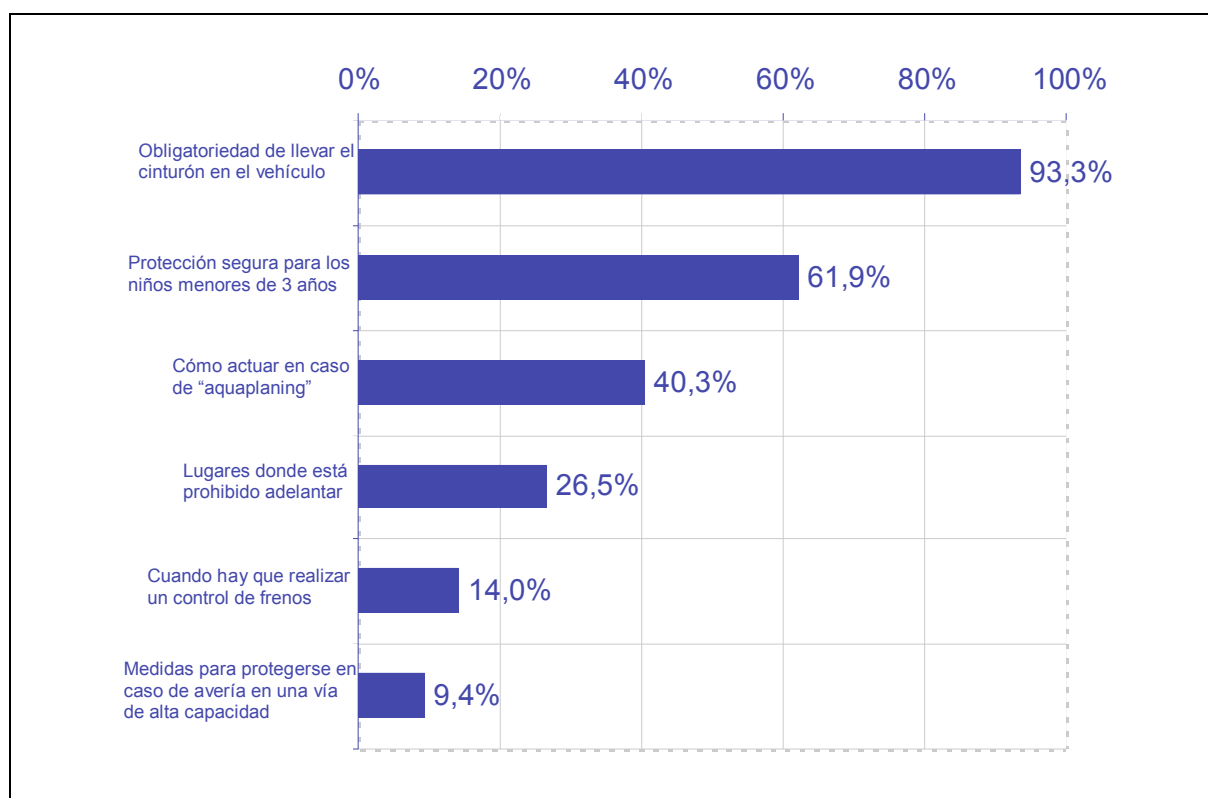


Figura 9: Fuente RACE

overall survey - Safe Driving Behaviour (results in percent)								
questions in category								
position		How do children under 3 need to be restrained in a car?	Who is obliged to have their seat belt fastened when the car is moving?	What do you do in case of aqua-planing?	What should you do to secure your broken down car correctly on a highway?	When should you carry out a braking test?	Where is overtaking absolutely prohibited?	overall result (mean)
1	HAK (Croatia)	75,0%	88,4%	82,1%	2,2%	8,2%	60,4%	52,7%
2	ÖAMTC (Austria)	91,5%	96,1%	48,4%	15,0%	29,4%	30,7%	51,9%
3	ADAC (Germany)	78,0%	97,0%	45,4%	21,1%	36,5%	27,6%	50,9%
4	AA (Great Britain)	78,0%	98,0%	50,5%	2,5%	13,5%	37,0%	46,6%
5	ACI (Italy)	55,9%	97,4%	30,3%	30,9%	13,8%	30,9%	43,2%
6	RACC/ RACE (Spain)	71,9%	98,2%	58,7%	2,4%	5,1%	21,0%	42,9%
7	NAF (Norway)	44,2%	96,1%	45,5%	10,4%	29,9%	1,3%	37,9%
8	ACP (Portugal)	60,5%	98,1%	0,0%	0,5%	8,8%	44,7%	35,4%
9	FFAC (France)	28,1%	98,0%	46,3%	8,1%	8,1%	22,8%	35,2%
10	ANWB (Netherlands)	78,3%	98,4%	3,8%	10,2%	4,8%	11,1%	34,4%
11	TCS (Switzerland)	52,1%	97,9%	9,3%	17,1%	13,6%	9,3%	33,2%
13	AMZS (Slovenia)	15,5%	35,5%	45,2%	1,9%	8,4%	10,3%	19,5%
overall result (mean)		61,9%	93,3%	40,3%	9,4%	14,0%	26,5%	40,9%

Tabla 22; Fuente RACE

Un juez de Manzanares (Ciudad Real) dictó una pena de cuatro meses de prisión a un conductor novel que, pese a portar la L, circulaba a 213 km/h por una autovía.

- ***La reforma del Código Penal***

La reforma del Código Penal potencia la persecución de los delitos contra la seguridad vial. En el campo de la seguridad vial, se adoptaron nuevas medidas para reducir la siniestralidad que reforzaron la puesta en marcha del permiso por puntos.

La reforma del Código Penal incide de manera especial en la mejora del trato dispensado a la víctima del delito, y en la protección de sus intereses. Si en la actualidad existe en la opinión pública un convencimiento muy extendido de que al delincuente le resulta sencillo burlar su obligación de indemnizar, el Código presenta varias medidas para evitarlo.

También incide en una mayor protección de la víctima el nuevo tratamiento de las imprudencias con resultado mortal, muy habituales en los accidentes de tráfico. La reforma implica que son perseguibles de oficio, y no a instancia de parte, con lo cual se asegura la intervención del Ministerio Fiscal.

La seguridad vial se ha convertido en un objetivo nacional de primer orden para acabar con unos niveles de siniestralidad intolerables. El sistema penal se concibe como complementario de la tarea que, en este campo, desarrolla el derecho administrativo, teniendo en cuenta, además, la necesaria adaptación al sistema de Permiso de Conducir por Puntos (Cuervo, Alfragme, 2007).

Los conductores temerarios pueden acabar en la prisión. La conducción a una velocidad excesiva se define como la superación de los 60 kilómetros por hora la velocidad permitida en vía urbana o de 80 en vía interurbana. La conducción bajo los efectos del alcohol y las drogas también puede acabar con el conductor infractor en la prisión.

Conducir por encima de los 200 kilómetros por hora en una autovía, de los 180 en carretera convencional y de los 110 en vía urbana es delito y puede ser castigado con penas de 3 a 6 meses de prisión o con multa de 6 a 12 meses y trabajos en beneficio de la comunidad.

Países situados en la zona central (puestos 3 - 6), se encuentran muy próximos con un margen de sólo 2,6%. Con el puesto séptimo y un 45,3%, Eslovenia apenas consigue un adelanto sobre la media del 44,4% en esta categoría. En cuanto a los conocimientos
--

sobre "Normas de circulación y medio ambiente", tres países presentaron las mayores incorrecciones: Gran Bretaña, Países Bajos y España.

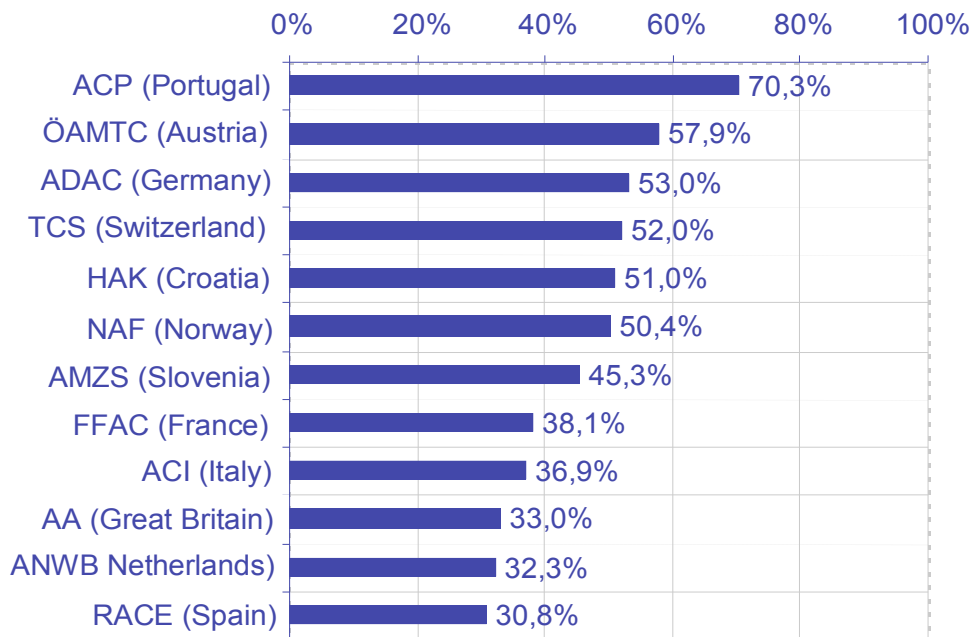


Figura 10: Fuente RACE

Con la misma pena se castigará a quien conduzca bajo la influencia de las drogas, con una tasa de alcohol expirado superior a 0,60 miligramos por litro o con una tasa de alcohol en sangre superior a los 1,2 gramos por litro.

También tiene una pena de seis meses a un año de prisión el hecho de negarse a ser sometido a las pruebas de alcoholemia o las de consumo de drogas, además de la retirada del permiso entre 1 y 4 años.

El nuevo Código Penal también contempla penas de prisión de 6 meses a 2 años y privación del carné del conducir por un tiempo superior a un año con un máximo de seis para aquellos que conduzcan con temeridad manifiesta y pongan en peligro la vida de los otros.

En el supuesto de que el conductor demuestre un manifiesto desprecio por la vida de los otros, será castigado con penas de prisión de 2 a 4 años y retirada del carné de 6 a 10 años.

La reforma del Código Penal prevé una pena de 6 meses a 2 años de prisión o una multa de hasta 24 meses por colocar obstáculos en la vía, líquidos deslizantes o manipular la señalización originando un riesgo grave para la circulación.

En la categoría "Técnica de automoción y equipamiento", se somete a prueba el funcionamiento y el efecto del equipamiento técnico con ABS y airbag. A esto se añaden problemáticas relacionadas con la aplicación y el manejo correctos de características normales de equipamiento, como los reposacabezas en los vehículos (media: 50,5 %).

Entre todos los países, los conductores de los Países Bajos cumplieron con mayor seguridad los requisitos planteados a los conductores. El país puntero se distancia claramente de sus vecinos europeos con el 70,8 % alcanzado. Le siguen Alemania y Austria, con una estrecha diferencia entre ellos, para ocupar los puestos dos y tres.

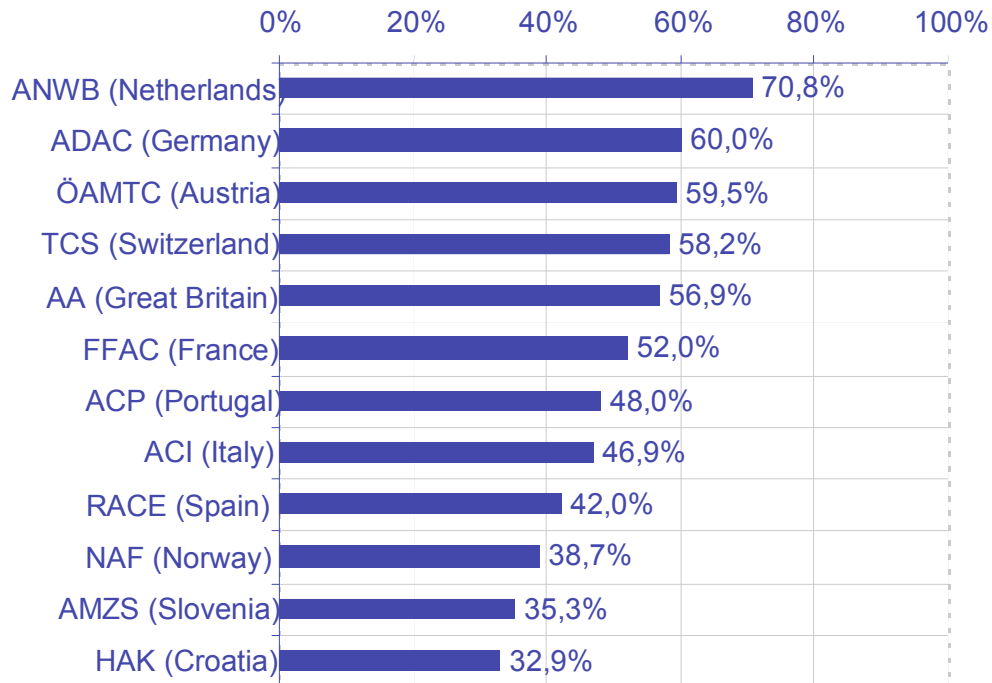


Figura 11: Fuente RACE

Una de las principales novedades de esta reforma penal es la pena de prisión para quien conduzca sin carné, tras perder los puntos o con el carné caducado. En estos supuestos la pena de prisión será de tres a seis meses o multa, además de hasta noventa días de trabajos en beneficio de la comunidad. En este caso, se establece una moratoria hasta mayo del 2008 para los conductores que no tienen el carné, con el objetivo que aprovechen los meses de perdón por sacarse el permiso.

2.3.2 Compromiso social activo versus riesgo vial

Las comunidades de control social del tráfico de los pueblos en Inglaterra son las *speed watch comunita* (Dayre, 2001). En la entrada de muchos pueblos los conductores son advertidos que el pueblo colabora con las autoridades de tráfico para denunciar a los conductores que no respeten las limitaciones de velocidad. Hay una señalización exhaustiva sobre esto y una colaboración ciudadana activa. España presenta un déficit de este tipo de compromiso ciudadano activo.

El ámbito del conocimiento de los usuarios de las vías públicas es también deficitario con respecto al entorno europeo. La evaluación a los conductores europeos sitúa a los españoles en el penúltimo puesto de la clasificación, especialmente por el suspenso obtenido en cuanto a conocimientos teóricos (Programa EuroTEST).

El Programa EuroTEST, es un estudio realizado durante los meses de junio y julio de 2005. Se evaluó a través de entrevistas personales a conductores nativos con permiso de conducción, sin contar ciclomotores.

El propósito principal fue estudiar el conocimiento de los conductores europeos sobre las normas y comportamientos en la conducción. El resultado no da lugar a interpretaciones ambiguas en el caso español, los conductores españoles necesitan mejorar sus conocimientos.

Entre los resultados del test cabe destacar el bajo conocimiento teórico (39,2% de respuestas correctas), frente a una calificación mejor en la parte práctica, en la que sí 'aprobó' un 75,4% (Programa EuroTEST).

Por países, Austria ocupó con un 64,4% el primer puesto en el resultado final de la encuesta de ámbito europeo. Le siguieron Alemania y Portugal en los puestos 2 y 3, con una distancia aproximada del 3% respecto al país mejor colocado (Programa EuroTEST).

En el último puesto de la encuesta, se encuentra Eslovenia con un 43,4%. En las conclusiones finales del test, España obtuvo la undécima plaza de los doce países en los que se ha realizado el estudio. En concreto, sólo un 47,2% de las respuestas fueron correctas. En la comparativa europea, destacaron los resultados más bajos en la parte teórica con un 39,2%) y en la práctica con 75,4% (Programa EuroTEST).

Dos terceras partes de todos los conductores europeos entrevistados dominaron con soltura la cuestión de la "altura correcta del reposacabezas". Más de la mitad de los conductores entrevistados sortearon sin dificultad las preguntas relativas a la "función del ABS" o el "manejo del airbag" y dieron las respuestas correctas. En cambio, resultaron

insatisfactorios los resultados sobre "el manejo y la utilización correctos de las luces antiniebla traseras". Sólo una cuarta parte de los conductores europeos pudo aportar una información correcta en este sentido.

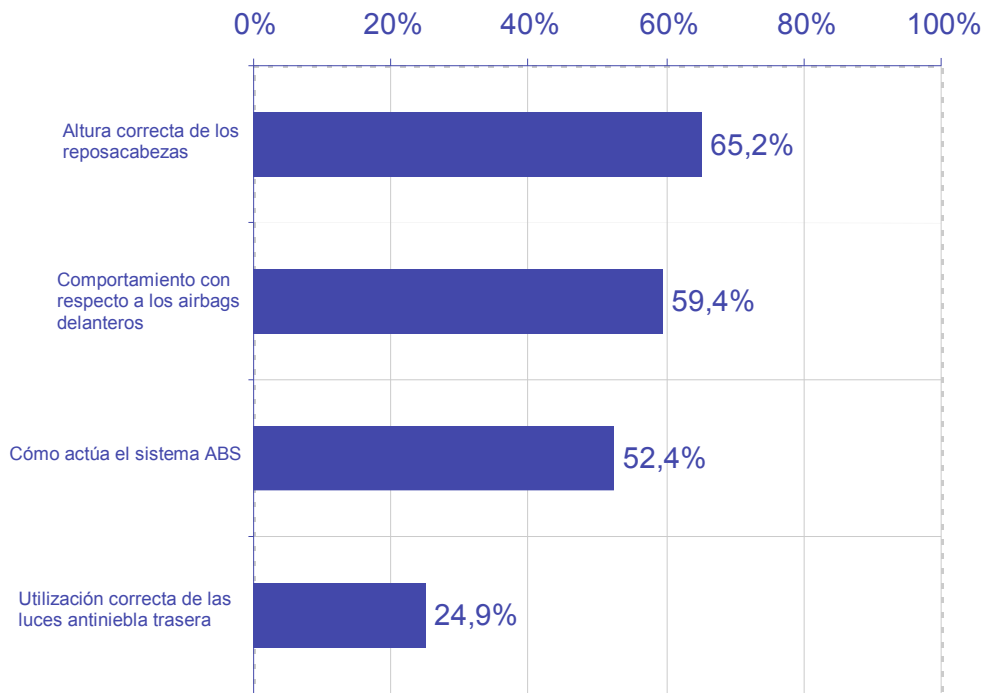


Figura 12: Fuente RACE

Si tenemos en cuenta las categorías, España se situó en sexta posición en la conducta durante la conducción, con un 42,9%, donde se preguntan cuestiones como el uso del cinturón, sistemas de retención infantil, adelantamientos o cómo actuar en caso de avería ([Programa EuroTEST](#)).

En cuanto a normas de circulación y medio ambiente los españoles se situaron en el último puesto, con tan sólo el 30,8% de las respuestas correctas ([Programa EuroTEST](#)).

En técnicas de automoción y equipamiento, España obtuvo la novena plaza con un 42%. Con respecto a la parte práctica, los penúltimos tan sólo por encima de Gran Bretaña ([Programa EuroTEST](#)).

Todos los resultados obtenidos en la categoría "Técnica de automoción y equipamiento" se resumieron por países y preguntas individuales, así como en comparación con la media final, en el cuadro sinóptico que aparece a continuación.

overall survey - Vehicle Technology / Equipment (results in percent)						
questions in category						
position		What does an anti-lock braking system (ABS) do?	What should you not do, if the front passenger airbag in your car is activated?	At what height do headrests need to be adjusted for safety reasons?	When are you allowed to turn on the fog rear light?	overall result (mean)
1	ANWB (Netherlands)	56,4%	71,0%	84,4%	71,3%	70,8%
2	ADAC (Germany)	63,2%	61,8%	72,0%	43,1%	60,0%
3	ÖAMTC (Austria)	56,2%	74,5%	78,4%	28,8%	59,5%
4	TCS (Switzerland)	59,3%	78,6%	72,9%	22,1%	58,2%
5	AA (Great Britain)	79,5%	65,5%	73,0%	9,5%	56,9%
6	FFAC (France)	56,2%	62,1%	57,6%	32,0%	52,0%
7	ACP (Portugal)	58,1%	45,6%	65,1%	23,3%	48,0%
8	ACI (Italy)	67,1%	62,5%	50,7%	7,2%	46,9%
9	RACC/RACE (Spain)	50,6%	48,8%	56,9%	11,7%	42,0%
10	NAF (Norway)	23,4%	79,2%	37,7%	14,3%	38,7%
11	AMZS (Slovenia)	27,7%	31,6%	67,1%	14,8%	35,3%
12	HAK (Croatia)	25,0%	43,3%	61,2%	2,2%	32,9%
overall result (mean)		52,4%	59,4%	65,2%	24,9%	50,5%

Tabla 23: Fuente RACE

Por temas, en España destacó el alto conocimiento que tienen los conductores sobre el uso de los cinturones de seguridad con un 98,2%, el uso de sistemas de retención infantil para menores de 3 años 61,9%, y la prohibición de conducir utilizando un teléfono móvil 73% (Programa EuroTEST).

En la parte práctica del estudio, se comprobaron las habilidades y aptitudes de los conductores entrevistados. Con 94,5%, Austria fue el país mejor colocado en la parte práctica, por delante de Portugal y Suiza. Pero con un análisis más preciso, queda claro

también que los resultados finales de los cinco países que ocupan los primeros puestos no se diferencian significativamente entre sí. Sólo con Italia, que ocupa el sexto puesto en la clasificación general, aumentan significativamente las diferencias. En tanto que en España todavía tres cuartas partes de los entrevistados dominaban con soltura sus habilidades prácticas, los conductores británicos tenían evidentes dificultades. En este sentido, hay que mencionar que la ley no obliga a llevar triángulos de señalización de peligro en Gran Bretaña ni los Países Bajos.

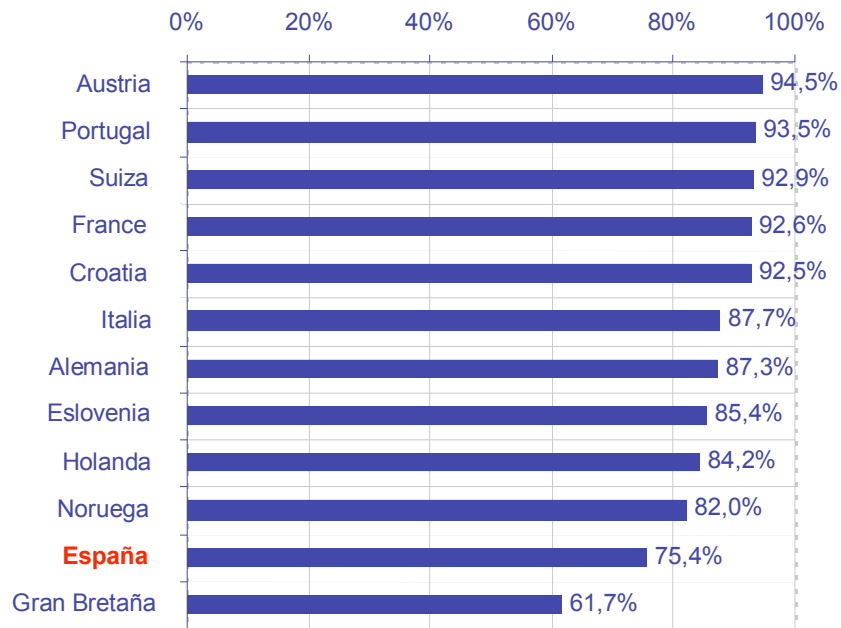


Tabla 24: Fuente RACE

2.3.3 El déficit de una pedagogía social efectiva para la seguridad vial

La ficha técnica de los entrevistados en España arrojó un resultado final de 336 entrevistados, segmentados en cuatro grupos por edades, de los cuales el 50,3% eran hombres y el 49,7% mujeres, con niños menores de 3 años en el 14,6% de los casos, vehículos equipados con ABS en el 58,3% y con entrenamiento en seguridad en la conducción el 9%. En comparación con otros países, los españoles valoran su pericia en la conducción de forma moderada, pues el 24,1% se consideró muy buen conductor, el 68,1% estimó que es buen conductor y sólo el 7,8% catalogó su conducción como no tan buena o regular ([Programa EuroTEST](#)).

Menos del 6 % de los conductores europeos entrevistados estimaron que su pericia personal para conducir era más bien crítica, calificándola de "no tan buena" y "regular". La mayoría de estos conductores son de España (7,8 %), Eslovenia (9,7 %) y Francia (10,1 %). Sin embargo, la cuota es a distancia la más alta en Noruega, con un 18,8 % de todos los entrevistados.

Austriacos, italianos y suizos se consideran muy seguros de sí mismos. Nada menos que el 98 % de los conductores de estos tres países consideran que su pericia para conducir es "muy buena" y "buena".

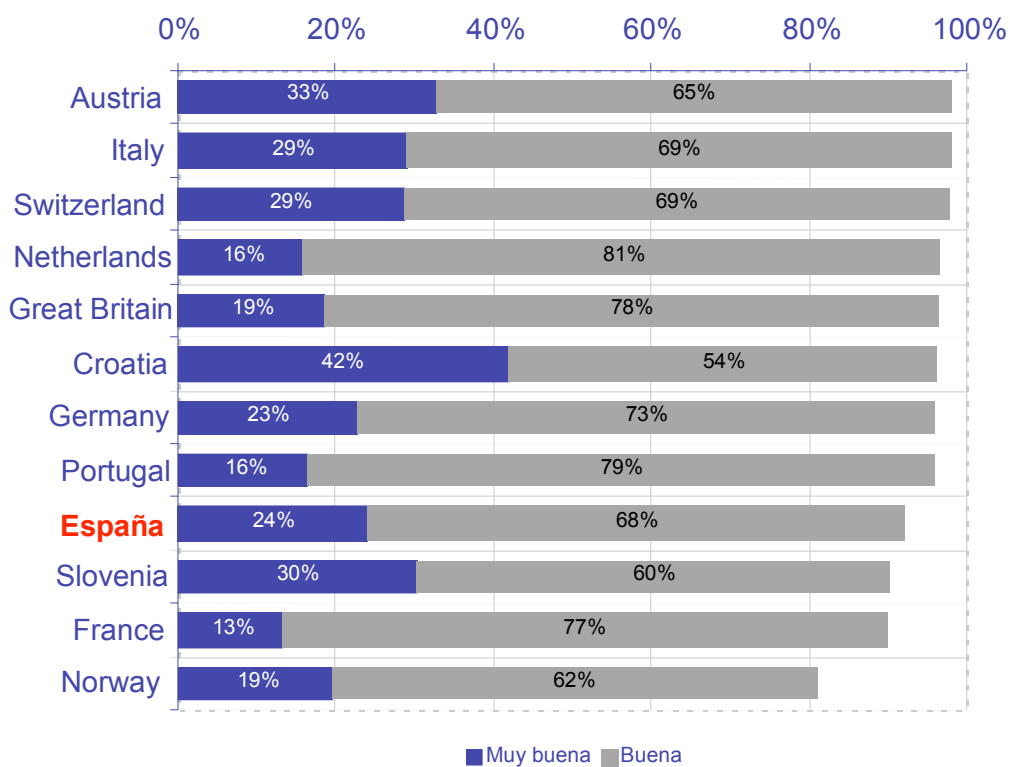


Figura 13: Fuente RACE

En otros supuestos los españoles alcanzaron los siguientes porcentajes de respuestas correctas. En averías en vías de alta capacidad un 9,4%, en los casos en los que hay que comprobar la eficacia de los frenos un 14%. Sin embargo, sorprendió el buen resultado español en cuestiones como la actuación en caso de aquaplaning, con un 40,3% de respuestas correctas, o la altura a la que hay que regular el reposacabezas , un 65,2% (Programa EuroTEST).

En cuanto a los conocimientos prácticos, se registraron altos porcentajes en las respuestas sobre la localización de las luces de emergencia, la localización y colocación de los triángulos de señalización o la ubicación de las medidas de presión de los neumáticos.

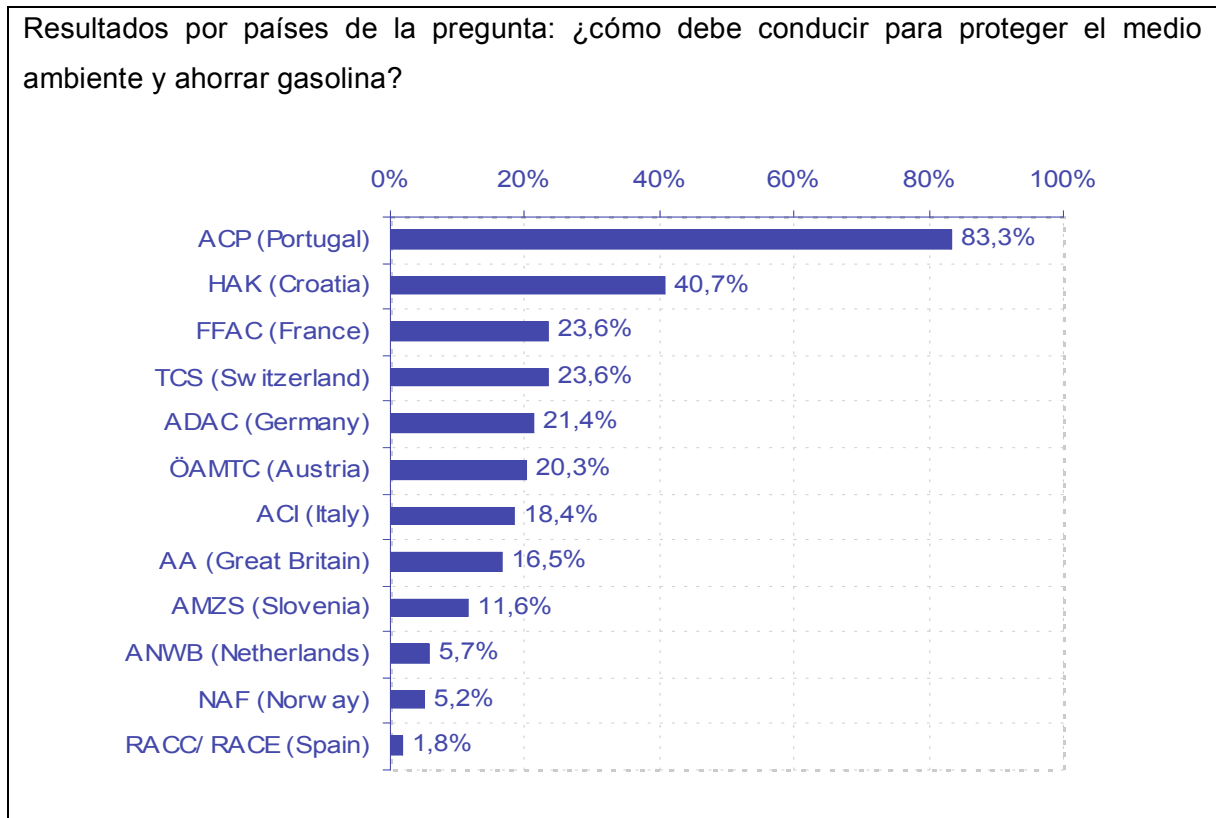


Figura 14: Fuente RACE

Otra de las conclusiones del informe se refirió a la actitud que más molesta a los conductores españoles. El que los vehículos se peguen detrás pidiendo paso, o les den ráfagas de luces para que se aparten, fue calificado como extremadamente molesto en un 71,3%. En contra, lo que menos les molesta, con un 52,4%, es que se cumplan las normas de tráfico de forma estricta ([Programa EuroTEST](#)).

En general, no existen diferencias significativas entre mujeres y hombres en la parte de conocimientos teóricos, aunque sí en la práctica, destacando los varones. Los conductores mayores de 61 años respondieron menor número de preguntas correctas frente a los demás grupos de edad, y los conductores que poseen el permiso de conducción desde hace 5-10 años dieron respuestas correctas con mayor frecuencia. Por otro lado, los encuestados que recorrieron menos de 5.000 Km. al año dieron mayor

número de respuestas incorrectas frente a todos los demás conductores, invirtiéndose este dato a partir de los 20.000 Km. recorridos por año (Programa EuroTEST).

En la comparación entre países en materia de categorías, España tiene que aceptar el resultado más bajo en la categoría "Normas de circulación y medio ambiente". Menos de la tercera parte de los españoles fue capaz de responder correctamente como media todas las preguntas. Los españoles mostraron inseguridades elementales en lo que a una conducción con "ahorro de gasolina y respeto al medio ambiente" se refiere (1,8 %). También este resultado de las preguntas va a parar al último lugar en la comparación europea. Menos de la mitad de los entrevistados tiene conocimiento de la "prohibición del móvil". Aproximadamente sólo uno de cada tres entrevistados conoce el "nivel máximo de alcohol" permitido. (Valor medio en la categoría: 44,4 %; mejor valor: 70,3 % en Portugal; peor valor: 30,8 % en España.)

overall survey - Traffic Regulations and Environment (results in percent)						
questions in category						
position		Are you allowed to use your telephone while driving?	What do you have to carry in your car for an emergency?	How do you drive environmentally friendly and efficiently?	With which alcohol level are you no longer allowed to drive?	overall result (mean)
12	RACC/RACE (Spain)	47,3%	35,0%	1,8%	38,9%	30,8%
	overall result (mean)	73,0%	22,1%	22,3%	60,3%	44,4%

Tabla 25: Fuente RACE

El transcurso de más de un año de vida del Permiso de Conducir por Puntos no ha impactado decisivamente en la construcción de una cultura vial sistémica y sostenible. Las cifras de la siniestralidad vial española ostentan niveles inferiores con respecto a los años precedentes, pero no se puede afirmar que estamos en un cambio de tendencia social ante el riesgo vial (Izquierdo, Torres, 2007).

El efecto escalón reductor de la siniestralidad que las autoridades atribuyen a la medida ha agotado su potencial inicial, ha sufrido la homeostasis del riesgo y se intenta

compensar con una reforma penal cuyos efectos sobre la seguridad vial aún no se pueden evaluar (RACC, 2007).

En el próximo epígrafe analizaremos la brecha de la siniestralidad vial en el escenario europeo y global, así como las formulaciones estratégicas recomendadas para su reducción.

3. Condicionantes objetivos del tráfico

3.1 Vejez y conducción

A las limitaciones propias de una operación de envergadura institucional como el carné por puntos es preciso añadir perspectivas sobre factores objetivos que subyacen a la problemática del tráfico. Estos factores nos permiten comprender mejor que las recomendaciones, la formación y la clasificación de los estereotipos psicológicos de los distintos conductores no resolverán el problema aunque aporten prismas interesantes.

Seleccionamos dos de esos factores como ejemplos de complejidad interna del tráfico y de la importancia de los factores sociales, objetivos.

El primero es el Envejecimiento de la Comunidad de Usuarios de la Carretera en su Contexto Social e Institucional.

La realidad actual del tráfico, la sociología del tráfico, nos muestra un binomio antitético entre vejez y circulación. Tuvimos ocasión de exponerlo ante el Director General de Tráfico en foro congresual sin que hasta el momento se haya derivado conclusión alguna desde el punto de vista práctico que ataque esta problemática tan contundente.

Los valores actuales del tráfico, si tenemos en cuenta la realidad sociológica del mismo y no sólo la normativa, son, entre otros: funcionalidad, eficacia, economía de tiempo invertido, urgencia permanente, rapidez, velocidad. Son antitéticos con las prioridades de las personas mayores: calma, seguridad, calidad del viaje, velocidad razonable supeditada a los fines, solidaridad y ayuda mutua.

El estereotipo del conductor actual: ágil, potente, rápido, con reflejos, amante de la velocidad, insolidario, egoísta... está en las antípodas de la realidad del conductor o peatón con más de 65 años.

Las pautas demográficas de la sociedad europea y española, por no decir mundial, marcan un panorama inequívoco de creciente incidencia de personas mayores al volante:

- Caída de la tasa de fecundidad por modelo social
- Aumento de esperanza de vida

- Longevidad sin precedentes
- Calidad de vida en la longevidad con capacidad funcional
- Aumento de la tasa de dependencia de las personas mayores
- Aumento de los mayores de 80 años
- Previsión de que en España, en 2011 habrá pérdida de la población en edad de trabajar, compensada por la inmigración.
- España, en 2025 habrá pérdida de población si no es compensada por inmigración.
- Eurostat: en la Unión Europea de 25 miembros, entre 2005 y 2050: el grupo de edad entre 0-14 años decrecerá en 14.415.000. Por el contrario, el grupo de edad de más de 80 años crecerá en 34.026.000
- La pirámide de edad de los conductores experimentará, según la proyección demográfica de Eurostat un cambio sustancial, al situar como ámbito de mayor número de conductores las edades entre 60 y 75 años en el año 20050.

Aunque los datos demográficos están sufriendo serios embates por la inmigración y la ampliación europea, es incontestable que el número de personas mayores de 60 años y con capacidad para desenvolverse con un automóvil aumenta vertiginosamente.

En 1982, en Viena tiene lugar el Primer Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento y en 2002, en Madrid se celebra la Asamblea Mundial sobre envejecimiento de Naciones Unidas.

- El envejecimiento de la población es un fenómeno global, excepto en África, por la persistencia de guerras, enfermedades pandémicas, hambre y ausencia de referencias institucionales sólidas
- El retraso en la edad de jubilación conecta aún más a los mayores con la circulación por motivos de empleo
- Los mayores (+65) pasan del rol de usuarios vulnerables de la vía pública (peatones) a principal grupo de conductores activos y a la clasificación de conductores de riesgo por kilómetro recorrido, sólo superados por los -24
- La opinión pública y las administraciones públicas se enfrentan al dilema: ¿Expulsamos de la comunidad de conductores usuarios a la población envejecida o adaptamos el tráfico a sus parámetros de comportamiento? En toda Europa se defiende la no retirada del permiso de conducir por motivos de edad, entre otras razones por el peso electoral de los mayores.

- Principios de Naciones Unidas a favor de las personas mayores: independencia, participación, atención, realización personal y dignidad
- La acción institucional y los Programas europeos y españoles son deficitarios en intervenciones e investigaciones relacionadas con el envejecimiento.
- El problema del envejecimiento en su relación con el tráfico requiere un esfuerzo especial colectivo, insitucional y sectorial.
- Es urgente la adaptación de las políticas a la nueva realidad demográfica:
 - infraestructuras: adaptadas a los nuevos y mayoritarios usuarios
 - automóviles ergonómicos no sólo para jóvenes sino para ancianos
 - señalización: renovación integral del sistema adaptado a las capacidades de percepción y evaluación de conductores mayores
 - nuevas tecnologías que faciliten información posición y dominio del automóvil
 - sanidad: controles, medicación, enfermedades, evaluación de capacidad para conducir
 - educación vial asumiendo la variable demográfica de usuarios +65
 - gestión del tráfico
 - investigación social sobre la integración vial de las personas mayores
 - ¿Si se cumplieran las actuales normas de tráfico sobre limitación de velocidad máxima permitida en cada tipo de vía, limitaciones de velocidad máxima, cinturón de seguridad, alcoholemia, teléfono móvil, revisión y mantenimiento de vehículos, serían un problema los conductores +65 que normalmente cumplen la normativa en proporción mayor que el resto?

Un cuarto de la población de conductores, aproximadamente, supera los 55 años ¿Por qué siguen conduciendo las personas mayores?:

- La independencia y libertad que les otorga su vehículo, a los muchos años de conducción que como media han disfrutado.
- La utilidad para sus tareas de compra y ocio en un momento de sus vidas en que tienen tiempo disponible y que las mejores ofertas posiblemente no están en su lugar de residencia.
- La necesidad de desarrollar sus actividades laborales más allá de los 60 años y en algunos colectivos hasta los 70.
- Las dificultades de acceso a los transportes públicos, por falta de proximidad, saturación y otras circunstancias relacionadas con limitaciones físicas de movilidad.
- La disponibilidad, utilidad e integración que les comporta el vehículo para su autonomía.
- La sensación de evitar ser una carga para el resto de la familia y tener la sensación de que son una ayuda.
- Dificultades motoras para recorrer distancias medias
- Mantener su calidad de vida teniendo a su alcance un radio de acción fácilmente accesible.
- Todo ello ha llevado a las distintas conferencias internacionales y organismos institucionales a mantener el derecho a conducir mientras se posean condiciones para hacerlo con responsabilidad.
- No podemos abstraernos de contabilizar los principales problemas de los conductores de +65. Intervienen en la conducción y seguridad de todos de forma sustancial al tratarse de un número de conductores tan elevado:
- Deficiencias cognitivas (reducción de la memoria, la atención, la percepción, la toma de decisiones). Cuando se debate el límite máximo de velocidad absoluta, se olvida, a veces, que para muchos conductores 120 y 140 kilómetros hora no son equiparables.
- Deficiencias motoras, pérdida de fibras musculares, artritis. Algunos accidentes encuentran su justificación en estos factores.
- Deficiencias sensoriales, disminución de respuesta psicomotora, de la agudeza visual, ($190 > 140$ grados de campo visual periférico) deslumbramiento, cataratas, glaucomas, problemas de córnea, degeneración macular

- Medicación frecuente con efectos desconocidos para ellos en relación con la conducción (hipnóticos, antihistamínicos para la alergia o el mareo, analgésicos, antiepilépticos, estimulantes, contra la hipertensión).
- Vulnerabilidad mayor (+3.5) ante los accidentes.
- Enfermedades más frecuentes en los +65 que afectan a la conducción: epilepsia, diabetes, cardiopatías, parkinson, visuales, artritis reumatoide, demencia, hipertensión.

Tiene una importancia estratégica el médico de cabecera y el control sanitario para efectuar seguimiento, indicar y prescribir las cautelas e incluso desaconsejar, mediante informe, al paciente la práctica de la conducción. La ascendencia que el médico posee con pacientes de edad avanzada es incomparable y puede constituir, a veces, la razón única aceptada por el mismo para tomar una decisión tan traumática como abandonar el propio vehículo. El Trabajador Social, conectado con los ámbitos frecuentados por los mayores tiene la posibilidad de incidir de forma sustancial en la decisión de abandonar la conducción que deben efectuar, cuando las condiciones generales de comportamiento y habilidades del interesado lo requieran, dulcificando los efectos y buscando alternativas que eviten el aspecto traumático que para algunas personas supone prescindir de su automóvil. La familia, la administración, los medios de comunicación son piezas fundamentales para adoptar la decisión de abandonar la conducción, dado que los centros de reconocimiento no acotan su labor de forma adecuada.

Los datos sobre actitud de los mayores en relación con las enfermedades son preocupantes según estudios de las propias aseguradoras:

- Diabéticos: el 65% no sabe cómo operar ante una crisis hipoglucémica mientras conducen. Esta ausencia de conocimientos es proporcionalmente grave a la urgencia de actuación necesaria para controlarla.
- Resfriados: el 27.9% desconocen los efectos de los medicamentos antigripales para la conducción
- Tratamientos: el 26.9% no leen los prospectos para conocer sus efectos y menos aún para los graves efectos que pueden tener en la conducción.
- Medicación: el 48.9% ni preguntan ni reciben información sobre medicamentos
- Audífonos: el 47.6% no los utilizan fuera de casa y, por tanto, cuando conducen.

- Abandonos voluntarios y conscientes de conducción en mayores: 14%, de los que sólo un 11.3% son hombres y el 38.1% mujeres.

Los conductores mayores suelen autorregular su riesgo aprovechando su experiencia mediante decisiones que implican:

- Conducir lo imprescindible
- Conducir menos horas
- Elegir los momentos de horas valle del tráfico
- No conducir de noche, con nieve, con hielo, con niebla
- Suprimir viajes programados pero no esenciales en función de las circunstancias adversas del tráfico, bien por su densidad, por los factores del entorno o por autoevaluación de su capacidad.

El colectivo de mayores conductores dentro del universo de conductores presenta circunstancias aparentemente contradictorias:

- Menor accidentalidad por conductores
- Mayor accidentalidad por kilómetro recorrido
- Es el colectivo con vehículos más antiguos (de +10 años)
- Mayor vulnerabilidad en los accidentes
- Enlentecimiento conductual general
- Estimación inadecuada de la velocidad de los otros vehículos
- Coordinación visomotora deficiente

El peso del colectivo de los mayores en la seguridad vial es importante y puede ejercer funciones importantes en la dirección de nuestra propuesta estratégica:

- El eje de la seguridad vial es el control social del tráfico
- Este control social requiere un **Pacto de Estado sobre Seguridad Vial**, que transmita institucionalmente seguridad a las personas y colectivos que estén dispuestos a implementarlo.

- Los mayores pueden convertirse en un aliado fundamental del control social del tráfico una vez informados.

3.2 Transporte profesional y seguridad vial

Independientemente de las estadísticas que acreditan que, por kilómetro recorrido, los conductores profesionales son los más seguros, y de los estudios sobre la fatiga que patronales y sindicatos han puesto una y otra vez en la perspectiva científica o en la pugna laboral, nos interesa acercarnos a la incidencia que las medidas europeas, a través de normas, reglamentos, directivas tienen sobre la seguridad vial de los conductores profesionales.

¿Son positivas todas las referencias y exigencias que “Bruselas” envía y que inicialmente vienen precedidas de introducciones grandilocuentes, en aras de la seguridad vial y e incardinadas en el objetivo del Libro Blanco del Transporte de disminuir a la mitad el número de muertes en carretera?

Hemos podido exponer nuestra posición en ámbitos culturales de la Fundación y los hechos confirman que la problemática se mantiene ante la dificultad de enmendar directivas aprobadas recientemente y reglamentos que acaban de ser reformados

Ante las reformas de la Unión Europea sobre el transporte profesional caben tres posturas: a) papanatismo europeo: todo lo que proviene de Bruselas está producido por un organismo (la Comisión) que tiene a su servicio medios e informes concluyentes que le permiten evaluar con precisión y equilibrio las normativas que deben ser aplicadas en el espacio europeo del transporte; b) enroque nacionalista: todo lo que viene de Bruselas nos daña, se escapa de nuestra posibilidad de control, aumenta las trabas a nuestras empresas y nos complica la competitividad y la vida, hasta tal punto que la mejor noticia es que no se muevan en la capital europea; c) posición constructiva: el espacio europeo del transporte puede beneficiar las expectativas y el desarrollo de nuestras empresas, aumenta las potencialidades de negocio y comercio, ordena el sector haciendo cada vez más difícil la competencia desleal, pero... las decisiones no se toman asépticamente, sino que los Estados y los grupos de presión intentan acercar la normativa a sus intereses, por ello es preciso estar en la brecha desde el sector, desde la administración y desde las organizaciones europeas a las que pertenecemos.

Se han producido varias actuaciones legislativas y reglamentarias que modifican el panorama actual con incidencia sustancial en las reglas del juego y, por tanto, en las

posibilidades de competitividad y supervivencia de las empresas del sector, incidiendo, de lleno, en la seguridad vial de las mismas:

- La Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera
- La Reforma del Reglamento 3820/85 sobre tiempos de conducción y descanso de los conductores profesionales
- Reglamento sobre el Tacógrafo Digital
- Nuevas normas de inspección y sanción.
- Informe sobre evolución y previsiones del Libro Blanco.

Todas estas normas constituyen un conjunto coherente e interrelacionado que no permite separar sus contenidos dado que se influyen mutuamente. La transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico español se ha convertido en la pieza clave para bien o para conflicto permanente en el sector.

Existen una serie de conceptos, nexos legales y situaciones prácticas que enfrentan a empresarios y trabajadores, Administración y Sector, países centrales y periféricos, de cuya solución depende, en gran medida, la estabilidad y competitividad de las empresas del transporte. En todos estos puntos conflictivos existen alternativas viables y razonables para alcanzar acuerdos beneficiosos para todos, siempre que la supervivencia de la empresa no se olvide en el fragor de las disputas. Por ello la negociación entre Administración, empresarios y trabajadores, para la transposición de la Directiva en España, y la posibilidad de enmendar en Bruselas las aristas más desalentadoras de la Directiva Europea 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo se perfila como objetivo estratégico que tiene preocupados a los representantes del sector. La seguridad vial se ve plenamente afectada por las concreciones últimas de la legislación hasta niveles no sospechados por la Comisión Europea.

Los tres objetivos de la Directiva Europea 2002/15/CE son, en uno u otro orden: a) mejorar la salud y seguridad de los trabajadores del transporte; b) mejorar la seguridad vial de la carretera; c) evitar las distorsiones de la competencia. Si tenemos en cuenta estas prioridades, en las que todas las partes pueden estar unidas, a la hora de la transposición no deberían existir problemas insalvables.

Lejos de estimarse que la seguridad vial es un factor menor en la marcha de las empresas, si tomamos como referencia la evolución de los accidentes de tráfico mortales y los costes económicos de la ingeniería de sanciones que van introduciendo las distintas normativas europea, estatal, autonómicas y locales, nos hallamos ante uno de los output más importantes.



VARIACIÓN MEDIA DE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS FORMAS DE AT MORTAL 1998-2002. FORMAS CON VARIACIÓN MEDIA ANUAL MAYOR DE 0,1.

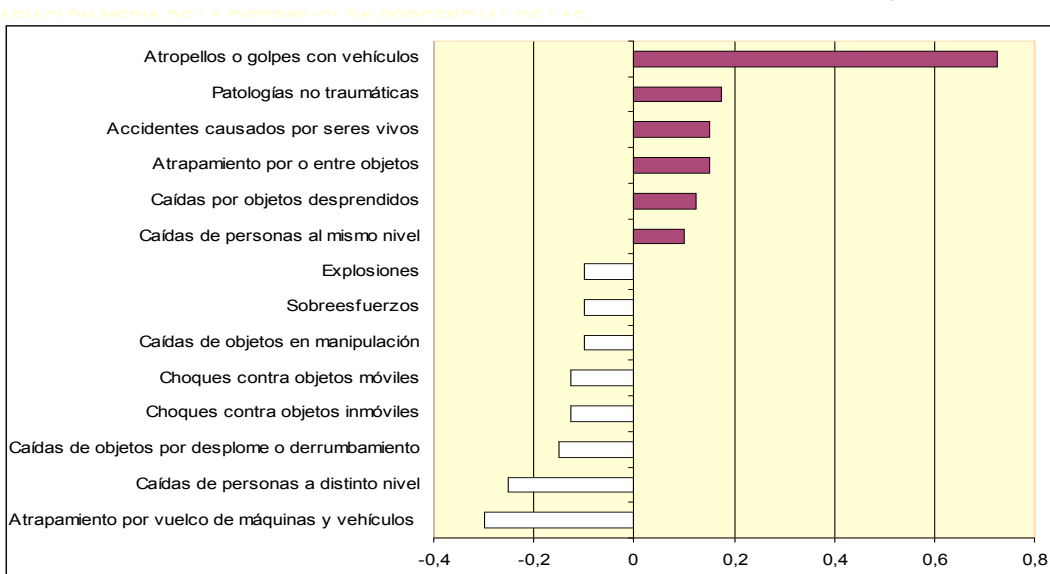


Figura 15: Accidentes de trabajo mortales

¿Dónde se ubican los principales puntos de fricción y qué posición debería adoptar la Administración?

El Tacógrafo Digital es observado con reticencia por no pocos empresarios al convertirse en el instrumento probatorio de sanciones por incumplimiento de tiempos de conducción y descanso. El Tacógrafo, sin embargo, no es el problema, sino las variables que se le programan para vigilar. Un acuerdo en los tiempos de espera, disponibilidad, etc. eliminaría los aspectos más conflictivos del Tacógrafo que como instrumento tecnológico da garantías tanto a las empresas cumplidoras como a los trabajadores.

Al medir con precisión los movimientos del vehículo garantiza que el conductor se atiene a las horas marcadas, como límite máximo posible, para no incurrir en uno de los enemigos

clave de la propia salud del conductor y de la seguridad vial, que afecta tanto al conductor como a los demás ciudadanos y sus bienes, la fatiga.

El problema surge cuando el tacógrafo tiene que entrar en funcionamiento de forma no automática sino posicionado por el conductor para especificar tiempos (carga y descarga, espera, frontera, prohibiciones de circulación acompañamiento en tren etc.) que son de trabajo pero no de conducción. Es evidente que la actitud de los trabajadores asalariados será la de contabilizar dichos tiempos como parte de la jornada laboral y deducirlos, hasta el máximo permitido, de las horas de la jornada diaria total y por tanto de las horas de conducción.

¿Por qué es contabilizado el tiempo de espera por las circunstancias comentadas en detrimento de las horas de conducción? La respuesta es clara: aunque no conduzca, el profesional verá afectado su nivel de fatiga si ha estado a disposición de las exigencias de su trabajo y de su empresa. La causa es por tanto que esos tiempos también afectan a la fatiga. Si no fuera así, no se limitarían las horas de conducción sino que sencillamente se llegaría a un acuerdo económico empresa-trabajador sobre dichas horas.

No es nada desdeñable el impacto de la fatiga en la accidentalidad. La totalidad de los factores que intervienen en la conducción, y se gerencian con normalidad por parte de los conductores profesionales, se convierten en ingredientes negativos y peligrosos cuando atraviesan por un periodo de cansancio del conductor.

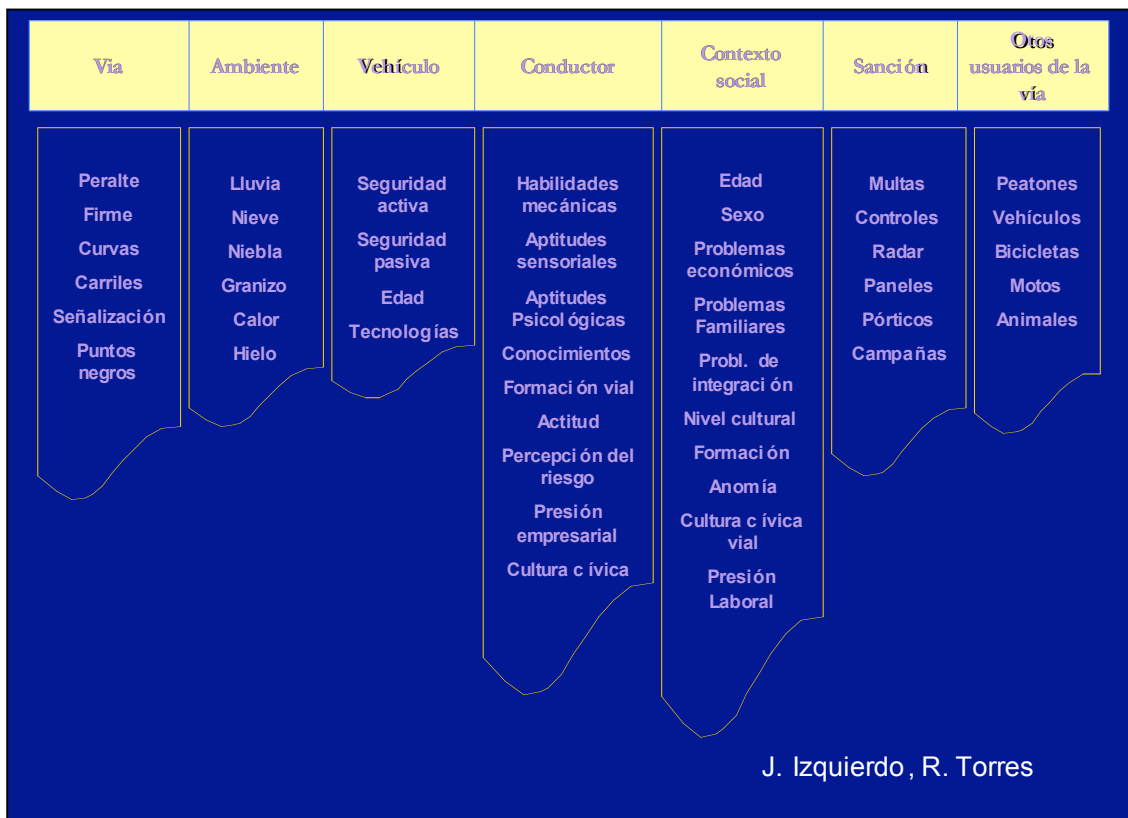


Figura 16: Factores de accidentes

Esta es una de las grandes contradicciones de la directiva y del reglamento: los autónomos quedan fuera de una norma de la directiva cuyo fin no es tanto contabilizar las horas de trabajo cuanto defender al conductor de los efectos de la fatiga, producida en esas horas de no conducción pero sí de trabajo.

Al quedar los autónomos del transporte fuera de la Directiva se quebrantan dos objetivos clave de la misma que anunciábamos: a) no se mejora la seguridad vial, en clara discriminación con los trabajadores asalariados que la acatan por dicha razón; b) no se elimina la distorsión de la competencia sino que se agiganta, como fruto de la aplicación de la Directiva, al permitir que los autónomos no reduzcan, por otros trabajos, horas de los tiempos de conducción mientras las empresas con asalariados tienen que soportar una reducción drástica de las mismas, con grave perjuicio para la competencia en su ámbito de negocio.

Se presenta como necesaria y urgente la reconducción de esta grave debilidad teórica de la Directiva que tiene consecuencias estratégicas demoledoras para el futuro del sector y de los trabajadores por cuenta ajena.

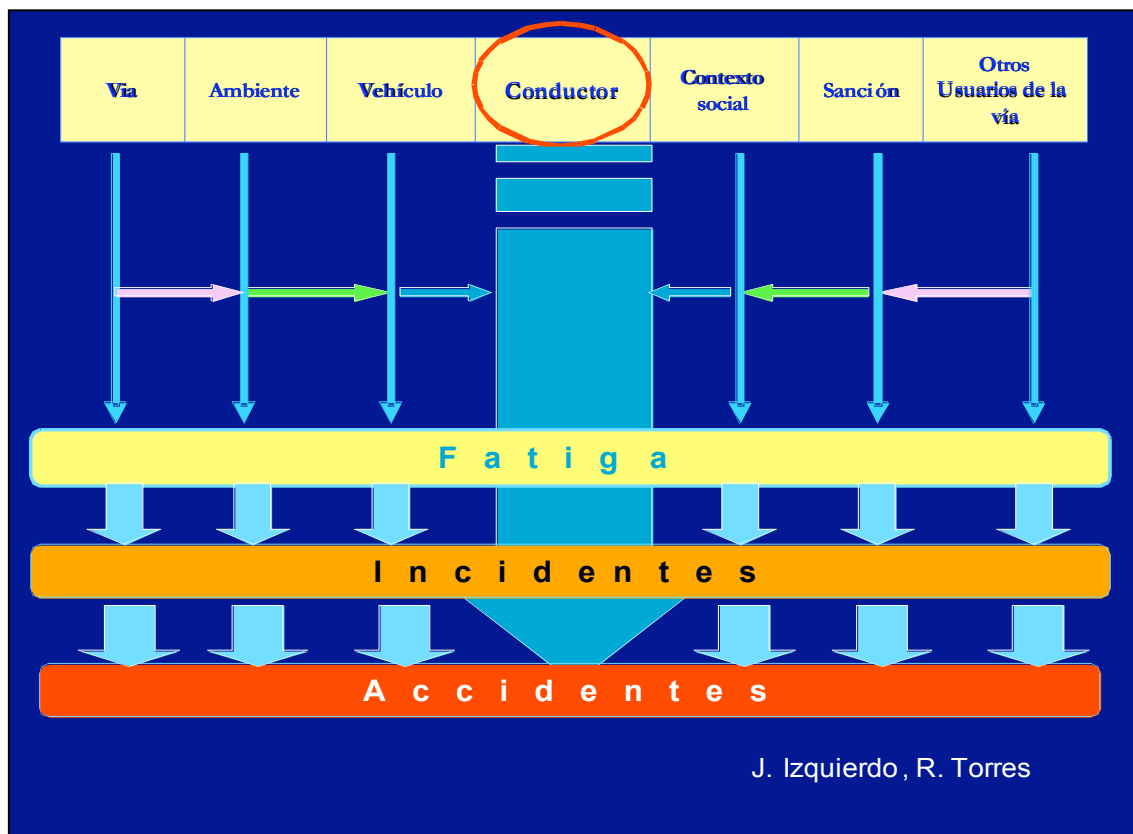


Figura 17: Evolución de los factores de accidente

La posición de la Administración es fundamental para solventar la equiparación de todas las empresas en los factores que afectan a la seguridad vial, sean autónomos o no, pidiendo la inclusión en la Directiva de todas las empresas del transporte, independientemente de su configuración empresarial. No tardarán en producirse estadísticas que corroboren que la accidentalidad proporcional en autónomos es superior a la de las empresas con trabajadores asalariados. De no ser así quedaría rechazada la teoría de que las horas de trabajo al margen de la conducción generan fatiga complementaria. Hoy tenemos cuadros estadísticos claros que certifican el aumento de los accidentes *in itinere* y *en misión* a medida que aumentan las horas realizadas por los trabajadores.

No menos urgente se presenta la necesidad de incorporación de todo el transporte profesional a la Directiva y al 3820 dado que en 2007 se efectúa el informe que oriente la decisión de la Comisión para 2009 sobre la incorporación o no de los autónomos. La diferencia de horas de conducción puede generar un cambio radical en la estructuras de las empresas del transporte no sólo por la diferencia de los costes sino por la funcionalidad y oferta de servicio de uno y otro, de estar dentro o fuera de la Directiva. Esta perspectiva e información la tienen las empresas logísticas y los cargadores que

pueden desviar la demanda para aprovechar las posibilidades del sistema. La importancia de la logística va más allá de lo que en un primer momento se interpretaba como tratamiento científico de los flujos de mercancías y su ordenamiento, para convertirse en cargadores estratégicos sin infraestructuras de flotas pero con todo el tejido empresarial a su servicio, ante su gran capacidad de demanda. Parece evidente que la racionalización de costes puede llevar a las empresas logísticas a apurar las ventajas de ciertos servicios de transporte que se encuentran al margen de la Directiva y sus restricciones y de las limitaciones de tiempo de conducción del Reglamento 3820 reformado y por tanto del tacógrafo.

De la misma manera la Administración debe velar para que se produzca un acuerdo de cómputo de las horas en que el trabajador no está al volante, con el fin de que el eje estratégico de las empresas del transporte, las horas en que el vehículo está en movimiento, no esté sometido a variables que hacen imposible su programación y, por tanto, cumplir con las exigencias de los cargadores o clientes.

Si la excepcionalidad de los autónomos es disfuncional para la seguridad y la competencia por su exclusión de los cómputos a que obliga la Directiva, qué podemos decir de la situación de los transportes de mercancías ligeros de menos de 3.5 toneladas y de los vehículos de transporte de menos de 10 pasajeros que quedan al margen del Reglamento 3820/85 y de su sucesor renovado, de la Directiva, en los aspectos de seguridad, y del tacógrafo. Las estadísticas indican que la siniestralidad de las furgonetas es la más alta por dos factores: velocidad y ausencia de control de horario laboral y de conducción. Esta aberración debe corregirse en la próxima reforma del entramado legal europeo a que nos estamos refiriendo. Esperamos que la posición de la Administración sea nítida. La relación entre este tipo de vehículos y las empresas de servicios 24 horas están mostrándose especialmente sensibles a la inseguridad vial, con estadísticas concluyentes.

La competitividad requiere un tratamiento equilibrado de las circunstancias en que las empresas compiten desde sus respectivos ámbitos territoriales en relación con el mercado europeo del transporte. La perifericidad (Izquierdo, Aparicio, 2004) es una variable que afecta decisivamente a la organización y el desarrollo de las empresas de transporte de largo recorrido. El encorsetamiento de los tiempos medidos en semanas de calendario oficial, de lunes a domingo, en lugar del cómputo de siete días, propicia uno de los efectos colaterales más rechazados por los transportistas profesionales que están al volante. Los descansos semanales, los pasos de frontera y la prohibición en algunos países (Francia) de conducir los domingos, generan un laberinto normativo que acaba dejando al conductor profesional de mercancías a una o dos jornadas de su casa, del fin de semana

en su entorno social y cultural. La trascendencia de este hecho desde el prisma psicológico y social es de tal calibre que hace resentirse dos de los objetivos de la Directiva que nos ocupa: la salud de los trabajadores y la prioridad de la seguridad vial.

No es difícil imaginar la frustración y la rabia del conductor que debe detenerse a dos o tres jornadas de su domicilio, sin entorno social, económico, de ocio, ni condiciones para el descanso, dado que tiene la necesidad de vigilar el camión ante los nada infrecuentes hurtos en la carretera, zonas de descanso y de servicio incluidas en las propias redes transeuropeas. Ello se suma a las largas jornadas de soledad acumuladas en la cabina del vehículo, con un trabajo estresante y peligroso. La desconexión del conductor del momento socialmente diseñado por la sociedad para el descanso colectivo, los fines de semana, tiene efectos graves para su integración familiar y social. Aquí estamos poniendo las bases de futuros accidentes de tráfico cuya explicación se escapa, especialmente si el nivel de análisis se instala exclusivamente en el funcionamiento de los instrumentos de seguridad pasiva o en factores psicológicos de corto alcance.

Es conveniente, pero está fuera de la reflexión bruxelense, flexibilizar el tratamiento de los tiempos de trabajo, descanso y pausas, así como los periodos semanales para que el conductor pueda llegar a su entorno familiar. La condición para dicha flexibilización es que sea el trabajador, y no la empresa, el que decida libremente salirse de la pauta general, en función de sus necesidades e intereses, pero manteniendo obligatoriamente los cálculos globales de pausas, número de horas de trabajo y conducción diarias, semanales, mensuales y semestrales.

Es necesario dar un tratamiento a la problemática de los conductores de larga distancia teniendo en cuenta su especificidad. No es equiparable el conductor de un autobús urbano que todos los días, al terminar la jornada puede volver a casa que la del conductor español con viaje a Polonia y ruptura de carga en partes intermedias del proceso de entrega.

La Transposición (23-III-2005) se presentaba como la oportunidad de restaurar el consenso y el equilibrio en una serie de aspectos que quedan abiertos a la negociación entre las partes empresarial y sindical, con la colaboración y decisión en última instancia de la Administración. Este proceso de negociación con acuerdo tendría mayor influencia en la accidentalidad que muchos de los factores controlados en las carreteras y presentados en las campañas institucionales.

¿Por qué no se ha llegado ya a ese acuerdo? Parece que no existe una relación fluida de debate y negociación conjunta de las partes. El Ministerio de Trabajo recibe información

por separado de sindicatos y patronal, se dan foros en los que cada parte presenta su perspectiva, pero falta ese ámbito de análisis, intercambio y consenso.

Los factores políticos de organización comercial en el transporte adquieren un rango importante. Si un cargador contrata portes, exigiendo tiempos que no se pueden cumplir con un solo conductor por camión, tendrá el servicio requerido, sin doblar los turnos por parte de la empresa de transporte a costa de exponerse al control del tacógrafo. Esta es la conclusión de encuestas cualitativas, hablando con empresarios y cuestionándoles no sobre cómo debía comportarse la empresa contratada sino evaluando cómo se ha procedido en casos anteriores con la misma problemática.

La Directiva cumple de facto un papel de control sobre la excesiva exigencia de las empresas a los trabajadores por cuenta ajena y se evade de los aspectos cualitativos que afectan a la seguridad vial de los conductores profesionales. El entusiasmo con que ha sido recibida por los sindicatos y el rechazo por las patronales ha conducido a una transposición mecánica que no mejora aspectos sustanciales para la seguridad vial.

Decíamos en el “Diagnóstico sobre la aplicación de la Directiva 2002/15/CE y sus efectos sobre la salud de los trabajadores, la seguridad vial y la competencia entre empresas” que “la credibilidad de una norma, que ha de ser asumida y cumplida por los ciudadanos, es fundamental y se basa en múltiples factores. Si dicha norma, además de introducir criterios para ordenar un determinado sector, afecta, directamente, a la economía de la que dependen empresas, trabajadores y familias, requiere una credibilidad complementaria.

La primera condición que la Directiva debe cumplir es la ausencia de contradicciones entre sus objetivos y su articulado. No es admisible magnificar los objetivos y en el mismo acto liberar de su cumplimiento a una parte importante de las empresas y trabajadores afectados.

Es comprensible la flexibilidad en el tratamiento legal, para adecuar las normas a las circunstancias reales y evitar que los condicionamientos estructurales perjudiquen a la competencia y a los más desfavorecidos.

No puede considerarse flexibilidad sino atentado contra los factores básicos de salud de los trabajadores, seguridad vial de todos los ciudadanos y competencia leal entre empresas que compiten en el mismo sector, mantener fuera de la Directiva a los conductores autónomos y a otras categorías de conductores, profesionales del transporte, en función, estos últimos, del número de plazas de viajeros o el peso de su vehículo.

Estamos refiriéndonos a un colectivo, los autónomos, que en varios países europeos suponen estadísticamente una mayoría empresarial y laboral en el ámbito del transporte.

Es preciso contemplar, además, que, si superamos la mera descripción jurídico-formal del tipo de empresa, la realidad se transforma estadísticamente y nos ofrece un panorama clarificador: bajo la denominación de empresa con trabajadores por cuenta ajena, con tres, cinco, diez camiones, se esconde, con frecuencia, una pequeña asociación de autónomos. Son, de hecho, asociaciones familiares en las que la relación de parentesco, propiedad sobre el camión, libertad horaria, búsqueda independiente de clientes, autonomía de costes y beneficios, ausencia de representación sindical, tipifica de manera clara su condición de autónomos encubiertos.

Según la estructura de las empresas europeas, especialmente en el sur y este de la Unión, dejar fuera de la Directiva a los autónomos es producir graves problemas de salud a los conductores, a los que se les niega protección dentro de la misma, ocasionar incalculables problemas de seguridad vial, en contradicción con los objetivos del Libro Blanco del Transporte, y atentar estructuralmente contra la competitividad y la competencia de las empresas, dañando gravemente la supervivencia de unas y provocando la quiebra de otras.

De esta forma, los efectos de la Directiva caminarían en dirección opuesta a sus objetivos, con un número creciente de profesionales del transporte desregulados, desde el punto de vista de la incidencia de su jornada laboral en la conducción.”

Por ello, desde el punto de vista de la seguridad vial, es gravísimo que la Directiva:

- No incluya a los “conductores autónomos” en el ámbito de la Directiva.
- Obligue al descanso semanal en el 7º periodo de conducción, que no contempla la “vuelta a casa” de los profesionales del transporte de larga distancia, vital para todos, pero especialmente para los de los países periféricos.
- No flexibilice los descansos diarios, semanales y mensuales, bien entendido que manteniendo siempre intocables los cómputos globales de descanso y el límite de horas de trabajo diarios establecidos por la Directiva.
- No establezca un forfait de tiempos de espera para empresas y autónomos, en función de la distancia y el tipo de carga, que evite discriminar por tiempos de espera las horas de conducción.

Estudios sobre salud laboral recalcan la necesidad de contemplar a los transportistas desde la profesión y no desde la característica jurídico administrativa de la empresa en la que prestan sus servicios.

“Nada indica, sino todo lo contrario, que los “conductores autónomos” tengan una percepción de su salud mejor que los asalariados. Un estudio financiado por patronal y sindicatos del transporte nos ofrece datos comparativos clarificadores:

Síntomas.....	Asalariados....	Autónomos
Le cuesta dormir o duerme mal	13	15.7
Sensación continua de cansancio	15.2	19.7
Dolores de cabeza	7.8	11.0
Dificultad para concentrarse	2.9	4.4
Olvida con facilidad	7.7	10.3
Se nota tenso o irritable	15.6	20.7
Alteraciones apetito o digestivas	10.8	12.5
Tensión arterial alta	3.3	5.3
Sensación de agobio	11.0	14.1
Dolor en las rodillas	12.4	15.7
Dolor de cuello	39.2	42.0
Dolor lumbar	38.0	42.3
Dificultades de audición	3.5	4.1
Hormigueo en las piernas	7.5	9.1
Según consulta médica:		
Dolor de cuello y espalda	38.4	55.6
Aparato respiratorio	3.5	9.5
Alteraciones de visión	4.7	6.3

Establecida la diferencia de percepción existente por parte de asalariados y autónomos, pueden inferirse las razones que en algunos de los apartados agravan la situación de los conductores autónomos. Además de conductores son empresarios y ello multiplica las condiciones de estrés, preocupaciones, complejidad de las relaciones sociales y económicas. La relación con los clientes como último responsable y la dedicación complementaria a tareas de ordenación

burocrática, requisitos fiscales etc. supone una carga complementaria. Frente a este conglomerado complejo de obligaciones, el conductor asalariado, desde el punto de vista profesional, se centra exclusivamente en el transporte de la carga y en el cumplimiento de los plazos en la entrega de la mercancía.”

La DGT no proporciona datos sectorializados que nos permitan concluir niveles de siniestralidad en función de conductores profesionales de empresas, autónomos, vehículos de más de 3.5 toneladas o vehículos de pasajeros de menos de 10 plazas. Son las compañías de seguros las que deben hacer el despiece con el fin de encontrar el precio real al producto que aseguran y que en algunos casos puede trastocar sus cálculos por el aumento de siniestralidad que implican.

ÍNDICE DE MUERTES DE CONDUCTORES Y PASAJEROS EN LA CARRETERA POR TIPO DE VENÍCULO EN LA UE-15 EN 2004

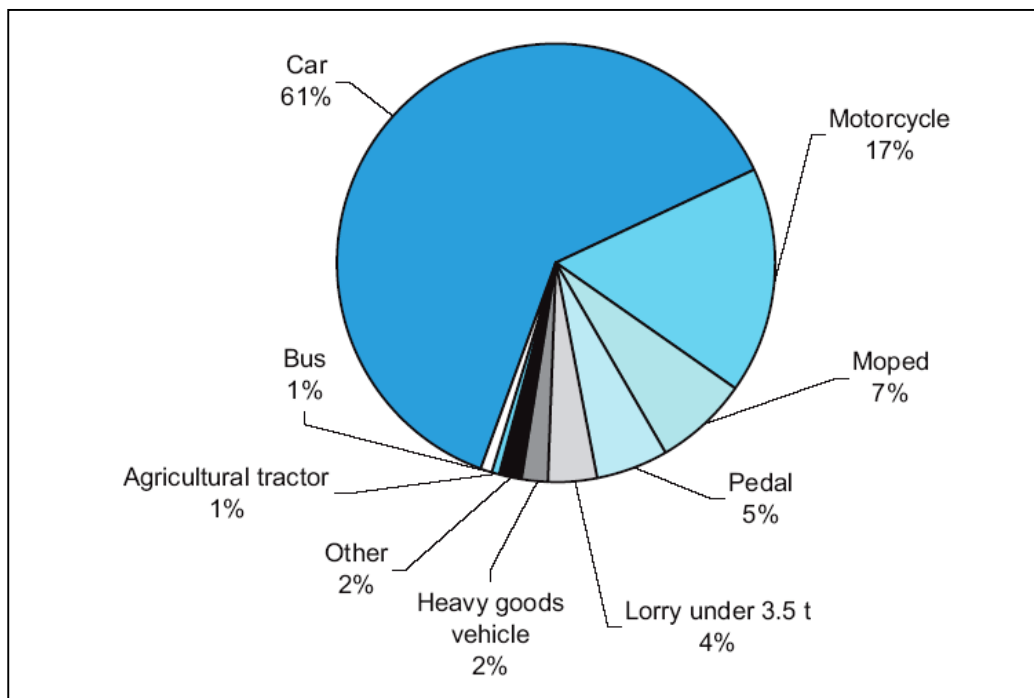


Figura 18: Fuente CARE; Datos de la EU-15 disponibles para 12 Estados Miembros basados en una estimación del 81% del total de fallecimientos de conductores y pasajeros en 2004.

Baste concluir en este punto que los factores analíticos politológicos y sociológicos son de suma importancia a la hora de acertar en la fórmula que ayude a bajar sustancialmente los accidentes de carretera. No hablamos ya de destreza, ni de aptitud o actitud de los conductores, ni siquiera de conocimientos y experiencia adquiridos, sino de otras esferas

de influencia de los accidentes que están operando antes de que el conductor se dirija a su automóvil.

4. La fractura social europea y global de la siniestralidad vial

4.1 La necesidad de una seguridad vial sostenible europea

El establecimiento de una relación recíproca y mutuamente dependiente entre una seguridad vial sostenible y un grado suficiente de cohesión económica, social y territorial para la Unión Europea, es un objetivo político y científico ineludible (Izquierdo, Torres, 2005). Las cifras actuales y las proyecciones estadísticas sobre la siniestralidad vial justifican este enunciado categórico.

La materialización de un enfoque científico sistémico marco para una intervención vial, que sea internacionalmente estandarizado y aceptado, es un requisito imprescindible para la reducción de la accidentalidad vial europea y global. (Informe Mundial, OMS, 2004)

En el escenario de la Unión Europea, la cohesión económica y social ostenta en el acervo original comunitario un lugar de privilegio equiparable al Mercado Único y al euro. En este sentido, se puede adelantar que una interpretación nada extensiva de los Principios de la CE y del actual Título XVII del Tratado, nos lleva a concluir que todas las políticas sectoriales de la Comunidad y las políticas nacionales desplegadas por los Estados miembros deben contribuir al objetivo de la construcción de la cohesión.

La realidad indica que los efectos actuales de las políticas de seguridad vial en la Unión Europea no contribuyen en grado suficiente al logro de cohesión social. Las cifras relativas a víctimas de accidente de tráfico y los costes derivados así lo indican.

Resulta evidente que la Política de Transportes de la Unión Europea y, por consiguiente, sus niveles de seguridad vial, no pueden desviarse de la consecución del objetivo de la construcción de la cohesión. Tampoco pueden desviarse del objetivo de la cohesión, las políticas nacionales de transporte y de seguridad vial.

Los datos de la Unión Europea (Comisión Europea, 2004) revelan que los niveles de seguridad vial ofrecidos por la Política Europea de Transportes y las políticas nacionales de los Estados miembros, no contribuyen de modo eficiente y suficiente al objetivo de la cohesión y por el contrario, en algunos casos, actúan en perjuicio de la misma.

Los datos no dan lugar a interpretaciones ambiguas o discutibles, son aceptados de modo unánime por la comunidad científica, los representantes de los Estados miembros, y los representantes de las diferentes instituciones comunitarias.

2.11. COMPARATIVA EUROPEA. MUERTOS POR MILLÓN DE POBLACIÓN. AÑO 2003.

Muertos por millón de población			
Año 2003			
Malta	41	Estonia	120
Suecia	59	Eslovaquia	120
Reino Unido	62	Eslovenia	121
Países Bajos	64	Chipre	128
Finlandia	73	España	128
Dinamarca	80	Hungría	130
Alemania	80	Belgica	131
Irlanda	87	Rep. Checa	141
Francia	102	Polonia	146
Italia	104	Grecia	147
Austria	114	Portugal	150
Luxemburgo	119	Lituania	204
Estonia	120	Letonia	210
		Media UE	103

Tabla 26: Fuente Comisión Europea

Los costes directos e indirectos de la accidentalidad vial en la Unión Europea rondan aproximadamente los 200.000 millones de euros, una masa monetaria que supone el 2 % del PIB de la UE, y con 43.000 víctimas mortales en 2004 (Comisión Europea, 2004).

Las medidas emprendidas pretenden ser enérgicas en la promoción de la seguridad vial. Sin embargo, los niveles de seguridad vial actuales están muy lejos de contribuir o no lesionar la construcción de la cohesión europea.

En la Unión Europea de los Veintisiete no debe haber motivos para la relajación institucional y social ante la accidentalidad vial. En un periodo de tres décadas (1970-2000), el tráfico rodado se ha multiplicado por tres y el número de muertos se ha duplicado. Los costes de los accidentes de circulación afectan a todos los sectores de la sociedad (Hage, 1994; Elvick, 1993).

Resulta destacable que los registros estadísticos de seguridad vial de la mayoría de los Doce nuevos Estados miembros llevan un notable retraso con respecto a los de los Quince.

La brecha que separa a los Estados miembros con mejores y peores cifras de accidentalidad es cada vez más grande, lo que hace que los Estados Bálticos sean ocho veces mas inseguros que el Reino Unido. Todo parece indicar que las asignaciones de los

esfuerzos en seguridad vial no están guiadas por la relación coste-beneficio (Killy y Ryntveit, 1996).

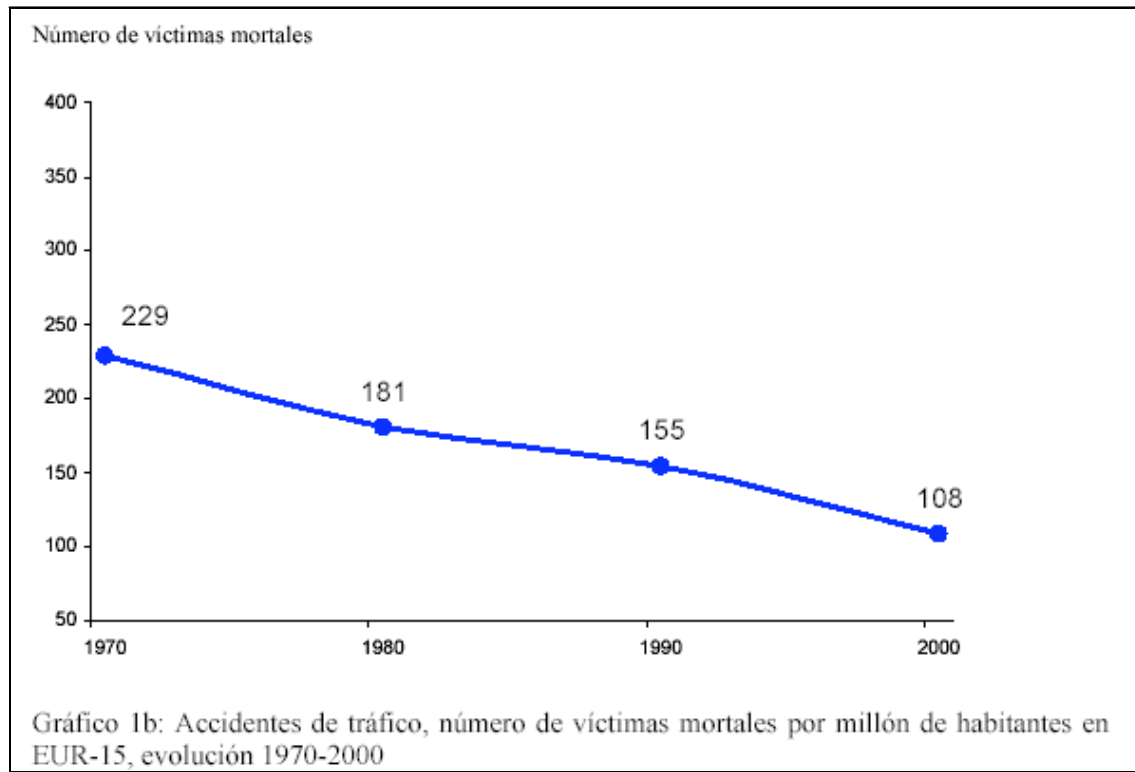


Figura 19: Fuente Comisión Europea

El escenario europeo ampliado de la seguridad vial es inequívocamente desfavorable a la cohesión. Las pérdidas en vidas humanas, las consecuencias demoledoras para la estabilidad socioeconómica y emocional de las familias europeas que han sufrido un accidente de tránsito, el gasto sanitario elevado, las pérdidas económicas cuantiosas para las aseguradoras, el gasto del funcionamiento judicial derivado de la accidentalidad vial, el bajo coste jurídico, judicial, económico y social que tienen que pagar los conductores temerarios cuando producen accidentes de tránsito con consecuencias mortíferas o de invalidez para terceros, son algunos ejemplos de que el actual estado de la seguridad vial en la Unión Europea está muy lejos de ser satisfactorio.

El Título V del Tratado de la Unión Europea dedicado a la Política de Transportes, alude en su artículo 70 a una política común del transporte. Los contenidos de los artículos del Título V no hacen mención alguna a la necesidad de que la política común del transporte debe estar revestida de una política común de seguridad vial, o al menos, de mecanismos de armonización comunitaria.

La Política Común del Transporte señalada en el artículo 70 del Título V del Tratado, que es una política principal de la Unión, debido a que el desarrollo de las cuatro libertades comunitarias y del mercado común depende en gran medida de las comunicaciones (TUE).

Por este motivo, y de acuerdo con las propuestas presentadas por la Comisión Europea en su Libro Blanco Crecimiento, competitividad y empleo, el Consejo Europeo, elaboró, el 25 de junio de 1994, una lista de proyectos en el sector del transporte que trataban la materialización de grandes Redes Transeuropeas.

El Título XV del Tratado, consagrado a las Redes Transeuropeas, a través de los artículos 154, 155 y 156, no hace una referencia a la seguridad vial. Sin embargo, el artículo 154 implica que las Redes Transeuropeas deben contribuir al logro de los objetivos contemplados en los artículos 14 y 158.

El artículo 14 revela que las Redes Transeuropeas del transporte deben construir el mercado interior y un espacio sin fronteras interiores, en que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada. Pero la realización del mercado interior y de un espacio sin fronteras interiores debe materializarse conforme a los requisitos de cohesión económica y social que aborda el artículo 158 del Tratado.

El artículo 158 del Título XVII dedicado a la cohesión, económica y social, sostiene que a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La conclusión es que la Política Común del Transporte y la realización de las Redes Transeuropeas deben desarrollarse otorgando un nivel de seguridad vial sistémico y sostenible por mandato del propio acervo original europeo, que a la vez, se impone y tiene efectos directos sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

El análisis anterior nos permite concluir que la Política Común del Transporte y el desarrollo de las Redes Transeuropeas deben materializarse conforme al objetivo de la cohesión, y por consiguiente, ofreciendo a la comunidad de usuarios de las vías públicas de la Unión Europea unos niveles de seguridad vial sistémicos y sostenibles.

En cuanto al Tratado de Lisboa, actualmente en proceso de ratificación, establece que en la Unión Europea se coordinarán las políticas de los Estados miembros para lograr objetivos comunes y se ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos les transfieran.

A los efectos de la construcción de una seguridad vial sistémica (Dora, Phillips, 2000) y sostenible, el precepto constitucional arriba señalado, es de una vital importancia, debido

a que los datos de la Comisión sobre accidentalidad revelan que las políticas de transportes nacionales y europea no contribuyen de un modo efectivo a la reducción de la accidentalidad, y por tanto, el objetivo común de una seguridad vial europea eficaz está en un estado de desarrollo embrionario.

La coordinación política expuesta se refiere exclusivamente a las políticas comunitarias y nacionales relacionadas con los objetivos comunes de la Unión Europea. No cabe la menor duda que el logro de una seguridad vial europea sistémica y sostenible es un objetivo común implícito en la materialización de la Política Común de Transporte y de las Redes Transeuropeas. Los niveles europeos de accidentalidad vial son antagónicos a la consecución de ese objetivo común, y por consiguiente de la cohesión.

La cohesión continúa siendo en el Tratado de Lisboa un objetivo al cual están obligados a contribuir las instituciones comunitarias, las instituciones estatales y las políticas respectivas. En virtud del principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas del Tratado.

Es evidente que el estado actual de la seguridad vial europea demuestra que la aplicación del principio de cooperación leal sólo funciona adecuadamente en algunos países como el Reino Unido, Bélgica, Alemania o Suecia, debido a que despliegan políticas nacionales de transportes y seguridad vial de tendencia efectiva y reductora de los niveles de accidentalidad. Además las políticas de estos países han generado la cristalización de una cultura de la seguridad vial y un rechazo social a los comportamientos de riesgo (Evans, 2003; Koornstra, 2003).

El análisis del desarrollo normativo del acervo comunitario realizado hasta el momento debe ser completado y matizado. La Unión Europea dispone de varias posibilidades de actuación en materia de seguridad vial.

Con arreglo al artículo 71 del Tratado CE, la Unión Europea puede legislar a fin de adoptar las medidas necesarias para aumentar la seguridad de los transportes, dentro de los límites de la subsidiariedad. Así, tiene competencias establecidas en varios campos.

La Unión Europea dispone de más de una competencia en algunos ámbitos, como el de la armonización técnica de las normas relativas a los vehículos, en el que debe garantizar un elevado nivel de protección, según el artículo 95 del Tratado CE.

La Unión Europea, puede establecer requisitos de seguridad para la Red Vial Transeuropea. Las legislaciones de los Estados miembros deben adaptarse tanto para alcanzar el objetivo comunitario de seguridad vial, como para incorporar los progresos de la técnica en los diversos ámbitos cubiertos.

Los jóvenes conductores de 15 a 24 años pagan un precio altísimo en los accidentes de tránsito. Ello obedece a la combinación de varios factores desfavorables: una experiencia de conducción insuficiente, una afición al riesgo más acusada o una actitud menos respetuosa para con las normas de circulación. Otros factores (cansancio, conducción nocturna, uso de sustancias psicotrópicas legales e ilegales, comportamiento de grupo) han contribuido a que, en algunos Estados miembros, los accidentes de tráfico del viernes o del sábado por la noche se hayan convertido en la primera causa de mortalidad juvenil (véase el gráfico 2 infra).

Esta hecatombe se cifra en más de 2 000 muertes al año (EUR-15). Con todo, el ejemplo del Reino Unido demuestra que no se trata de una fatalidad.

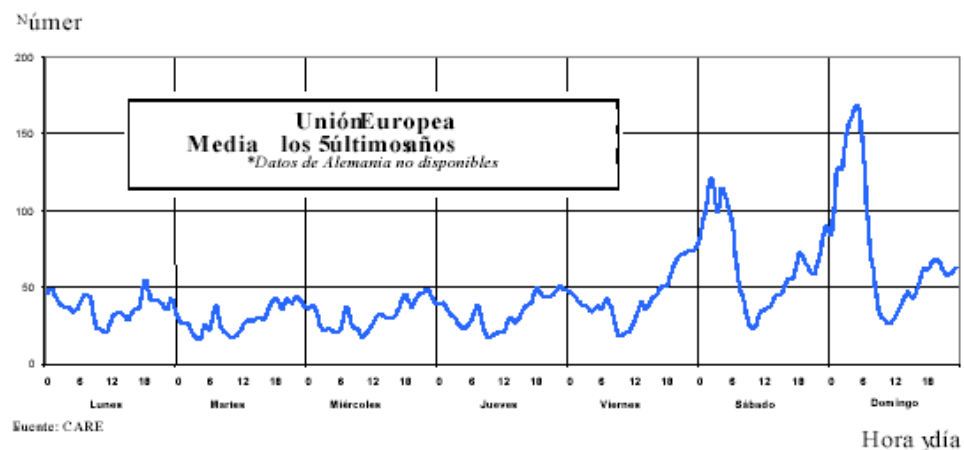


Gráfico 2: Mortalidad de adultos jóvenes en carretera

(Número de personas de 18 a 25 años fallecidas en accidentes de tráfico, por hora y día - media anual)

Figura 20: Fuente Comisión Europea

Los artículos 151 y 152 del Tratado, relativos a la salud pública y protección de los consumidores facultan a la Unión Europea para adoptar medidas en seguridad vial. La instauración del mercado interior ha potenciado el desarrollo de piezas para automóvil seguras, sobre todo mediante la normalización técnica que se plasma en más de cincuenta directivas.

Lograr que la Unión Europea y sus veintisiete Estados miembros puedan desarrollar una Política de Transporte Común, unas Redes Transeuropeas y una red de carreteras nacionales, regionales y locales, que en conjunto ofrezcan unos niveles de seguridad vial sistémica y sostenible no es un tarea sencilla. El desafío requiere una visión estratégica totalizadora (Rumar, 2000).

La reducción de los costes directos e indirectos rondan los 200.000 millones de euros, que suponen el 2 % del PIB de la UE, y 43.000 muertes en accidentes de tráfico en 2004. Estamos ante un problema político y sociológico de grandes magnitudes, que requiere una solución por parte de la Unión, de los Estados miembros y de la sociedad europea más ambiciosa que las medidas de intervención vigentes (Izquierdo, Torres, 2006).

El análisis de las Perspectivas Financieras 2007- 2013; del informe COM (2001) 370: La Política Europea del Transporte de cara al 2010. La hora de la verdad; y de la Resolución del Parlamento Europeo ante la Comunicación de la Comisión: Libro Blanco del Transporte (2002), nos permite inferir que la realización del logro de una seguridad vial europea sistémica y sostenible se sitúa en el horizonte temporal de un largo plazo.

La Unión Europea se está moviendo positiva, pero insuficientemente en la dirección de una seguridad vial sostenible a través del tercer Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial que fue publicado en junio de 2003. En él se establecen objetivos amplios de la UE para el periodo 2003-2010. El Programa de la Comisión ha identificado 60 medidas que deben aplicarse a escala de la UE, la mayoría de ellas de carácter no legislativo (Izquierdo, Torres, 2004).

En su Comunicación la Comisión Europea propone el objetivo de reducir a la mitad el número de muertes, hasta 25.000 en el horizonte del 2010. El Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial está en línea con el aparato conceptual de la seguridad vial que sigue la matriz desarrollada por William Hadden, ex administrador de la Administración Nacional de la Seguridad en Carretera de Estados Unidos.

Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Normas relativas a la obligación de instalar y utilizar determinados equipamientos - Normas por las que se mejoran el control y la aplicación de sanciones a los conductores - Normas sobre prestaciones de los cinturones de seguridad y los dispositivos de retención - Impulso de un programa europeo de evaluación de los sistemas de retención en venta en el mercado - Creación de un marco y apoyo a campañas de promoción del uso del cinturón - Supervisión de la incorporación de la normativa comunitaria a los ordenamientos jurídicos nacionales
A escala nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de la normativa comunitaria - Establecimiento de exenciones - Fijación de objetivos de adecuación a las normas a escala nacional - Garantizar la adecuación a las normas previendo los recursos necesarios para los controles policiales - Información nacional con objetivos concretos - Supervisión del uso del cinturón de seguridad - Apoyo de medidas en favor del uso del cinturón de seguridad en los sectores público y privado - Apoyo a los sistemas de préstamo de dispositivos de retención para niños
A escala regional o local	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de controles policiales y campañas publicitarias - Información sobre el cinturón de seguridad en los centros escolares - Apoyo a los sistemas de préstamo de dispositivos de retención para niños en el marco de las estructuras locales del sector sanitario - Realización de encuestas sobre el uso del cinturón de seguridad - Organización de clubes locales de víctimas de accidentes que hayan sobrevivido gracias al cinturón de seguridad
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> - Innovación e iniciativas - Perfeccionamiento y comercialización de sistemas de retención más eficaces, en respuesta a las campañas de evaluación - Instalación de dispositivos de retención no obligatorios - Primas de seguros reducidas para los usuarios de vehículos provistos de tales dispositivos - Campañas de concienciación organizadas por las empresas privadas para su personal.

Tabla 27: Fuente Comisión Europea

4.2 La iniciativa de la Comisión Europea

La Comisión Europea es uno de los órganos principales del tejido institucional de la Unión. La Comisión encarna y simboliza el interés comunitario y no debe someterse a ninguna orden de cualquiera de los actuales Veintisiete Estados miembros. Entre sus atribuciones, podemos destacar que dispone del monopolio de la iniciativa legislativa y puede intervenir para facilitar cualquier acuerdo en el Consejo, o entre éste y el Parlamento. La Comisión tiene la función de garantizar el cumplimiento y aplicación de los Tratados, Reglamentos y Directivas.

La Comisión Europea es también un órgano de gestión, y por tanto, ejecuta las decisiones adoptadas en el Consejo, a la vez que dispone de amplios poderes para la gestión de políticas comunes, entre las que se encuentran la Cohesión Económica, Social y Territorial de la Unión. Un objetivo común minado por los costes directos, indirectos, tangibles e intangibles de los accidentes de tráfico.

El hecho de que la Comisión gestione la Política de Cohesión, le permite tener iniciativas gestoras en el ámbito del transporte, y por consiguiente, de la seguridad vial en el transporte por carretera, debido a que las consecuencias de la accidentalidad en la Unión, suponen un golpe negativo y demoledor a la consecución de la cohesión en todas sus dimensiones.

Entre las iniciativas de gestión de la Comisión Europea en el ámbito del transporte, cabe destacar la financiación por un importe de 1,1 millones de euros de campañas de seguridad vial en favor de una conducción sobria. La Comisión Europea responsable de Energía y Transportes, apoyó esta campaña de seguridad vial en toda Europa.

En 2002, la Comisión Europea aportó un apoyo considerable a los esfuerzos de siete países de la UE (Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, los Países Bajos y Portugal) que pusieron marcha campañas sobre el tema del conductor alternativo o lince, y así evitar la accidentalidad derivada del consumo de alcohol por los conductores.

Bélgica lanzó así en 1995 las primeras campañas de concienciación sobre este tema («Bob») con el fin de incitar a las personas que se desplazan en coche a que elijan siempre a una persona que se abstenga de beber y que se encargue de llevarlos a buen puerto.

Desde entonces, con el apoyo de la Comisión (IP/01/1694), esta campaña ha sido emulada por otros Estados de la UE, con otros nombres (Lince en España, Designated Dessie en Irlanda, Capitaine de soirée en Francia, Stooder med Stil en Dinamarca, Bob en los Países Bajos y Grecia y Joker en Portugal).

4.2.1 Programa de acción europeo de seguridad vial

El Programa de acción europeo de seguridad vial se propone reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de tráfico en la Unión Europea fijando el horizonte temporal máximo del año 2010, considerando este asunto como una responsabilidad compartida entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

La Comisión Europea sostuvo hacia el año 2003, que la seguridad vial atañe directamente a la totalidad del territorio de la Unión y de sus habitantes. La creciente movilidad se paga

muy cara por cuanto todos los años cabe lamentar 1.300.000 accidentes corporales, con un saldo de más de 40.000 víctimas mortales y 1.700.000 heridos. El coste directo o indirecto de esta tragedia se evaluó en 200.000 millones de euros, lo que representa el 2 % del PNB de la UE. Debemos tener en cuenta que estos datos se referían a una fecha anterior de la gran ampliación de la Unión.

El cuadro 2 *infra* constituye otro ejemplo del reparto de responsabilidades entre las diversas esferas de competencia.

Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento (CEE) nº 3820/85 por el que se armonizan los tiempos de trabajo y de descanso - Reglamento (CEE) nº 3821/85 por el que se impone el uso del cronotacógrafo en los vehículos pesados - Directiva 88/599/CEE por la que se establece una frecuencia mínima de controles en carretera - Inicio de la cooperación entre las policías nacionales en materia de control del transporte internacional - Supervisión de la incorporación y aplicación de la normativa en los Estados miembros.
A escala nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Homologación de los cronotacógrafos y homologación de los vehículos provistos de ellos - Organización de controles e introducción de sanciones en caso de superación de los tiempos de trabajo - Imposición de sanciones
A escala regional y local	<ul style="list-style-type: none"> - Expedición de tarjetas de conductor - Control de los discos de los cronotacógrafos en carretera y en las empresas - Habilitación de áreas de descanso equipadas en las autopistas
Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> - Información y concienciación de los conductores a cargo de los empresarios y planificación adecuada de las operaciones de transporte - Consideración del cumplimiento de las normas en las retribuciones - Deducciones concedidas por las compañías de seguros por la correcta aplicación de la legislación - Observancia de la reglamentación por los conductores

Cuadro 2: cumplimiento de la normativa sobre tiempos de trabajo y de descanso de los conductores profesionales

Tabla 28: Fuente Comisión Europea

En términos generales, se observó un aumento lento y regular del nivel de seguridad en las carreteras, aunque en los últimos treinta años, el volumen global del tráfico rodado se triplicó en el conjunto de la UE-Quince, mientras que el número de muertes en carretera disminuyó un 50 %. Aún teniendo en cuenta la evolución positiva, la situación sigue siendo socialmente inadmisibles y difícilmente justificable (European Transport Safety Council).

En el Libro Blanco sobre la política europea de transporte, la Comisión propuso que la Unión Europea se marcara el objetivo de reducir el número de muertes a la mitad antes de 2010. La resistencia de los Estados miembros a una Política Común de Seguridad Vial es tan real, como jurídicamente y políticamente injustificable.

Aunque la Unión lleve largo tiempo contribuyendo a la seguridad vial, sobre todo a través de más de cincuenta directivas de normalización técnica, y a despecho de que el Tratado de Maastricht explicita los medios jurídicos con que cuenta la Comunidad para establecer un marco y adoptar medidas, los Estados miembros se muestran muy reticentes a una actuación a escala comunitaria; cabe citar como ejemplo a este respecto la armonización de la tasa máxima de alcoholemia (Izquierdo, Torres, Wojna, 2007).

La Comisión propuso uniformar las normas sobre control por lo que respecta a las infracciones más mortíferas y a la observancia de las normas sociales.

Dentro de una propuesta referente a las infraestructuras viarias, la Comisión Europea propuso abordar el problema de los lugares que resultan especialmente peligrosos en cuanto a accidentalidad vial. Otra propuesta se orientó en la refundición de la directiva relativa al permiso de conducción.

En el Programa de Seguridad Vial Europeo se describe una serie de medidas directas y de medidas complementarias que la Comisión pretende aplicar para sacar partido de las actividades emprendidas por la Unión Europea, en particular el desarrollo de nuevas tecnologías de seguridad dentro de los programas marco, a fin de aportar valor añadido al esfuerzo realizado en los Estados miembros.

Los objetivos del Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial son los siguientes:

- Inducir a los usuarios a mejorar su comportamiento a través de una mayor observancia de la normativa vigente, de la formación inicial y continua de los conductores particulares y profesionales, y de renovados esfuerzos en la lucha contra las prácticas peligrosas.
- Garantizar unos vehículos más seguros mediante la armonización técnica y el apoyo al progreso técnico. Los aspectos referentes a las tecnologías electrónicas.
- Mejorar las infraestructuras viarias determinando y divulgando a escala local las mejores prácticas existentes y eliminando los puntos negros.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
B	1.873	1.671	1.660	1.692	1.449	1.356	1.364	1.500	1.397	1.470	1.486	16.918
DK	806	577	599	546	582	514	489	499	514	466	431	5.815
D	11.300	10.631	9.949	9.814	9.454	8.758	8.549	7.792	7.772	7.503	6.977	98.499
EL	2.112	2.158	2.159	2.253	2.411	2.157	2.105	2.182	2.116	2.037	1.895	23.585
E	8.836	7.818	6.376	5.614	5.749	5.482	5.604	5.957	5.738	5.777	5.516	68.467
F	10.483	9.900	9.867	9.019	8.891	8.541	8.444	8.918	8.487	8.079	8.160	98.789
IRL	445	415	431	404	437	453	473	458	414	418	412	4.780
I	8.109	8.053	7.188	7.091	7.020	6.676	6.713	6.314	6.633	6.410	6.410	76.617
L	83	69	78	65	70	71	60	57	58	70	69	750
NL	1.281	1.253	1.235	1.298	1.334	1.180	1.163	1.095	1.090	1.082	1.085	13.057
A	1.551	1.403	1.283	1.338	1.210	1.027	1.105	953	1.079	976	968	12.693
P	3.218	3.094	2.700	2.504	2.711	2.730	2.521	2.126	2.028	1.874	1.671	27.167
FIN	632	601	494	480	441	404	438	400	431	366	433	5.140
S	745	759	632	589	572	537	541	531	580	591	583	6.680
UK	4.753	4.379	3.957	3.807	3.765	3.740	3.743	3.581	3.554	3.580	3.568	42.467
EU-15	56.027	52.771	48.588	46.514	46.096	43.626	43.312	42.344	41.901	40.761	39.684	501.594

Accidentes de tráfico - Evolución 1991-2001 - Número de víctimas mortales

Tabla 29: Fuente Comisión Europea

El Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial enumera una serie de medidas concretas a fin de establecer un marco metodológico para determinar y difundir las mejores prácticas mediante la redacción de guías técnicas, mejorar la recopilación y el análisis de los datos sobre accidentes y lesiones corporales, y proseguir las actividades de investigación y desarrollo para encontrar soluciones de futuro.

La Comisión Europea espera lograr con el Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial el apoyo y la cooperación de todos los interesados. A tal fin, propuso un compromiso solemne, consistente en la adhesión a una Carta Europea de la Seguridad Vial, a todas las personas que posean una parcela de autoridad, un poder de decisión, un poder económico o social o un mandato de representación.

Además de obligarse a respetar principios universales, los signatarios se comprometen llevar a la práctica, medidas específicas. Los compromisos contraídos se hacen públicos y se supervisa su cumplimiento.

Todos los años fallecen en la UE de los Quince más de 40.000 personas en accidentes de circulación y 1.700.000 personas sufren lesiones corporales. Estos accidentes son la principal causa de mortalidad de los menores de 45 años y reducen más la esperanza de vida que las afecciones cardíacas o el cáncer (Bolen et al, 1997).

Esta panorámica de la situación revela que el aumento de la seguridad vial constituya un objetivo político y social importante. Para su concreción, la Comisión anunció en su Libro

Blanco de 12 de septiembre de 2001 que elaboraría un programa de acción específico con el conjunto de medidas que habrían de aplicarse desde entonces al año 2010.

La Comisión Europea sostuvo que las medidas sólo pueden ser eficaces si son coherentes y están coordinadas con las que emprendan los demás niveles de responsabilidad. Consultó a las partes interesadas con el fin de determinar las medidas que ofrecían mayores perspectivas de éxito. Tales consultas desvelaron la existencia de una amplia corriente de opinión favorable a la elaboración de un programa de acción europeo.

Mediante las resoluciones adoptadas en 2000 y 2001, el Consejo y el Parlamento Europeo reafirmaron la importancia de adoptar medidas pseudo -ambiciosas a escala europea para reducir los accidentes de tráfico y sus consecuencias demoledoras en los ámbitos económico y social (Comisión Europea, 2004).

Durante el proceso de materialización del Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial, la Comisión Europea fue consciente de que en el pasado existía una gran diferencia entre las ambiciosas declaraciones de intenciones y las disposiciones, demasiado modestas, que realmente se adoptaron y aplicaron los Estados miembros, amparándose con excesiva frecuencia en el principio de subsidiariedad para oponerse a la adopción de medidas concretas a escala europea.

Teniendo en cuenta la resistencia histórica de los Estados miembros, la Comisión se mostró resuelta a aplicar rigurosamente el principio de subsidiariedad para que los diversos responsables pudiesen disponer, en sus respectivas esferas de competencia, de un marco de acción claramente determinado que les permitiera desempeñar plenamente sus funciones (Torres, Izquierdo, 2006).

Todos los Estados miembros se enfrentan a los mismos problemas de seguridad vial. Se conocen perfectamente las principales causas de los accidentes:

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
B	188	167	165	168	143	134	134	147	137	144	145
DK	118	112	108	105	112	98	93	94	97	93	81
D	142	132	123	121	116	107	104	95	95	91	86
EL	207	210	209	216	231	206	201	208	201	193	180
E	227	201	163	143	147	140	143	151	145	145	137
F	184	173	172	157	154	147	145	153	145	138	138
IRL	126	117	121	113	121	125	130	124	111	111	108
I	143	142	126	124	123	116	117	110	115	111	111
L	216	177	197	162	172	172	143	135	135	161	156
NL	85	83	81	85	86	76	75	68	69	68	68
A	200	178	161	167	151	128	137	119	133	120	118
P	326	310	271	251	271	272	250	210	200	184	163
FIN	126	120	95	95	86	79	85	78	84	77	84
S	87	88	73	67	65	61	61	60	66	67	66
UK	82	76	68	65	64	64	64	61	60	60	60
EU-15	153	144	132	126	124	117	116	113	112	108	105

Accidentes de tráfico - Evolución 1991-2001 - Número de víctimas mortales por millón de habitantes

Tabla 30: Fuente Comisión Europea

- Velocidad excesiva e inadecuada, que es la causante de aproximadamente un tercio de los accidentes mortales y graves, siendo además factor determinante de la gravedad de las lesiones.
- Consumo de alcohol y de drogas o cansancio. Los conductores con una tasa de alcoholemia excesiva son responsables de unas 10.000 muertes todos los años en Europa.
- También el problema de la conducción bajo la influencia de las drogas y de la fatiga del conductor tienden a agravarse.
- No utilización del cinturón de seguridad o del casco de protección, importante factor agravante en los accidentes. Si el uso del cinturón alcanzara en todas partes la tasa más elevada observada a escala internacional, se salvarían cerca de 7 000 vidas al año.
- Protección insuficiente ofrecida por los vehículos en caso de colisión. El análisis de los accidentes demuestra que, si todos los automóviles estuvieran diseñados para ofrecer, en caso de accidente, una protección equivalente a la ofrecida por los mejores modelos de su categoría, podría evitarse la mitad de las lesiones mortales o de invalidez.

- Lugares con alto riesgo de accidente (puntos negros). El diseño de las carreteras y del equipamiento viario también puede contribuir de forma decisiva a reducir las lesiones en caso de colisión e influir de forma positiva en las conductas.
- Inobservancia de los períodos de conducción y descanso en el transporte profesional.
- Problemas de atención por distracción o por uso del teléfono móvil.
- Mala visibilidad de los demás usuarios o campo de visión insuficiente. Sólo la ausencia de visibilidad en el punto ciego cuando se mira por el retrovisor causaba 500 muertes al año en la UE de los Quince.

El idealismo legal-formalista sugiere que bastaría con respetar las normas existentes para alcanzar gran parte del objetivo de incremento de la seguridad vial propuesto por la Comisión. Sin embargo, el determinismo legal-administrativo es incapaz, por sí solo, de resolver el problema.

La naturaleza social o antropocéntrica (Aragón, 2006) de la siniestralidad vial, explica el fracaso o los logros insuficientes derivados de las intervenciones de seguridad vial basadas en el determinismo psicológico y el posibilismo político excesivos y dominantes.

Los segmentos de población que se ven especialmente afectados por los accidentes de tráfico constituyen un indicativo inequívoco de la naturaleza social de los accidentes de tráfico.

- Los jóvenes de 15 a 24 años.
- Los usuarios vulnerables, como ciclistas.
- Los ancianos y niños.
- los peatones.

El cuadro de situación descrito hasta el momento se refería exclusivamente a la UE de los Quince, pero la Unión Europea, a partir del 1 de mayo de 2004 se convirtió en la UE de los Veinticinco y posteriormente, en la Unión de los Veintisiete. Por consiguiente, cabe tener en cuenta los retos que plantea esta nueva realidad supranacional.

Las transformaciones políticas, sociales y económicas producidas en los nuevos Estados miembros de la Unión durante la década de los noventa, permiten comprender que las insuficiencias de seguridad vial sean más graves que en la anterior Europa de los Quince.

En el supuesto de limitarnos a la población, los nuevos Estados miembros de la Unión no tienen un mayor número de víctimas mortales y heridos. Sin embargo, los porcentajes resultan engañosos porque no tienen en cuenta el índice de motorización, ni el volumen del tráfico, ni otras variables significativas para un análisis sistémico.

La ampliación europea implica que habrá que estudiar atentamente la evolución de la situación, y las perspectivas de crecimiento del parque automovilístico y de la circulación de los nuevos Estados miembros en los próximos años y que habrá que implantar medidas drásticas para evitar un aumento automático del número de víctimas en la carretera (Torres, 2005).

La Comisión propuso en el Libro Blanco sobre la política europea de transportes que la Unión Europea se marcara el ambicioso objetivo de reducir el número de víctimas mortales a la mitad antes de 2010. La Comisión fue plenamente consciente de que dicho objetivo obligaba a conceder una prioridad mucho más elevada a la aplicación de las medidas más eficaces a escala comunitaria, nacional y local.

Un objetivo de esta índole constituye un compromiso colectivo (Litman, 2003) serio con miras a reducir el número de muertes antes que un requisito legal. Teniendo en cuenta el reparto de responsabilidades de los diversos aspectos de la seguridad vial entre diferentes niveles de gobierno, no es posible contar únicamente con las actividades realizadas a escala de la Unión Europea para alcanzar ese objetivo. La Comisión Europea pretende impulsar actividades compartidas en todos los niveles de intervención.

Los Estados miembros que obtienen los mejores resultados en materia de seguridad vial, como Suecia, el Reino Unido y los Países Bajos, son los que cuentan desde hace más tiempo con objetivos cuantificados de reducción del número de víctimas para sacar plenamente provecho de las mejoras potenciales de la seguridad vial que ofrecen la evolución de los conocimientos, la acumulación de experiencia y el progreso técnico (European Transport Safety Council, 2003).

Los programas de seguridad vial que se plantean objetivos concretos aportan mayores beneficios en términos de eficacia de las medidas, de utilización racional de los recursos públicos y de reducción del número de víctimas mortales y heridos que aquellos programas que no lo hacen o lo hacen sofisticadamente (Hummel, 2001; Ross et al, 1991; Aeron-Thomas et al, 2002).

El programa de la Comisión establece que deberá efectuarse una comprobación periódica para registrar los progresos realizados en el logro del objetivo y corregir las disfunciones detectadas.

Los indicadores de resultados facilitan la orientación sistemática de medidas en ámbitos esenciales y el control de su aplicación (Vaa, 1993). La utilización de indicadores puede centrarse en grupos concretos de usuarios de la red viaria como los niños, los conductores principiantes o los conductores profesionales.

Otra modalidad de utilización de indicadores es tener por objeto el cumplimiento de normas de seguridad importantes como el uso del cinturón de seguridad; o abarcar zonas específicas como la red urbana, las vías rurales o la Red Transeuropea.

Las posibilidades de utilización de indicadores es amplísima. A modo de ejemplos cabe señalar que podría recurrir a indicadores de resultados sobre velocidad, consumo de alcohol al volante, uso de sistemas de retención y dispositivos de seguridad o número de controles en carretera. Posibilidades que se aplican en algunos Estados miembros.

En el periodo de vigencia del programa, la Comisión estima que será preciso adoptar indicadores en los ámbitos de la gestión de la calidad de las redes viarias, los parques automovilísticos y los servicios de emergencia con el fin de controlar los progresos realizados.

El Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial determina que se elaborará periódicamente un informe estadístico, destinado a las instituciones europeas y al público en general, que se basará en las estadísticas y en los indicadores de resultados y permitirá seguir los progresos logrados en la aplicación del presente programa de acción y analizar las tendencias que caracterizan a los niveles de seguridad.

La Comisión elaborará un balance intermedio sobre la base de las conclusiones de su grupo de supervisión. En él se analizarán las consecuencias de la ampliación de la Unión Europea en la seguridad vial, reservándose el derecho de proponer medidas reglamentarias.

La calidad científica implica garantizar la no infraestimación o sobreestimación (Dean, Reading, Nechodom, 1995) de los estudios. Reducir un 50 % el número de muertes en accidentes de tráfico en el horizonte de 2010; evaluar los progresos logrados en relación con el objetivo por medio de indicadores de resultados adecuados, a escala comunitaria y nacional; dar cuenta de las actividades de supervisión, de las medidas aplicadas y de las adaptaciones; y proponer nuevas medidas, constituyen las claves principales de el Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial.

4.2.2 El compromiso europeo heterogéneo contra la accidentalidad

El compromiso europeo contra la accidentalidad vial es variable, asimétrico y por tanto, se caracteriza por una heterogeneidad que resta operatividad y eficiencia a la hora de lograr los resultados pretendidos.

El escenario social europeo de los desplazamientos por carretera está en plena expansión, y revela la necesidad de implantación de un enfoque sistémico, orientado a reducir los elevados costes que generan los accidentes de circulación. Las asimetrías de las intervenciones de seguridad vial vigentes entre Estados miembros forman parte del problema, no de la solución.

La actuación coordinada (Dora, Philips, 2003) y orientada hacia objetivos comunes en la que han de intervenir las esferas local, provincial, regional, nacional y comunitaria es ineludible, a la vez que insuficiente en su estadio actual, por la heterogeneidad de las intervenciones nacionales.

Una actuación concertada para abordar problemas de seguridad vial a escala europea exige lograr una mayor concienciación social activa, impone aplicar medidas más ambiciosas y eficaces en los distintos niveles territoriales, y requiere una estandarización al alza de los compromisos político y social con la seguridad vial. La UE se encuentra lejos de estas exigencias.

El Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial establece que cabe achacar la mayor parte de los accidentes a errores humanos, a la inobservancia de las normas de circulación, a una mala percepción o a un dominio insuficiente del vehículo. Si se parte de la base de que el error humano es un fenómeno frecuente e inevitable, la Comisión plantea que convendría adaptar progresivamente el sistema formado por infraestructuras, vehículos y conductores con el fin de garantizar una mayor protección de los usuarios contra sus propios fallos.

La Comisión Europea sostiene, en su Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial, que éste es el planteamiento aplicado en los demás modos de transporte y en el sector de la seguridad en el trabajo.

No es suficiente, la insistencia declarativa de la Comisión dirigida a luchar contra el incumplimiento de las normas de conducción, a implantar medidas que refuercen los controles, a aplicar sanciones disuasorias, a establecer técnicas que dificulten o imposibiliten las infracciones a las normas de circulación más importantes (Izquierdo, Torres, 2004).

La Comisión Europea parece no darse cuenta de que las insistencias descritas, deben ser consecuencia de un compromiso político y social dotado de un alcance institucional y material superiores a los actuales.

En el Libro Blanco se subrayan dos aspectos esenciales del papel de la Comunidad en materia de seguridad vial. Por un lado, la contribución que viene aportando desde hace largo tiempo en el contexto de la instauración de un gran mercado interior sin competencia desleal. Por otro, los medios jurídicos que le ofrece el Tratado de Maastricht para establecer un marco y adoptar medidas.

Una de las misiones primordiales de la Unión Europea es aumentar la seguridad de los desplazamientos de personas y bienes. El Programa de acción Europeo de Seguridad Vial pretende respetar el principio de subsidiariedad y, no obstante, ofrecer un marco de acción claro a todos los que en él participan, así como también, orientar la actuación de la Unión Europea en sectores en los que puede aportar un considerable valor añadido.

El Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial propuesto por la Comisión determina que la política de seguridad vial de la Comunidad ha de velar ante todo por que los ciudadanos. A la vez, incide en que los responsables políticos y los medios de comunicación deben ser más conscientes y comprender mejor las condiciones que garantizarán una utilización más segura de la red viaria y del sistema de transporte. Unas ambiciones desproporcionadas en relación a los medios institucionales y materiales disponibles.

Para la Comisión Europea todas las partes interesadas del sistema de transporte han de aunar esfuerzos. A fin de atajar la inseguridad vial, todos los responsables del sistema de transporte, y también los usuarios, deben cambiar de mentalidad sobre el modo de explotar la infraestructura viaria y los requisitos que han de respetar para utilizarla con total seguridad.

La realidad social europea de la seguridad vial pone claramente de manifiesto la interdependencia entre las distintas medidas y las diversas partes interesadas, así como la interacción necesaria en todos los niveles de gobierno, local, regional, nacional, comunitario y privado (Izquierdo, Torres, 2005).

Dentro del contexto limitativo señalado, el Programa de acción europeo de seguridad vial indica la necesidad de un aparato normativo y acciones coherentes, concordantes y vigentes para toda la Unión:

- Normas relativas a la obligación de instalar y utilizar determinados equipamientos.

- Normas por las que se mejoran el control y la aplicación de sanciones a los conductores.
- Normas sobre prestaciones de los cinturones de seguridad y los dispositivos de retención.
- Impulso de un programa europeo de evaluación de los sistemas de retención en venta en el mercado.
- Creación de un marco y apoyo a campañas de promoción del uso del cinturón.
- Supervisión de la incorporación de la normativa comunitaria a los ordenamientos jurídicos nacionales

Teniendo en cuenta las contingencias restrictivas, el Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial no se olvida de la escala estatal y señala la necesidad de un aparato normativo y acciones coherentes, concordantes y vigentes en todos los niveles de las administraciones de los Estados miembros:

- Aplicación de la normativa comunitaria.
- Establecimiento de exenciones.
- Fijación de objetivos de adecuación a las normas a escala nacional.
- Garantizar la adecuación a las normas previendo los recursos necesarios para los controles policiales.
- Información nacional con objetivos concretos.
- Supervisión del uso del cinturón de seguridad.
- Apoyo de medidas en favor del uso del cinturón de seguridad en los sectores público y privado.
- Apoyo a los sistemas de préstamo de dispositivos de retención para niños.

Las propuestas de aplicación de esta iniciativa europea en las escalas regional o local son las siguientes:

- Realización de controles policiales y campañas publicitarias.
- Información sobre el cinturón de seguridad en los centros escolares.
- Apoyo a los sistemas de préstamo de dispositivos de retención para niños en el marco de las estructuras locales del sector sanitario.

- Realización de encuestas sobre el uso del cinturón de seguridad.
- Organización de clubes locales de víctimas de accidentes que hayan sobrevivido gracias al cinturón de seguridad.

Otras propuestas de aplicación dirigidas a el sector privado son:

- Innovación e iniciativas.
- Perfeccionamiento y comercialización de sistemas de retención más eficaces, en respuesta a las campañas de evaluación.
- Instalación de dispositivos de retención no obligatorios.
- Primas de seguros reducidas para los usuarios de vehículos provistos de tales dispositivos.
- Campañas de concienciación organizadas por las empresas privadas para su personal.
- Medidas necesarias para fomentar el uso del cinturón de seguridad.

El Programa, asumiendo sus limitaciones operativas indica que hará falta tiempo y una estrategia por etapas para motivar a todos cuantos intervienen en la seguridad vial. La advertencia comunitaria revela que mucho después de 2010 seguirá siendo necesaria una actuación concertada.

La inclusión de medidas de probada eficacia y la generación de un nuevo impulso a todas las partes interesadas en la seguridad vial, sólo pueden proceder de una iniciativa que ocupe un lugar prioritario en la agenda política europea y que tenga una legitimación y respaldo sociales masivos.

Las condiciones objetivas arriba reseñadas son inexistentes en la actualidad, y esa es la razón de ser del limitado alcance de las acciones derivadas del Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial.

4.2.3 La Carta europea de la seguridad vial

El Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial consideró que sin perjuicio de la subsidiariedad, para garantizar una actuación política más dinámica y coherente y fomentar la emergencia de proyectos, sería de deseable que todos los actores y partes interesados formalizaran el compromiso del citado programa.

Las empresas de transporte, fabricantes de vehículos y proveedores de componentes, compañías de seguros y operadores de infraestructuras, entidades locales y regionales interesados se deben comprometer formalmente a cooperar y a garantizar, tanto colectiva como individualmente, la mayor eficacia posible adhiriéndose a una carta europea de la seguridad vial.

La Carta comprende una parte común, si bien debe completarse con compromisos específicos de cada uno de los signatarios. Los nombres y los compromisos específicos que se contraen en virtud de la Carta se hacen públicos. Con una vigencia inicial de tres años, la Carta se puede prorrogar tras ese período.

Los compromisos se deben respetar escrupulosamente y de forma continuada. Los signatarios deben informar de la manera en que los han cumplido y aceptan ser objeto de supervisión a tal fin durante el período de vigencia de la Carta.

La iniciativa es sin duda positiva, a la vez que reveladora del determinismo legal-formalista como solución hegemónica.

¿El determinismo legal-formalista puede sustituir el alcance que podría tener el reconocimiento y la aceptación de la naturaleza social de la accidentalidad vial?

La naturaleza social de la accidentalidad vial exige una respuesta política totalizadora, un enfoque de intervención verdaderamente sistémico, y unos efectos reales, y no sólo formulados teóricamente.

La Carta Europea de la Seguridad Vial debería ser el resultado de lo enunciado en las líneas anteriores y no, como es el caso, el origen de todo ello.

4.2.4 Posibilidades y herramientas

La Unión Europea dispone de varias posibilidades de actuación en materia de seguridad vial. Con arreglo al artículo 71 del Tratado CE, la Unión Europea puede legislar a fin de adoptar las medidas necesarias para aumentar la seguridad de los transportes, dentro de los límites de la subsidiariedad.

Las competencias establecidas en varios campos, tales como el uso del cinturón de seguridad en los automóviles, la inspección técnica periódica de los vehículos, las inspecciones en carretera, los tacógrafos, los limitadores de velocidad, los pesos y dimensiones de los vehículos, el transporte de mercancías peligrosas, el permiso de conducción y determinados aspectos de la formación del conductor, constituyen un signo

demostrativo de los determinismos legal y tecnológico de la Unión en la búsqueda de soluciones.

Los determinismos señalados suponen una infravaloración de la naturaleza social de los accidentes de tráfico (Izquierdo, Torres, 2004), y por tanto la no consideración de necesitar una política verdadera de seguridad vial a nivel comunitario.

La Unión dispone de más de una competencia en algunos ámbitos, como el de la armonización técnica de las normas relativas a los vehículos, en el que debe garantizar un elevado nivel de protección, según el artículo 95 del Tratado CE. Sin embargo, se está lejos de la armonización necesaria en los ámbitos del desarrollo institucional, de las políticas, de las legislaciones y sus aplicaciones respectivas en la escala nacional (Informe Mundial OMS, Recomendaciones, 2004).

En el escenario vial europeo se pueden establecer requisitos de seguridad para la Red Viaria Transeuropea a través del mecanismo de las auditorías (Ogden, 1996). Las legislaciones de los Estados miembros deben adaptarse tanto para alcanzar el objetivo comunitario de seguridad vial como para incorporar los progresos de la técnica en los diversos ámbitos cubiertos.

La Unión Europea considera acertadamente que una cooperación más amplia entre los sectores público y privado debe contribuir a establecer con mayor rapidez procedimientos armonizados más eficaces y baratos, por ejemplo:

- Facilitando al sector privado el acceso a los datos sobre la circulación.
- Creando un marco jurídico y de ejecución estricto para el desarrollo de servicios de información sobre el tráfico.

Cualquier situación anormal se podrá transmitir a los conductores mediante los diversos sistemas disponibles en el presente o futuro próximo:

- Señales de mensaje variable.
- Servicios radiofónicos de información viaria.
- Sistemas armonizados de telepeaje, pueden reducir la saturación y, por consiguiente, el riesgo de accidente en las áreas de peaje.

La puesta en servicio del sistema europeo de posicionamiento por satélite GALILEO desempeñará una función importante a partir de 2010 gracias a la precisión que aporta este sistema y la mayor fiabilidad de la información transmitida. En este periodo se podrá poner a disposición de automovilistas y autoridades competentes sistemas más precisos y eficaces en los siguientes campos:

- Sistemas de navegación y guía basados en la cartografía digital, a la que se añadirá información de seguridad dirigida a los conductores sobre los peligros estáticos, como puntos negros, y los peligros dinámicos, como el hielo en el pavimento, la circulación densa, u otras contingencias y riesgos que se van a encontrar.
- Información sobre la circulación, que podrá filtrarse a fin de responder estrictamente a las necesidades y la situación del conductor.
- Sistema de alerta en caso de accidente, que transmite automáticamente la información esencial al puesto de socorro más cercano.
- Técnicas de «rastreo» como, por ejemplo, seguimiento de vehículos dedicados al transporte de mercancías peligrosas, de vehículos robados o de vehículos utilizados en actividades delictivas.

Estos aspectos también se amplían al programa eSafety, relativo al despliegue de las nuevas tecnologías de seguridad a bordo de los vehículos.

Entre las normas y propuestas normativas comunitarias relativas a estas cuestiones se pueden mencionar:

- Recomendación de la Comisión de 4 de julio de 2001 relativa a la creación de un marco jurídico y económico para la participación del sector privado en la introducción de servicios telemáticos de información viaria y del tráfico (TTI) en Europa (DO L 199 de 24.7.2001, p. 20).
- Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la generalización y la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras en la Comunidad (COM(2003)132 final de 23.4.2003).

La materialización paulatina de una carretera europea inteligente también implica requisitos operativos (Hanboek, 1997):

- Un desarrollo normativo dirigido a la seguridad de las infraestructuras viarias con miras a la introducción de un sistema de gestión armonizado de los puntos negros y de auditoría de seguridad vial de las carreteras de la Red Transeuropea (RTE).

- Elaborar guías técnicas sobre infraestructuras, referidas a medidas de escaso coste, métodos de auditoría, gestión de la seguridad en zonas urbanas, técnicas de moderación de la velocidad y arcones clementes.
- Elaborar una guía de buenas prácticas para promover la seguridad de los pasos a nivel.
- Evaluar los efectos en la seguridad de los proyectos que reciban fondos comunitarios y abarquen una zona completa.
- Adaptar al progreso técnico las normas comunitarias aplicables a los equipamientos viarios y garantizar un nivel de protección elevado mediante adaptaciones que hagan los bordes de las carreteras menos peligrosos en caso de accidente.
- Llevar a cabo proyectos de investigación y demostración sobre las carreteras inteligentes.
- Garantizar un nivel elevado de seguridad en los túneles a través de la normativa y la información a los usuarios.

4.2.5 La conveniencia de implantar la caja negra

Las bases de datos sobre accidentes y traumatismos son instrumentos indispensables de evaluación objetiva de los problemas de seguridad vial. Se contempló la posibilidad de instalar a bordo de los vehículos de carretera, al igual que en otros modos de transporte, dispositivos («cajas negras») destinados a registrar una serie de parámetros que permitan explicar las causas de los accidentes, incrementar la responsabilidad de los conductores, agilizar las diligencias judiciales tras los accidentes, reducir el coste de las acciones ante los tribunales y hacer posible la adopción de medidas preventivas más eficaces.

Entre el conjunto de medidas y normas sobre las nuevas comunicaciones electrónicas de la Unión Europea podemos señalar:

- Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco).
- Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva sobre servicio universal) (DO L 108 de 24.4.2002, p.33).

4.2.6 Independencia científica

La Unión Europea contempla desde hace algunos años la realización de investigaciones independientes sobre los accidentes de tránsito, siguiendo el ejemplo de la reglamentación europea vigente en materia de aviación civil. Sin embargo, debido al elevadísimo número de accidentes, no resulta factible investigar detalladamente cada uno de ellos.

Al hilo de lo anterior, la Comisión consideró que la investigación independiente puede ser aplicable a los accidentes de mayor gravedad y para realizar una muestra representativa de accidentes ordinarios.

Estas investigaciones, independientes de las efectuadas por las autoridades judiciales o las compañías de seguros, deben orientarse hacia las causas de los accidentes antes que hacia las responsabilidades y contribuir a la mejora de la normativa y de las prácticas en vigor.

Las investigaciones independientes deben diligenciarse a escala nacional sobre la base de una metodología europea y sus resultados se comunicarán a un grupo de expertos, que tendrá su sede en la Comisión y se encargará de evaluarlos.

Las investigaciones, referentes a un número limitado de accidentes, completarán las estadísticas generales de accidentes de tráfico, así como los estudios detallados de casos de accidente realizados por equipos multidisciplinares. Las bases de datos creadas de este modo se pondrán a disposición de los investigadores.

La realidad es que la utilización de las investigaciones practicadas con motivo de accidentes plantea un problema. En la actualidad, las investigaciones diligenciadas por las autoridades judiciales o las compañías de seguros tienen como principal objetivo la reparación de los daños causados por los accidentes y la determinación de responsabilidades en aplicación de los códigos establecidos por el legislador.

Estas investigaciones no pueden satisfacer la necesidad, que se deja sentir cada vez más en Europa y los Estados Unidos, de disponer de investigaciones técnicas independientes cuyos resultados estén orientados hacia las causas de los accidentes y los medios para mejorar la normativa.

Desde hace varios años, la reglamentación europea prevé este tipo de investigaciones en el sector de la aviación civil, ferroviario y marítimo:

- La Directiva 94/56/CE del Consejo, de 21 de noviembre de 1994, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil (DO L 319 de 12.12.1994, p.14), constituye un modelo para los demás modos de transporte. La Directiva establece los principios fundamentales que presiden las investigaciones sobre los accidentes y los incidentes en la aviación civil. Como complemento, la Comisión adoptó en diciembre de 2000 una propuesta de directiva relativa a los informes sobre incidentes en la aviación civil. Esta propuesta, que completa la normativa comunitaria actual, se centra en el análisis de los incidentes, acontecimientos que por lo general constituyen signos precursores de accidentes.
- La Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 75 de 15.3.2001, p.1), que forma parte del conjunto de medidas en el sector ferroviario aprobadas en diciembre 2000, obliga a los Estados miembros a adoptar las disposiciones necesarias para que se lleven a cabo de forma sistemática investigaciones en caso de accidente. La Comisión propuso en 2002 una Directiva sobre la seguridad ferroviaria (COM(2002)21 final, DO C 126E de 28.5.2002, p.332) por la que se imponía a los Estados miembros la obligación de crear, a escala nacional, organismos completamente independientes encargados de efectuar investigaciones sobre los accidentes. Está previsto crear un mecanismo de cooperación a escala comunitaria, posiblemente en el marco de la futura agencia de seguridad ferroviaria.
- La Directiva 1999/35/CE del Consejo, de 29 de abril de 1999, sobre un régimen de reconocimientos obligatorio para garantizar la seguridad en la explotación de servicios regulares de transbordadores de carga rodada y naves de pasaje de gran velocidad (DO L 138 de 1.6.1999, p.1), establece que, a partir del 1 de diciembre de 2000, ha de llevarse a cabo una investigación objetiva en caso de accidente con respecto a todos los buques y naves implicados que operen desde los puertos de la Comunidad o con destino a ellos. La Comisión se propone presentar de aquí a 2004 un sistema armonizado para todos los accidentes marítimos.

La Comisión Europea tiene el propósito de extender las investigaciones independientes a los accidentes de circulación. Estos estudios deben efectuarse a escala nacional, pero de acuerdo con una metodología europea. Los resultados deberían comunicarse a un grupo de expertos independientes, con sede en la Comisión, que se encargara de mejorar la normativa vigente y de adaptarla, especialmente en función de la evolución técnica.

La Tercera Conferencia sobre la investigación de accidentes organizada por el Consejo Europeo de Seguridad en el Transporte (ETSC), concluyó que una organización independiente permanente no sólo garantiza la independencia de las investigaciones, sino que también consigue que sus recomendaciones surtan efecto.

Toda nueva tecnología puede dar origen a fenómenos de compensación entre los conductores y, por consiguiente, es necesario evaluar sus efectos, por ejemplo en el caso de los dispositivos de alerta de cansancio del conductor, las medidas de rehabilitación o los métodos de acceso progresivo a la conducción.

En lo tocante a los registradores o cajas negras, como hemos apuntado anteriormente, su instalación, con el tiempo, en determinadas categorías de vehículos de carretera, al igual que en los demás modos de transporte, permitirá comprender las causas técnicas de los accidentes, responsabilizará a los conductores, agilizará los procedimientos judiciales tras los accidentes, reducirá sus costes y favorecerá la adopción de medidas preventivas más eficaces.

En cuanto exista un número suficiente de aparatos en servicio, resultará de gran utilidad recoger de forma centralizada los datos registrados.

4.2.7 ¿Observatorio o Agencia para una seguridad vial europea?

La institucionalización del Observatorio Europeo en desmedro de una Agencia Europea de Seguridad Vial, revela el compromiso comunitario insuficiente con el propósito de construir una seguridad vial sistémica y sostenible (Izquierdo, Torres, 2005).

La apuesta estratégica de la Comisión Europea por el observatorio europeo de la seguridad vial, como estructura interna de la Comisión, es una respuesta débil en medios y potestades para la resolución del problema.

El observatorio debe coordinar todas las actividades comunitarias en el campo de la recogida y el análisis de datos sobre accidentes de circulación y lesiones corporales. Al albergar el sistema de información CARE, debe servir de punto de contacto de la Unión Europea para el intercambio de información sobre las mejores prácticas.

El observatorio debe organizar y gestionar las actividades en torno a las orientaciones comunitarias sobre las mejores prácticas. El observatorio también puede ampliar la difusión de los resultados de los proyectos de investigación sobre seguridad vial, tanto los financiados por la Unión Europea como los pertenecientes a otros programas y divulgar la información.

Entre las funciones y características del Observatorio Europeo de Seguridad Vial, se pueden destacar:

- Desarrollar la base de datos CARE y ampliar el acceso a la misma en aras de la transparencia para favorecer su utilización.
- Completar CARE con las variables de exposición al riesgo y las causas de los accidentes.
- Evaluar y perfeccionar los sistemas de conexión de los datos de los centros hospitalarios con las estadísticas nacionales sobre accidentes de tránsito.
- Elaborar una especificación aplicable a los registradores de accidentes instalados a bordo de los vehículos y estudiar las consecuencias de las diversas alternativas en determinadas categorías de vehículos.
- El observatorio europeo de la seguridad vial es parte de la estructura interna de la Comisión.
- Elaborar una metodología europea para las investigaciones independientes sobre los accidentes de circulación y crear un grupo de expertos independientes en la Comisión.
- El observatorio tiene funciones de información y seguimiento. La Agencia pretendía alcanzar objetivos de coordinación legislativa, propuestas de políticas de seguridad vial, unificación de medidas para el espacio europeo del transporte.

4.2.8 Modelos europeos de vocación sistémica

El rasgo común de los modelos que a continuación se comentan son el reconocimiento de la naturaleza social de los accidentes de tráfico, y la formulación de una estrategia política acorde a la citada naturaleza del fenómeno.

– Suecia

Dos países en particular han adoptado formalmente el enfoque sistémico de la seguridad vial. Suecia (Perspectiva Cero) y los Países Bajos (SWOV) han incluido en su legislación modelos donde la estrategia clave para el establecimiento de planes de seguridad vial, la determinación de objetivos y la introducción de otros indicadores en materia de seguridad se basa en asociaciones efectivas.

Estos indicadores en materia de seguridad, que se relacionan con las colisiones o con los traumatismos que ellas causan, permiten verificar que las medidas son lo más eficaces posibles y representan también la mejor utilización de los recursos públicos.

El programa “Perspectiva Cero” —así denominado porque su objetivo final es que no haya ni muertes ni traumatismos graves por colisiones— se basa en un principio de salud pública. Se trata de una política de seguridad vial centrada en la protección de los usuarios más vulnerables de la carretera.

Perspectiva Cero es una estrategia a largo plazo orientada a mejorar gradualmente la seguridad vial, en la cual, con el tiempo, los planificadores y los usuarios del sistema compartirán responsabilidades por igual. La idea es que un sistema más tolerante de las limitaciones humanas finalmente conducirá a un cambio en la división de responsabilidades entre la industria automotriz, el sector de la salud, los ingenieros de seguridad vial y los planificadores del tráfico.

De conformidad con esta política, si la seguridad inherente al sistema no puede cambiarse, entonces la única manera radical de reducir el número de víctimas será disminuir los niveles de velocidad permitidos. A la inversa, si una reducción sustancial de la velocidad permitida resultara inaceptable, la alternativa será realizar inversiones para mejorar la seguridad inherente al sistema, para un determinado nivel de movilidad deseada.

Perspectiva Cero, es una política de seguridad vial desarrollada en Suecia a fines de 1990, se basa en cuatro elementos: la ética, la responsabilidad, una cultura de la seguridad y la creación de mecanismos para el cambio. El Parlamento sueco aprobó la adopción de esta política en octubre de 1997 y, desde entonces, muchos otros países han seguido el ejemplo.

La vida y la salud humana son valores supremos. Según Perspectiva Cero, no debe permitirse que la vida y la salud se negocien a largo plazo a cambio de favorecer al sistema de transporte vial, por ejemplo en materia de movilidad. La movilidad y la accesibilidad deben ser por lo tanto funciones de la seguridad inherente al sistema, y no al revés, como lo es hoy por lo general.

Hasta hace poco, la responsabilidad de las colisiones y los traumatismos resultantes recaían principalmente en los usuarios individuales de la vía. De acuerdo con Perspectiva

Cero, existe una responsabilidad compartida entre los proveedores del sistema y los usuarios. Los planificadores del sistema y las autoridades, entre ellos los que proporcionan la infraestructura vial, la industria automotriz y la policía, son responsables de su funcionamiento. Al mismo tiempo, los usuarios de la vía pública tienen la responsabilidad de cumplir con las normas básicas, tales como respetar los límites de velocidad y no conducir bajo los efectos del alcohol.

Si los usuarios de la vía pública no respetan esas reglas, sobre los planificadores del sistema recae la responsabilidad de rediseñarlo, así como las correspondientes normas y disposiciones.

En el pasado, el enfoque de la seguridad vial por lo general hacía recaer la responsabilidad en el usuario de la vía pública. En Perspectiva Cero esto se ha modificado mediante un planteo que ha dado sus frutos en otros campos. Sus dos premisas son que:

- Los seres humanos cometen errores.
- Hay un límite crítico más allá del cual la supervivencia y la recuperación de un traumatismo no son posibles.

Es evidente que un sistema que combina seres humanos con máquinas veloces y pesadas ha de ser muy inestable. Basta con que el conductor de un vehículo pierda el control por una fracción de segundo para que se produzca una tragedia. Por lo tanto, el sistema de transporte por carretera deberá tener en cuenta las fallas humanas y absorber los errores de modo que se eviten muertes y lesiones graves. En cambio, deberá aceptarse la posibilidad de colisiones y aun de traumatismos leves.

Lo importante es cortar de manera sostenible la cadena de sucesos que conduce a una muerte o discapacidad, de modo que, en el largo plazo, no se produzcan daños a la salud.

El factor limitante de este sistema es la tolerancia humana a la fuerza mecánica. El encadenamiento de sucesos que lleva a la muerte o a lesiones graves puede cortarse en cualquier punto. Sin embargo, la seguridad inherente al sistema —y la de los usuarios de la vía pública— se determina por el hecho de que no haya personas expuestas a fuerzas que exceden la tolerancia humana. Por consiguiente, los componentes del sistema de transporte por carretera —incluida la infraestructura vial, los vehículos, los cinturones de seguridad, las sillas para niños y otras restricciones normativas deben planificarse de forma concertada. La cantidad de energía del sistema debe mantenerse por debajo de límites críticos, estableciendo una velocidad tope.

Para modificar el sistema, deben tenerse en cuenta los tres elementos de esta política antes mencionados. En tanto que la sociedad en su conjunto se beneficia en términos económicos de un sistema de transporte vial seguro, Perspectiva Cero se interesa en el derecho del ciudadano individual a sobrevivir en el contexto de un sistema complejo. La fuerza impulsora del sistema es, por ende, la demanda de supervivencia y salud de los ciudadanos.

En Perspectiva Cero, los proveedores y las autoridades camineras del sistema de transporte son responsables ante los ciudadanos, cuya seguridad en el largo plazo deben garantizar. Por tal motivo, es necesario que cooperen entre sí, puesto que si solo persiguen sus componentes individuales respectivos, no producirán un sistema seguro.

Al mismo tiempo, los usuarios de la vía pública tienen la obligación de cumplir con las reglas básicas de seguridad vial.

En Suecia, las principales medidas adoptadas hasta la fecha incluyen:

- Establecer metas concretas en materia de seguridad en diversas partes del sistema vial.
- Centrarse en la protección que ofrecen los automóviles en caso de colisiones y apoyar el programa de información a los consumidores del Programa Europeo de Evaluación de Automóviles Nuevos (Euro-NCAP).
- Garantizar niveles altos de utilización de los cinturones de seguridad mediante la instalación en los vehículos nuevos de dispositivos eficaces de alarma acústica para indicar que no está colocado el cinturón.
- Alentar a las autoridades locales a establecer zonas de velocidad máxima de 30 kms/h.
- Intensificar el empleo de cámaras que detectan el exceso de velocidad.
- Aumentar la aplicación aleatoria de pruebas de alcoholemia.
- Promover la seguridad como variable competitiva en los contratos de transporte carretero.

Si bien Perspectiva Cero no dice que las medidas adoptadas históricamente en materia de seguridad vial han estado equivocadas, entiende que las acciones que habría que emprender son en parte diferentes. Es probable que las principales diferencias estriben en la forma de promover la seguridad vial; habrá también algunas innovaciones que surgirán de la aplicación de la perspectiva, en especial en la infraestructura y en la gestión de la velocidad.

Perspectiva Cero puede aplicarse a cualquier país que aspire a crear un sistema de transporte vial sostenible y no solo a las naciones excesivamente ambiciosas o ricas. Sus principios básicos valen para cualquier tipo de sistema de transporte vial, sea cual fuere su grado de desarrollo. Adoptar Perspectiva Cero significa evitar el procedimiento habitual de ensayo y error, y utilizar desde un principio un método probado y eficaz.

- Países Bajos

Los Países Bajos presentaron en 1998 un programa trienal de “seguridad sostenible” concebido por el Instituto para la Investigación en Seguridad Vial (SWOV) y el Ministerio de Transporte neerlandés, y ejecutado en cooperación con las autoridades locales. Al igual que en el programa sueco, la premisa fundamental del programa de seguridad sostenible de los Países Bajos es que el hombre es la medida de todas las cosas. Su principal objetivo es rediseñar y administrar la red vial para proporcionar un sistema más seguro.

Controlar la velocidad es un tema central y una de las metas es asignar a tantas arterias urbanas como sea posible una función residencial, donde el límite de velocidad autorizado sea de 30 kms/h. Según las experiencias realizadas en los Países Bajos en zonas de 30 kms/h, la disminución del número de víctimas del tráfico puede llegar a ser de 22%.

Una vez que se estableció que dos tercios de la red de zonas urbanas neerlandesas podían convertirse en zonas de 30 kms/h de velocidad máxima, el programa —una operación conjunta entre el gobierno central y el local— reclasificó la red vial, y, para 2001, la mitad de esta red se había convertido en zonas de 30 kms/h de velocidad máxima.

En una segunda fase el programa se extenderá a 2010. El Instituto de Investigación en Seguridad Vial ha estimado que cabe esperar un rendimiento anual de 9% de la inversión realizada para el proyecto, lo que representa alrededor del doble del rendimiento usual de 4% de otros grandes proyectos de infraestructura.

Las crecientes demandas de movilidad tienen consecuencias indeseadas y adversas. Sin embargo, las generaciones futuras no deberían tener que soportar la pesada carga resultante de las demandas de las generaciones actuales. Existen ahora medios para reducir en forma significativa la tragedia de las víctimas del tránsito, en gran parte evitable y costosa.

Para 2010, en los Países Bajos las defunciones causadas por los accidentes deberían reducirse por lo menos en 50% y los traumatismos en 40%, en comparación con las cifras de 1986.

Según el enfoque de los Países Bajos, un sistema vial seguro y sostenible deberá tener las siguientes características (SWOV):

- La infraestructura está adaptada a fin de tener en cuenta las limitaciones humanas.
- Utilización de planificaciones apropiadas de las vías públicas que tengan en cuenta las limitaciones humanas.
- Los vehículos están equipados para facilitar la conducción y deben proporcionar un alto nivel de protección en caso de choque.
- Los usuarios deben contar con información y educación adecuadas y, cuando corresponda, se los disuadirá de incurrir en comportamientos inadecuados.

Existen tres principios rectores en la estrategia para un sistema vial seguro y sostenible. Ellos son:

- La red de carreteras y calles se debe reclasificar según la función vial, estableciéndose una función única e inequívoca para tantas vías públicas como sea posible. Los tres tipos de funciones son:
 - La función de flujo, que permita altas velocidades para el tránsito de larga distancia e incluya también grandes volúmenes de tránsito.
 - La función de distribución, que ayude a repartir el tráfico a los destinos dispersos y preste servicios a las regiones y distritos.
 - La función de acceso, que permita llegar en forma directa a los predios situados a los costados del camino.
- Los límites de velocidad deben fijarse según la función de cada vía.
- Si se recurre a una planificación apropiada, las funciones de las vías públicas, su trazado y su utilización deberían compatibilizarse evitando:
 - La utilización indebida de la vía pública.
 - Las grandes discrepancias de velocidad, dirección y volumen de tráfico a velocidades moderadas y altas.
 - La confusión de los usuarios, haciendo que las características de las vías públicas sean más predecibles.

Según el modelo, las medidas para lograr un sistema vial seguro y sostenible incluyen:

- Crear asociaciones nacionales, regionales y locales para repensar la red vial, haciendo hincapié en la seguridad.
- Aplicar un programa que se ejecute en dos fases, con un período inicial de dos años para reclasificar la red vial.
- Fijar velocidades máximas 30 Km/h en todas las zonas edificadas, habilitando a las autoridades locales para hacer excepciones.

- Reino Unido

En 1998, el Departamento de Transporte del Reino Unido, junto con otros ministerios, adoptó la política de permitir la formación de alianzas multisectoriales locales —que se ajustan a ciertas condiciones financieras estrictas— para recuperar los costos de la aplicación de los límites de velocidad (Allsop, 2004).

El proyecto nacional ha reunido a los representantes de diferentes sectores gubernamentales y profesionales. En abril de 2000, se iniciaron estudios pilotos en ocho regiones. Entre los principales miembros de las alianzas figuraban las autoridades y los tribunales jurídicos locales, el organismo encargado de la explotación de las autopistas y carreteras (Highways Agency) y la policía. En algunas de estas regiones se incluyó a las organizaciones de salud locales.

En los estudios pilotos que permitieron hacer comparaciones, se encontró que, durante los dos primeros años del proyecto, el número de colisiones se redujo un 35% en comparación con la tendencia, y el número de defunciones y traumatismos graves entre los peatones disminuyó un 56%.

La adopción de un sistema de recuperación de costos es un buen ejemplo de colaboración de poderes públicos, es decir, de asociaciones fructíferas entre diferentes sectores, tanto a escala nacional como en el ámbito local.

El proyecto ha permitido un enfoque más coherente y riguroso de la aplicación de la ley, y ha liberado recursos que pudieron destinarse a rutas proyectadas localmente. En total, el sistema liberó alrededor de 20 millones de libras de fondos adicionales que las asociaciones locales pudieron destinar a hacer cumplir los límites de velocidad y la señalización vial, así como a aumentar la sensibilización pública con respecto a los peligros de la velocidad. Los beneficios para la sociedad en términos de vidas salvadas, se han estimado en aproximadamente 112 millones de libras en los dos primeros años.

4.3 La fractura social global de seguridad vial

Cada día en el mundo, cerca de 16.000 personas mueren a causa de todo tipo de traumatismos. Estos representan el 12% de la carga mundial de morbilidad, la tercera causa más importante de mortalidad general y la principal causa de muerte en el grupo de edades de 1 a 40 años (Koptis, Cropper, 2003).

En todo el mundo, en el orden de los traumatismos predominan los sufridos por colisiones en la vía pública. Las muertes por traumatismos causados por el tráfico representan 25% de todas las defunciones por traumatismo (Jacobs, Aeron Thomas, Astrop, 2000).

Debido a los límites de la recopilación y el análisis de datos sobre traumatismos, a los problemas de subnotificación y a las diferencias de interpretación, varían las estimaciones de la cifra anual de defunciones imputables al tráfico. Las cantidades van de alrededor de 750.000 (cifra que es probablemente una subestimación, puesto que el cálculo se basa en datos de 1998) a 1.183.492 por año, lo que equivale a más de 3.000 vidas perdidas cada día (Murray, López, 1996).

PAÍS	AFR	AMR		EMR	EUR		SEAR	WPR		MUNDIAL
GRUPO DE INGRESOS		PIA	PBM		PIA	PBM		PIA	PBM	
Total de muertes LAT(000)	170	49	126	72	66	107	336	25	220	1171
% del total de muertes por AT	14.5	4.2	10.8	6.1	5.6	9.1	28.6	2.1	18.8	100
Muertes por AT por cada 100 000	28.2	16.1	25.3	15.2	16.8	22.4	22.6	12.6	15.5	19.9
% de todas las muertes por LAT	1.8	1.9	4	1.9	1.7	2	2.5	1.7	2.1	2.2

Fuente: Krug, 1999

Tabla 31: Fuente Krug

Alrededor de un 85% de las defunciones imputables al tráfico, el 90% de los años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD) perdidos a causa de los accidentes de carretera y el 96% de los niños que mueren por esta misma causa en el mundo se concentran en los países de ingresos bajos y medios (Withleeg, Haq, 2003).

Más del 50% de las muertes afectan a adultos jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 44 años. Entre los niños de 5 a 14 años y los jóvenes de 15 a 29 años, los accidentes de tráfico son la segunda causa de muerte en el mundo.

En los países y regiones de ingresos bajos —en África, Asia, el Caribe y la mayor parte de América Latina—, los peatones, los pasajeros, los ciclistas, los usuarios de vehículos motorizados de dos ruedas y los ocupantes de autobuses y minibuses se cuentan entre

las principales víctimas del tránsito. Las inversiones en seguridad vial han sido escasas (Roberts, Mohan, Abbasi, 2002).

En cambio, en la mayoría de los países de ingreso alto, las principales víctimas son los ocupantes de automóviles.

Sin embargo, cuando se consideran las tasas de mortalidad comparadas (defunciones debidas a todo tipo de exposición) para todos los usuarios del sistema vial estas diferencias regionales desaparecen. En casi todas partes, el riesgo de morir a causa de un choque es mucho mayor para los usuarios vulnerables de la vía pública (peatones, ciclistas y motociclistas) que para los ocupantes de vehículos.

La cantidad de muertes causadas por accidentes de tráfico representa solo la punta del iceberg del total de recursos humanos y sociales dilapidados. Aún es lejano el horizonte de conseguir una voluntad política y un compromiso acorde al problema (Trinca, et al, 1988).

La OMS estima que, cada año, entre 20 y 50 millones de personas en el mundo son víctimas de traumatismos o sufren discapacidades debido a choques en la vía pública (este cálculo es muy amplio porque toma en cuenta una considerable subnotificación del número de víctimas).

Al utilizar datos epidemiológicos procedentes de estudios nacionales, se puede obtener una estimación prudente de 1-15-70 para las proporciones entre defunciones en la vía pública, traumatismos que requieren tratamiento hospitalario y lesiones menores, en la mayoría de los países.

En muchos países de ingresos bajos y medios, la carga de las lesiones causadas llega a representar entre 30% y 86% del total de admisiones por traumatismo en los establecimientos de salud.

Si bien en los países de ingresos altos se prevé una disminución de aproximadamente 30% en las muertes causadas por choques en la vía pública, las tendencias actuales y proyectadas en los países de ingresos bajos y medios presagian un enorme aumento de la mortalidad mundial por esta causa entre 2000 y 2020. Resulta probable que para el año 2020 las lesiones pasarán a ocupar el tercer lugar en la lista de causas de años de vida ajustados, en función de la discapacidad, perdidos.

Región	PNB regional 1997	Costo anual estimado de accidentes	
		PNB	Costos
Africa	370	1%	3.7
Asia	2,454	1%	24.5
América Latina/Caribe	1,890	1%	18.9
Medio Oriente	495	1.5%	7.4
Europa Central/Oriental	659	1.5%	9.9
<i>Subtotal</i>	<i>5,615</i>		<i>64.5</i>
Países altamente motorizados	22,665	2%	453.3
TOTAL			517.8

Fuente: Jacobs et al, 2000

Tabla 32: Fuente Jacobs et al.

En términos económicos, se calcula que el costo de los traumatismos causados por choques en la vía pública representa aproximadamente 1% del producto nacional bruto (PNB) en los países de ingreso bajo, 1,5% en los países de ingreso medio y 2% en los de ingreso alto.

En el ámbito mundial, los costos económicos directos de los choques en la vía pública se han estimado en (US\$) 518.000 millones, de los cuales 65.000 millones corresponden a los países de ingreso bajo. Esta cifra excede la cantidad anual total que reciben en concepto de asistencia para el desarrollo.

Además, es posible que los costos estimados para los países de ingresos bajos y medios estén considerablemente subvalorados. A partir de datos y técnicas de medición, se ha calculado que solamente en los países de la Unión Europea (UE) los costos anuales (tanto directos como indirectos) de los traumatismos causados por choques en la vía pública —que representan 5% de la mortalidad mundial— exceden los 180.000 millones de euros (US\$ 207.000 millones).

En los Estados Unidos, se ha estimado que en el año 2000 los costos en términos de capital humano de los choques en la vía pública fueron de (US\$) 230.000 millones. Si se hicieran estimaciones comparables de los costos económicos directos e indirectos de las colisiones vehiculares en los países de ingreso bajo y medio, el costo económico mundial con toda probabilidad excedería la estimación actual de (US\$) 518.000 millones.

Los choques en la vía pública no solo representan una pesada carga para las economías nacionales y regionales sino también para los hogares. En Kenya por ejemplo, más de 75% de las víctimas del tránsito son adultos jóvenes económicamente productivos. Los accidentes de tráfico también son una problemática de equidad social (Bernard, Matthews, 2003).

(Naciones Unidas A/RES/58/9. Asamblea General. 19 de noviembre de 2003. Quincuagésimo octavo período de sesiones. Tema 160 del programa. 03 45348. Resolución aprobada por la Asamblea General. [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/58/L.3/Rev.1 y Add.1)]. 58/9. Crisis de seguridad vial en el mundo.)

A pesar de los elevados costos sociales y económicos, la inversión en investigación y desarrollo en seguridad vial ha sido relativamente poca en comparación con la que se destina a otros problemas de salud.

Existen sin embargo soluciones bien probadas, eficaces en relación con el costo y aceptables para la población. No obstante, aun en muchos países que impulsan políticas activas en materia de seguridad vial —todos los cuales se fijan metas para seguir reduciendo el número de víctimas— la financiación de las intervenciones ha sido escasa.

En resumen, las actuales acciones en materia de seguridad vial no consiguen estar a la altura de la gravedad del problema. El tráfico vial es sin duda beneficioso para la sociedad, pero el precio que esta paga por tales ventajas es muy elevado.

4.3.1 La necesidad de una visión global para superar la fractura

La finalidad primordial de este informe es transmitir a un amplio público interesado en la gestión de la seguridad vial los conocimientos y opiniones actuales sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito. Desde el último informe mundial exhaustivo de la OMS en esta materia, publicado hace ya 40 años, la forma en que los profesionales de la seguridad vial perciben, entienden y plantean la prevención de este tipo de traumatismos en todo el mundo ha experimentado una transformación radical, todo un cambio de paradigmas.

Algunos gobiernos y organizaciones, y algunas personas asumirán sus implicaciones con más facilidad y presteza que otros, pero la realidad indica que los grupos socioeconómicos desfavorecidos son más vulnerables al problema (Nantulya, Muli-Musiine, 2001).

Históricamente se vieron los accidentes como consecuencias inevitables del transporte vial. El riesgo de sufrir un choque en la mayor parte de los trayectos, considerados individualmente, es bastante bajo, pero las personas se trasladan muchas veces por día, por semana y por año. La suma de esos pequeños riesgos resulta cuantiosa. El término accidente, que se utiliza ampliamente, puede dar la impresión, probablemente no

intencionada, de que son inevitables e impredecibles, es decir, sucesos imposibles de controlar.

En el decenio 1960-70 y comienzos del siguiente, muchos países con una alta proporción de vehículos de motor lograron importantes reducciones en el número de víctimas, aplicando enfoques científicos orientados a la obtención de resultados. Campañas como la de Ralph Nader en los Estados Unidos, que fue avalada por científicos como William Haddon Jr, dieron impulso a esta respuesta.

La experiencia indica que la voluntad política y el compromiso de alcanzar una gestión eficaz de la seguridad, son vitales para lograr una pronta e importante reducción de los traumatismos causados por el tránsito.

En los últimos 30 años se ha acopiado un nuevo cuerpo de conocimientos relativos a la gestión de la seguridad vial y las formas de medirla. Se presentan a continuación ejemplos de algunos de los métodos de gestión de la seguridad vial más recientes. Todo apunta a la necesidad de implantación de enfoques sistémicos de seguridad vial (Tingvall, 1995; Lonerio et al, 2002).

Ellos incluyen:

- Una gestión basada en los resultados y que utilice información objetiva.
- Objetivos que motiven a los especialistas.
- La aceptación de la idea de una responsabilidad compartida.
- Alianzas entre el gobierno central y los gobiernos locales.
- Alianzas entre otros organismos pertinentes.

Mortalidad causada por el tránsito,^a según sexo, grupo de edad y país, para el año más reciente disponible entre 1992 y 2002

País o zona	Año	Medida ^b	Total ^{c,d}	Varones						
				Todas las edades ^c	0-4 años	5-14 años	15-29 años	30-44 años	45-59 años	≥ 60 años
Albania ^e	2000	No.	319	250	7	12	72	66	47	45
		Tasa	11,1	18,4	—	—	21,0	18,8	21,9	32,8
Alemania	2000	No.	7 153	5 142	31	94	1 983	1 266	804	964
		Tasa	8,8	13,0	1,5	2,1	27,1	12,1	10,2	12,2
Argentina	1997	No.	3 468	2 653	78	124	860	634	503	453
		Tasa	9,9	15,8	4,4	3,7	18,9	19,0	20,4	22,4
Armenia ^e	2000	No.	232	169	1	9	36	56	27	40
		Tasa	5,6	8,9	—	—	7,2	12,9	11,9	17,5
Australia	2000	No.	1 808	1 283	16	48	517	313	177	212
		Tasa	9,3	13,4	—	3,5	25,2	14,4	9,9	14,6

Tabla 33: Fuente OMS

La responsabilidad compartida es la base de una nueva cultura de seguridad vial.

Para determinar cómo debe compartirse la responsabilidad en materia de seguridad vial es necesario aplicar un enfoque pragmático y ético, pero basado en la ciencia, en particular en estudios ergonómicos. Esta perspectiva reconoce que las muertes y los traumatismos graves causados por el tráfico pueden evitarse si los principales sectores interesados adoptan una determinada cultura vial y si se aplican, en forma más amplia y sistemática, medidas importantes de seguridad.

De acuerdo con el nuevo paradigma, el principio de responsabilidad social abarca a los fabricantes de automotores, quienes deben proveer protección contra los choques tanto en el interior como por fuera del vehículo; a los planificadores de los sistemas viales que esos vehículos utilizan, cuya responsabilidad es reducir al mínimo, mediante un trazado apropiado, el conflicto entre demandas opuestas y controlar en la mayor medida posible la transferencia de energía; y, claro está, a la comunidad usuaria de esos sistemas, que ha de cumplir con las normas de comportamiento seguro establecidas por la educación, la legislación, y la aplicación efectiva de las leyes vigentes.

4.3.2 Hacia una metodología de intervención y objetivos globales

Desde finales de los años ochenta, varios países han reconocido que puede ser útil fijar objetivos en los planes de seguridad vial, para ubicar en la parte más alta de las prioridades políticas la aplicación de medidas de probada eficacia orientadas a disminuir el número de víctimas y para ayudar a atraer los recursos necesarios para hacerlo.

La experiencia internacional en relación con los objetivos cuantitativos de los programas de seguridad vial, documentada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y, más recientemente, por Elvik y la ETSC, indica que el establecimiento de tales objetivos puede dar lugar a programas mejores, a una utilización más eficiente de los recursos y a un mejor desempeño de la seguridad vial.

Antes de fijar los objetivos, es necesario disponer de datos sobre las muertes y las lesiones, así como información acerca de las tendencias del tráfico. Elvik concluyó que las metas ambiciosas a largo plazo establecidas por gobiernos nacionales parecen ser las más eficaces para mejorar el desempeño de la seguridad vial.

Los objetivos deben ser cuantitativos, inteligibles y evaluables, y deben ajustarse a un calendario. Entre sus principales propósitos se cuentan:

- Proporcionar un medio racional para definir y llevar a cabo las intervenciones.
- Motivar a los que trabajan en la seguridad vial.
- Aumentar el nivel de compromiso de la comunidad general con la seguridad.
- Promover la jerarquización de las medidas de seguridad (y su ejecución) según su capacidad para reducir el número de víctimas.
- Alentar a las autoridades con responsabilidades en materia de seguridad vial a fijar sus propios objetivos.

Permitir las evaluaciones en diferentes etapas de un programa y definir el alcance de las actividades futuras. Fijar objetivos de seguridad vial ambiciosos pero realizables —algo que están haciendo cada vez más países— es un signo de gestión responsable. Al mismo tiempo, no existen garantías de que el solo hecho de establecer objetivos habrá de mejorar la seguridad vial.

Además de objetivos, hace falta instituir programas de seguridad realistas, correctamente aplicados y bien monitoreados. Una encuesta sobre planes nacionales de seguridad vial mostró que los planificadores necesitan considerar los siguientes elementos:

- cómo conciliar los objetivos de la seguridad, con los de la movilidad y el medio ambiente.
- qué obstáculos existen para la aplicación de las intervenciones, y cómo superarlos.
- cómo lograr una responsabilización importante en cuanto al logro de los objetivos.

Al establecer los objetivos, los planificadores viales deben tener en cuenta una amplia variedad de factores que influyen en la seguridad

4.3.3 El rol desarrollado por las Naciones Unidas

La implicación del Sistema de las Naciones Unidas en la problemática de la seguridad vial ostenta una trayectoria de varias décadas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha estado preocupada por la seguridad vial durante más de cuarenta. Ya en 1962, un Informe de la OMS examinó la naturaleza y dinámica del problema.

En 1974, la OMS adoptó una resolución dirigida al creciente problema de los accidentes de tráfico y sus consecuencias para la salud. La Resolución WHA27.59, declaraba que los accidentes causados por el tránsito constituían en el último cuarto del siglo XX un problema de salud pública de suma gravedad, e hizo un llamamiento a los Estados miembros para que lo resuelvan.

Posteriormente, en la década de los ochenta del siglo pasado, tuvo lugar una conferencia sobre accidentes de tráfico en México en la que se acordó crear un grupo de trabajo. El grupo desarrolló un documento titulado Nuevos Enfoques para Mejorar la Seguridad Vial

en 1989. Además, la conferencia aprobó que varios centros de colaboración en el mundo se enfocaran hacia la prevención de las LAT (Lesiones por Accidentes de Tráfico).

En el 2000, se otorgó pleno rango de departamento al programa de Prevención de Lesiones y Violencia de la OMS. La trayectoria de la OMS para el control y prevención de las LAT es, pues, tan legítima como necesaria.

Un ejemplo significativo de la afirmación anterior es la estrategia quinquenal de la OMS para la prevención de lesiones por accidentes de tráfico que fue preparada en el inicio del nuevo milenio.

Los fines estatutarios de la Organización Mundial de la Salud determinan que el mandato constitucional de esta organización internacional del sistema de las Naciones Unidas, en su calidad de primer organismo de coordinación de la salud pública internacional, tenga una posición única para asumir la dirección de un programa de actividades de base científica para la prevención de las (LAT) Lesiones por Accidentes de Tráfico.

Sin embargo, hay que señalar que, en los últimos tiempos, la participación de la Organización Mundial de la Salud en este área ha sido esporádica y discontinua, debido principalmente a la falta de personal, y a la pobre respuesta de donaciones para la situación.

Durante las últimas dos décadas, el Banco Mundial ha alentado a sus prestatarios a que incluyeran componentes de seguridad vial en la mayor parte de sus proyectos de transporte urbano y por carretera.

En los últimos años, la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial han intensificado su trabajo en la prevención de los traumatismos causados por el tránsito. Ello se reflejó en el establecimiento, en marzo del año 2000, del Departamento de Prevención de los Traumatismos y la Violencia de la OMS, en el desarrollo y ejecución de una estrategia quinquenal de la OMS destinada a prevenir las lesiones causadas por el tránsito, y en el mayor apoyo financiero y humano a las actividades de prevención en el ámbito mundial.

Además, en el seno del Banco Mundial se estableció un grupo de estudio interdisciplinario para asegurar que este importante problema fuera tratado como una grave cuestión de salud pública y en forma conjunta por especialistas en el campo de la salud y el transporte.

País o zona	Año	Medida ^b	Mujeres						
			Todas las edades ^c	0-4 años	5-14 años	15-29 años	30-44 años	45-59 años	≥ 60 años
Albania ^a	2000	No.	69	5	8	14	13	12	17
		Tasa	4,9	—	—	—	—	—	—
Alemania	2000	No.	2 011	29	74	592	365	258	693
		Tasa	4,6	1,5	1,7	8,5	3,7	3,3	6,2
Argentina	1997	No.	815	54	71	226	147	120	198
		Tasa	4,4	3,2	2,2	5,1	4,3	4,6	7,3
Armenia ^a	2000	No.	63	0	3	5	13	13	30
		Tasa	2,9	—	—	—	—	—	9,8
Australia	2000	No.	525	17	22	172	96	73	145
		Tasa	5,2	—	1,7	8,5	4,4	4,1	8,4

E,
J.

País o zona	Año	Medida ^b	Total ^{c,d}	Varones						
				Todas las edades ^c	0-4 años	5-14 años	15-29 años	30-44 años	45-59 años	≥ 60 años
Eslovenia	2001	No.	285	233	1	4	106	43	35	44
		Tasa	13,4	22,7	—	—	47,5	18,5	17,1	28,5
España	2000	No.	6 128	4 677	26	104	1 639	1 135	766	1 007
		Tasa	13,7	21,4	2,7	5,0	34,9	24,2	22,1	26,7
Estados Unidos de América	1999	No.	42 230	28 261	418	1 003	9 785	7 032	4 713	5 310
		Tasa	15,0	20,8	4,3	5,0	34,5	22,0	19,9	27,5
Estonia	2001	No.	209	157	1	8	40	45	37	25
		Tasa	14,8	23,5	—	—	26,9	33,0	32,0	24,3
Federación de Rusia	1998	No.	30 479	22 146	166	840	6 837	7 627	4 133	2 542
		Tasa	19,4	29,8	4,7	7,4	40,8	42,8	34,3	27,5
Finlandia	1995	No.	437	321	4	14	78	54	66	105
		Tasa	7,7	12,0	—	—	15,5	9,0	13,0	27,5
Francia	1999	No.	7 953	5 782	53	142	2 340	1 259	905	1 083
		Tasa	13,2	20,0	2,9	3,7	39,1	19,8	16,9	21,3
Georgia ^a	2000	No.	344	254	0	6	62	94	52	39
		Tasa	6,2	10,1	—	—	10,6	17,2	14,8	9,8
Grecia	1999	No.	2 227	1 668	10	30	612	365	234	417
		Tasa	19,0	29,4	—	5,3	52,3	31,9	24,7	37,9
Hungría	2001	No.	1 341	993	2	25	240	222	259	245
		Tasa	11,5	18,2	—	4,1	20,8	22,1	25,3	30,4
Irlanda	2000	No.	400	302	2	8	158	67	35	32
		Tasa	10,1	15,4	—	—	32,3	17,1	10,9	12,5
Islandia	1998	No.	29	21	0	1	7	6	2	5
		Tasa	10,4	15,1	—	—	—	—	—	—
Israel	1998	No.	345	267	3	5	128	53	38	40
		Tasa	5,9	9,4	—	—	16,8	9,6	9,4	11,7
Italia	1999	No.	7 776	6 052	18	109	1 958	1 347	894	1 726
		Tasa	12,1	19,5	—	3,7	33,7	20,2	16,5	29,8
Japón	2000	No.	11 766	8 213	59	129	2 147	1 088	1 607	3 182
		Tasa	7,4	11,4	2,0	2,0	16,6	8,9	11,6	24,6
Kirguistán ^a	2001	No.	558	417	6	21	109	171	68	41
		Tasa	12,9	20,0	—	3,6	15,7	34,2	30,6	25,1
Kuwait	2000	No.	363	293	11	14	113	74	51	30
		Tasa	23,7	33,2	—	—	33,7	14,8	30,7	87,2
Letonia	2001	No.	562	420	4	8	124	123	94	67
		Tasa	22,7	36,5	—	—	48,2	49,7	47,7	37,6
Lituania	2001	No.	700	539	9	14	172	148	108	88
		Tasa	19,3	31,9	—	—	45,7	38,3	39,5	35,5
Luxemburgo	2001	No.	74	55	1	0	24	10	9	11
		Tasa	17,5	25,4	—	—	58,4	—	—	—
Macedonia (Antigua República Yugoslava de)	2000	No.	110	85	0	6	20	21	15	23
		Tasa	5,1	8,0	—	—	8,0	9,3	—	17,2
Malta	2001	No.	19	15	0	0	8	0	3	4
		Tasa	4,3	—	—	—	—	—	—	—
Mauricio	2000	No.	181	154	1	10	30	55	40	18
		Tasa	15,9	27,8	—	—	20,2	38,2	47,5	—
México	2000	No.	10 525	8 312	224	482	3 218	2 241	1 211	935
		Tasa	11,8	19,4	3,9	4,3	22,4	24,9	24,0	29,8
Moldova (República de)	2001	No.	527	398	5	27	118	102	77	69
		Tasa	14,1	22,7	—	8,7	24,7	27,4	27,4	35,2
Nicaragua ^a	2000	No.	782	640	24	78	195	171	93	80
		Tasa	20,1	36,2	5,9	11,3	26,3	43,9	49,1	75,3
Noruega	2000	No.	349	255	7	4	105	58	34	47
		Tasa	7,7	11,6	—	—	23,7	11,6	7,8	12,6

País o zona	Año	Medida ^b	Total ^{c,d}	Varones						
				Todas las edades ^e	0-4 años	5-14 años	15-29 años	30-44 años	45-59 años	≥ 60 años
Nueva Zelandia	1999	No.	535	351	4	13	139	77	45	73
		Tasa	13,7	18,7	—	—	34,6	17,7	13,6	27,4
Países Bajos	2000	No.	1 095	808	8	29	289	159	132	191
		Tasa	6,7	10,2	—	2,9	18,8	8,1	8,2	15,3
Panamá ^g	2000	No.	445	371	8	18	119	103	55	68
		Tasa	16,4	27,8	—	—	29,0	33,3	31,7	58,8
Perú ^g	2000	No.	3 925	2 923	116	233	746	850	518	461
		Tasa	17,6	26,9	7,4	7,8	20,1	33,9	36,8	52,7
Polonia	2001	No.	5 607	4 244	26	112	1 237	1 039	1 027	803
		Tasa	13,3	21,0	2,6	4,1	25,8	25,3	28,8	31,2
Portugal	2000	No.	1 376	1 098	8	22	391	236	169	272
		Tasa	12,1	20,3	—	3,8	33,0	21,6	19,1	30,4
Reino Unido	1999	No.	3 479	2 505	14	104	882	641	337	527
		Tasa	5,6	8,4	—	2,6	15,1	9,4	6,2	10,0
República Checa	2001	No.	972	699	4	14	238	164	159	120
		Tasa	8,7	12,8	—	—	19,5	15,7	14,4	15,6
República Dominicana ^g	1998	No.	2 812	2 347	35	105	968	605	337	298
		Tasa	41,1	67,1	7,3	11,0	82,2	73,9	78,0	118,3
Rumania	1998	No.	4 069	3 013	43	167	636	710	769	688
		Tasa	16,8	25,8	7,2	10,4	22,3	30,7	40,8	38,8
Santa Lucía	1998	No.	23	20	0	2	5	6	4	3
		Tasa	18,6	33,5	—	—	—	—	—	—
Singapur	2001	No.	201	171	2	1	75	32	27	33
		Tasa	5,2	9,0	—	—	17,7	5,6	7,0	15,9
Suecia	2000	No.	548	410	2	8	131	81	74	114
		Tasa	5,7	8,9	—	—	15,9	8,6	8,1	13,2
Tailandia	1994	No.	12 411	10 190	103	423	5 225	2 701	1 144	595
		Tasa	21,0	34,2	4,0	7,3	57,2	43,2	35,8	30,9
Tayikistán ^g	1999	No.	246	209	0	15	45	89	33	27
		Tasa	5,6	9,8	—	—	5,5	16,8	16,3	17,1
Trinidad y Tabago	1994	No.	132	101	2	7	29	28	14	21
		Tasa	11,1	16,4	—	—	16,0	19,0	—	37,4
Turkmenistán ^g	1998	No.	425	320	10	53	93	109	33	22
		Tasa	10,3	16,1	—	8,4	14,1	24,3	18,8	19,0
Ucrania	2000	No.	5 561	4 240	31	132	1 374	1 195	905	603
		Tasa	10,8	17,4	2,9	4,0	24,7	22,8	22,7	16,5
Uruguay	2000	No.	349	263	5	8	72	62	46	70
		Tasa	10,0	16,0	—	—	18,2	19,5	18,7	29,2
Uzbekistán ^g	2000	No.	2 044	1 620	65	203	410	571	229	141
		Tasa	9,8	15,8	4,4	6,2	11,7	24,3	23,0	20,4
Venezuela ^g	2000	No.	5 198	4 070	89	245	1 462	1 242	638	393
		Tasa	23,1	37,5	6,2	8,8	43,1	50,3	45,4	53,0

Fuente: Base de datos de la OMS sobre mortalidad, agosto de 2003.

^a Traumatismos causados por el tránsito = CIE-10 V01-V04, V06, V09-V80, V87, V89, V99 (CIE-9 E810-E819, E826-E829, E929.0).

^b No. = número de defunciones; tasa = número de defunciones por 100 000 habitantes. Las defunciones de las personas cuya edad se desconoce se distribuyeron proporcionalmente entre los grupos de edades basándose en la distribución de las muertes causadas por el tránsito en la población. Por lo tanto, la cantidad de defunciones se ha redondeado al entero más próximo. Cualquier discrepancia en las sumas totales se debe al redondeo. La tasa no se calculó si se notificaron menos de 20 defunciones. Las cifras de población sobre las que se basaron las tasas pueden consultarse en el sitio web de la OMS http://www3.who.int/whosis/mort/table1.cfm?path=whosis,mort,mort_table1&language=english.

^c Normalizado para la edad.

^d Total combinado de varones y mujeres.

^e Cantidades estimadas con objeto de completar los datos.

^f Las estimaciones para la población total se basan en el Sistema de Registro de Estadísticas Vitales por Muestreo y el Sistema de Vigilancia de Enfermedades en Puntos Determinados.

Tabla 34: Fuente OMS

Entre otras organizaciones internacionales, la Comisión Económica de la Naciones Unidas para Europa, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia aceleraron en la última década sus actividades en materia de seguridad vial.

La Comunidad Internacional ha posibilitado, con las limitaciones señaladas, que un importante número de científicos, técnicos y profesionales de varias disciplinas participen desde hace décadas en las investigaciones sobre seguridad vial. Sin embargo, hay que matizar que el principal impulso financiero a las investigaciones internacionales y nacionales procede de los países de ingresos altos (PIA).

Un buen número de innovadores y rigurosos trabajos científicos han generado una comprensión teórica de los accidentes de tráfico como parte de una compleja interacción de fenómenos sociológicos, psicológicos, físicos y técnicos.

Los resultados de estas investigaciones científicas pueden difundirse y las soluciones pueden extrapolarse y adaptarse a las condiciones específicas de los países desarrollados a los países de desarrollo medio y bajo.

La investigación científica ha posibilitado una comprensión de tendencia integral de los accidentes y ha contribuido al mejoramiento del diseño de vehículos (Lie, Tingvall, 2002), del diseño y construcción de carreteras y vías urbanas y al perfeccionamiento de la seguridad en los sistemas de gestión de tráfico.

La democratización del conocimiento y de la tecnología de seguridad vial a través de procesos de transferencia estructurada e institucionalizada desde los países desarrollados a los países de ingresos medios y bajos, constituye un desafío impostergable al conjunto de la Comunidad Internacional.

La concreción del objetivo requiere que las investigaciones vayan desde aspectos relativos a las modificaciones de las intervenciones vigentes desarrolladas y probadas hasta el desarrollo de nuevos conocimientos.

Las contribuciones científicas nacionales y en redes internacionales permiten obtener principios estratégicos de intervención aplicables universalmente, lo cual hace factible que muchas de las tecnologías y métodos de prevención dirigidos a aumentar la seguridad vial, también sean universalmente aplicables.

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos precisar que, en ocasiones, las contribuciones científicas permiten obtener principios estratégicos de intervención, métodos y tecnologías de carácter excesivamente específico y singular, y por consiguiente, no transferibles. De

hecho, es posible que las tecnologías antiguas y los métodos más simples sean los más adecuados en algunas circunstancias.

Los esfuerzos internacionales en seguridad vial van dirigidos al descubrimiento de las medidas más adecuadas y su adaptación a una circunstancia particular. El objetivo demanda un pensamiento científico pluridisciplinar, innovador e integrado, que no debe confundirse con la suma de aportaciones científicas fragmentadas procedentes de las diferentes ramas de la ciencia (Izquierdo, Torres 2005).

La producción, transferencia y asimilación de la información científica y de la tecnología de última generación debe ser sistémica. La utilización de productos dirigidos al incremento de la seguridad vial puede requerir combinaciones de tecnologías ya existentes con tecnologías nuevas desarrolladas. Si las actividades de investigación y desarrollo científico no obedecen a esta filosofía, se corre el riesgo de que algunos países implanten sistemas tecnológicos ineficaces o modifiquen inadecuadamente los sistemas de gestión e intervención de tráfico existentes.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas van dirigidos al logro de una seguridad vial sistémica y sostenible, derivada de una transferencia de conocimiento científico, de tecnología y de gestión institucional y administrativa, adaptados a las circunstancias específicas de cada país.

A comienzos del año 2003, la Asamblea General adoptó la Resolución 57/309 sobre la seguridad vial en el mundo y, más avanzado el año, el Secretario General presentó el informe denominado Crisis de Seguridad Vial en el Mundo.

En noviembre de ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una segunda iniciativa, la Resolución A/RES/58/9 que instaba a celebrar una sesión plenaria el 14 de abril de 2004. Los propósitos de esta sesión serían aumentar la conciencia sobre la magnitud del problema de los traumatismos causados por el tránsito, y analizar la puesta en práctica del Informe mundial sobre la prevención de los traumatismos causados por el tránsito en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial elaboraron de modo conjunto el Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos Causados por el Tránsito. La finalidad del documento fue presentar un examen detallado de los conocimientos sobre la magnitud, los factores de riesgo, las consecuencias de los accidentes de tráfico y sobre las formas de prevenir y disminuir sus repercusiones.

En el Quincuagésimo octavo período de sesiones de las Naciones Unidas, su Asamblea General abordó el asunto de la crisis de seguridad vial en el mundo (Tema 162 del

programa provisional. Crisis de seguridad vial en el mundo. A/58/228. 03-46263 (S) 030903 040903. 0346263)

El 7 de agosto de 2003, el Secretario General de la ONU, Kofi Anan, presentó un informe que mostraba la urgente necesidad de construir unos niveles sistémicos y sostenibles de seguridad vial a nivel mundial. El informe constituyó una respuesta a la resolución 57/309 de la Asamblea General.

El título del informe, Crisis de Seguridad Vial en el Mundo, es inequívoco y revelador de la magnitud de un problema que está desbordando las medidas adoptadas por la comunidad y la sociedad internacionales.

- ***La respuesta a la Resolución 57/309 y el diagnóstico***

En el Informe presentado por Kofi Anan se trató el tema de las lesiones sufridas en el tráfico vial y los retos relacionados con la prevención de los choques en carretera y sus consecuencias.

El documento subraya que las lesiones en el tráfico vial plantean una crisis de salud pública a nivel mundial que requiere medidas urgentes a nivel nacional e internacional. El informe describe la magnitud del problema, las consecuencias sanitarias, sociales y económicas, los factores de riesgo y los ingredientes que predisponen a determinados grupos a la vulnerabilidad, a resultar lesionados en el tráfico vial.

Sobre la base de las aportaciones recibidas para la preparación del informe, se utilizaron ejemplos concretos de intervenciones aplicadas por países u organizaciones para poner de relieve el hecho de que es posible prevenir las lesiones por tráfico vial. El documento fue producto de un debate dirigido a la fijación de las líneas maestras que deben tener las estrategias de intervención para lograr una seguridad vial mundial sistémica y sostenible.

En el informe se pide a los Estados miembros de las Naciones Unidas, en particular a los países en desarrollo, que estimulen un nuevo nivel de compromiso al encarar el problema de la seguridad vial. También se recomienda la preparación de un informe de seguimiento sobre las medidas tomadas y la vigilancia de las tasas nacionales de lesionados y muertos en el tráfico vial.

La citada recomendación es una prueba de que la Secretaría General de las Naciones Unidas aborda el problema de la inseguridad vial mundial con un enfoque científico, pragmático y dirigido a la implantación de soluciones que se someten a un seguimiento y una evaluación permanentes.

¿Existe una concordancia entre el objetivo de una seguridad vial sistémica y sostenible y los medios materiales proporcionados por los Estados?

¿En qué grado la inestabilidad política y el escaso nivel de desarrollo de muchos países constituyen un obstáculo al logro de una seguridad vial?

¿Podrá la Comunidad Internacional invertir la tendencia ascendente de accidentalidad vial proyectada hacia el 2020?

Dar respuestas uniformes, categóricas y válidas universalmente a estos interrogantes constituiría una pretensión de escaso valor científico, pero al menos, la formulación de estas preguntas nos puede llevar a intuir o vislumbrar en qué países y en que medida se podrá construir una seguridad vial adecuada.

Las lesiones causadas por el tráfico vial constituyen un problema mundial que afecta a todos los sectores de la sociedad (Kopits, Cropper, 2003). El informe recordó que hasta ese momento, se había prestado escasa atención a la seguridad vial tanto a nivel internacional como a nivel nacional. Ese bajo nivel de atención se había debido en parte a los siguientes factores:

- Falta de información sobre la magnitud del problema y las posibilidades de prevenirlo.
- Planteamiento fatalista con respecto a las colisiones en carretera.
- Falta de la responsabilidad política.
- Insuficiente colaboración multidisciplinaria, requerida para hacer frente al problema con eficacia.

Paralelamente, el documento destacó que puede hacerse mucho para reducir el problema de los accidentes de tráfico. Algunos países de elevados ingresos habían sido capaces de reducir sus tasas de lesiones por tráfico vial en más de un 50% en los últimos decenios. El documento expuso la información disponible sobre lesiones ocasionadas por el tráfico vial y los retos a los que la comunidad internacional debe hacer frente.

El documento señaló que en el año 2000, aproximadamente, 1.260.000 personas murieron en el mundo como consecuencia de lesiones sufridas por accidentes de tráfico. También destacó que las lesiones padecidas en accidentes de tráfico son causa del 2,2% de la mortalidad en el mundo, y responsables del 25% del total de las muertes producidas por lesiones.

Otra conclusión fue que las lesiones son una de las principales causas de fallecimiento de las personas de 15 a 44 años de edad, y las lesiones sufridas en accidentes de tráfico son responsables del 25% del total de fallecimientos por lesiones.

Las lesiones sufridas en accidentes de tráfico también tienen graves consecuencias en cuanto a los problemas de salud que causan. El informe señaló que en el año 2000, las colisiones de tráfico figuraron en el noveno lugar entre las causas de mortalidad y morbilidad, al causar el 2,8% del total de muertes y discapacidades en el mundo.

Las proyecciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) indican que en 2020 las lesiones sufridas en accidentes de tráfico podrían constituir la tercera causa de muerte y discapacidad, por delante de otros problemas de salud tales como la malaria, la tuberculosis y el VIH/SIDA.

El número total y las tasas de lesionados en accidentes de tráfico varían según las regiones, la edad, el género y el tipo de usuario vial.

La mayoría de las lesiones sufridas por accidentes de tráfico afectan desproporcionadamente a las personas de los países de bajos y medianos ingresos. Aunque el número de vehículos de motor per cápita es considerablemente mayor en los países de elevados ingresos, los países de bajos y medianos ingresos tienen tasas más altas de lesionados y fallecidos en colisiones de carretera.

En el año 2000 las lesiones sufridas en accidentes de tráfico mataron a más de 1 millón de personas en los países de bajos y medianos ingresos (90% de la mortalidad mundial debida a colisiones de vehículos de motor), y a 125.000 (10%) en los países de elevados ingresos (Informe Mundial OMS 2004).

El documento señaló que la magnitud del problema de las lesiones por accidentes de tráfico varía considerablemente según la región geográfica. De las 1.260.000 muertes producidas por esos accidentes en el año 2000, más de una tercera parte (435.000) tuvieron lugar en Asia sudoriental.

Aunque Asia sudoriental tiene la mayor proporción en números absolutos de las muertes producidas en accidentes de carretera a nivel mundial, África registra la tasa más alta de fallecimientos por accidentes de tráfico, con 28 muertes por 100.000 habitantes.

Los problemas de salud, o la morbilidad resultante de las lesiones producidas por los accidentes de tráfico también difieren considerablemente de una región a otra, y la de Asia sudoriental registra más de un tercio de la morbilidad resultante de las lesiones sufridas por tráfico de carretera cada año.

Otra conclusión que se puede extraer del informe es que cuando se comparan las muertes con el nivel de motorización, la variación regional es diferente. Por ejemplo, Suecia tiene una tasa relativamente baja, de 1,3 fallecimientos por 10.000 vehículos, mientras que en algunos países africanos la tasa es de más de 100 muertes por 10.000 vehículos.

Las lesiones sufridas en accidentes de tráfico conllevan problemas de equidad.

Afectan desproporcionadamente a los pobres de los países en desarrollo, en los que la mayoría de las víctimas de colisiones viales son usuarios vulnerables de las carreteras tales como peatones, ciclistas, niños y pasajeros.

Las cifras sobre las lesiones sufridas por los peatones en los países más desarrollados también muestran pronunciados desniveles según la clase social, y los niños en situación socioeconómica inferior tienen más probabilidades de fallecer en las colisiones que afectan a peatones que los más acomodados.

Otro problema de desigualdad consiste en que los grupos socioeconómicos más pobres tienen menor acceso a los servicios médicos, lo que lleva a diferencias en las posibilidades de recuperación o supervivencia.

Es preocupante la tendencia a invertir cada vez más recursos en la construcción y el mantenimiento de una infraestructura para el transporte motorizado privado, mientras se desatienden las necesidades de transporte público de la mayor parte de la población.

Las lesiones causadas por accidentes de tráfico afectan desproporcionadamente a los jóvenes. Más del 50% de la mortalidad mundial debida a lesiones producidas por accidentes de tráfico afecta a jóvenes adultos de 15 a 44 años de edad. Asimismo, la morbilidad es mayor en este grupo de edad, sobre cuyos miembros recae alrededor del 60% de la morbilidad mundial anual resultado de lesiones producidas por accidentes de tráfico (Informe Mundial OMS 2004).

A nivel mundial, la tasa de mortalidad por lesiones causadas por accidentes de tráfico para los varones es casi tres veces mayor que la de las mujeres. Los varones de Asia sudoriental y África tienen las tasas de mortalidad por lesiones causadas por accidentes de tráfico más altas del mundo.

De manera similar, la tasa de morbilidad debida a lesiones producidas por esos accidentes es superior en los hombres que en las mujeres, siendo especialmente acusada en los varones de China y la India.

Las víctimas mortales como consecuencia de lesiones sufridas por accidentes de tráfico vial varían según el tipo de usuario en las vías. Por ejemplo, peatones, ciclistas,

ocupantes de vehículos de motor, motociclistas y usuarios de transporte público son grupos vulnerables.

Las consecuencias de las lesiones sufridas por accidentes de tráfico vial en estos tipos de usuarios varían considerablemente entre los países de elevados ingresos y los de bajos o medianos ingresos.

En los países de elevados ingresos, la mayor parte de las muertes producidas por accidentes de tráfico vial afectan a ocupantes de coches, tanto a conductores como a pasajeros (OCDE, 2003).

En los países en desarrollo las víctimas de esos accidentes suelen ser personas que no poseen un coche ni tienen acceso a él: peatones, motociclistas, ciclistas y usuarios del transporte público.

Las tendencias recientes, actuales y proyectadas en la motorización indican que el problema de las lesiones producidas por el tráfico vial empeorará, convirtiéndose en una crisis de salud pública mundial. Los datos de muchos países muestran una clara relación entre los crecientes niveles de motorización y el número de muertes producidas en la carretera.

El rápido ritmo de motorización en muchos países de bajos y medianos ingresos significa que tendrán menos tiempo para encarar el problema del aumento de las lesiones producidas en accidentes de tráfico vial y para mitigar sus consecuencias adversas.

En 1996, la OMS calculó que en 2020 las colisiones en tráfico vial serían la segunda causa de mortalidad y morbilidad en los países en desarrollo. Esto contrasta con el caso de los países de ingresos más elevados, donde el desarrollo a largo plazo significa que el uso de vehículos evoluciona a un ritmo más lento, lo que permite que los esfuerzos para conseguir seguridad en las carreteras evolucionen paralelamente.

1998 Afección o traumatismo	2020 Afección o traumatismo
1. Infecciones de las vías respiratorias inferiores	1. Cardiopatía isquémica
2. VIH/SIDA	2. Depresión unipolar grave
3. Trastornos perinatales	3. Lesiones por accidente de tráfico
4. Enfermedades diarreicas	4. Enfermedad cerebrovascular
5. Depresión unipolar grave	5. Enfermedad pulmonar obstructiva crónica
6. Cardiopatía isquémica	6. Infecciones de las vías respiratorias inferiores
7. Enfermedad cerebrovascular	7. Tuberculosis
8. Paludismo	8. Guerra
9. Lesiones por accidente de tráfico	9. Enfermedades diarreicas
10. Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	10. VIH/SIDA

Fuente: OMS, Pruebas, Información y políticas, 2000

Tabla 35: Fuente OMS

El modelo de Finlandia es significativo debido a que treinta años de campañas gubernamentales sobre la seguridad vial llevaron a una reducción del 50% del número de víctimas mortales a pesar de que el volumen del tráfico vial se había triplicado.

Las lesiones sufridas en accidentes de tráfico vial tienen enormes consecuencias sociales y económicas y, en los particulares, las familias, las comunidades y las naciones.

Además de las consecuencias directas físicas y psicológicas en las personas directamente afectadas, las colisiones en carretera también afectan gravemente a las personas relacionadas con las víctimas. Las familias, los amigos y las comunidades de las personas directamente afectadas por las lesiones producidas por los accidentes de tráfico vial también pueden sufrir consecuencias adversas sociales, físicas y psicológicas a corto y largo plazo.

Por ejemplo, cada año en la Unión Europea a 25 resultan muertas por colisiones de tráfico vial más de 50.000 personas, y más de 150.000 quedan discapacitadas de por vida. Esto deja a más de 200.000 familias con algún miembro fallecido o discapacitado de por vida. Con frecuencia, el que resulta discapacitado o muerto como consecuencia de una colisión es el cabeza de familia. Por consiguiente, además de las consecuencias emocionales, los afectados deben hacer frente a la reducción de los ingresos familiares y muchas veces tienen que lidiar con los sistemas de justicia penal y civil.

Las lesiones producidas por accidentes de tráfico vial también tienen considerables efectos indirectos y pueden afectar a miembros del público aunque ni ellos ni sus familiares estén directamente implicados en colisiones viales. Por ejemplo, el miedo a sufrir lesiones por accidentes de tráfico vial puede impedir a los ancianos animarse a salir a la calle.

En algunos países de elevados ingresos, el creciente uso de los coches ha llevado a una reducción general del paseo y a un aumento de los estilos de vida sedentarios, lo que a su vez tiene consecuencias negativas en forma de una creciente obesidad y problemas cardiovasculares de salud.

Las lesiones y las discapacidades resultado de las colisiones de tráfico suponen un gasto importante para las economías, que en esta partida suelen gastar anualmente entre el 1% y el 3% del producto nacional bruto del país.

A nivel mundial las estimaciones indican que los costes económicos de las lesiones causadas por accidentes de tráfico ascienden a 518.000 millones de dólares anuales (Jacobs, 2000).

En los países en desarrollo, los gastos se estiman en 100.000 millones de dólares, el doble de la suma anual destinada a asistencia a los países en desarrollo. Estos gastos incluyen los médicos directos, además de los indirectos y a largo plazo.

Las consecuencias económicas de las lesiones sufridas en accidentes de tráfico vial son especialmente nocivas, en particular para los países que luchan para aliviar la pobreza contra los retos generales que plantea el desarrollo, dado que las personas de los grupos de edad económicamente activos son las más vulnerables a esas lesiones.

- ***Seguridad vial clave del desarrollo sostenible global***

La cuestión de la seguridad del tráfico es pertinente para los países que procuran promover el desarrollo sostenible. Así se ha puesto de manifiesto en numerosas conferencias, como por ejemplo en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002.

En esta cumbre se concluyó y se recomendó que los países en desarrollo, con tasas ascendentes y rápidas de motorización, debían integrar esta tendencia al diseño y proyección del desarrollo urbano y a la planificación del transporte, aumentando el recurso al tránsito de masas y modos alternativos de transporte.

Estas actividades podrían contribuir a mitigar los efectos adversos de la creciente motorización.

En muchos países, la calidad de los datos utilizados para evaluar la seguridad vial es de escasa calidad y los indicadores no están estandarizados, lo que dificulta las comparaciones. Con frecuencia hay discrepancias entre los datos procedentes, por ejemplo, de la policía y los de fuentes relacionadas con los servicios de salud.

El escaso nivel de información sobre las lesiones sufridas en accidentes de tráfico también limita la validez de algunas de las fuentes de datos existentes. Los países que tienen sistemas eficaces de reunión, gestión y análisis de los datos utilizan una serie de fuentes transectoriales, por ejemplo de la policía y de los sectores del transporte y la salud. En muchos países se investiga insuficientemente el tema de la seguridad vial y la consecuencia es la falta información sobre muchos aspectos del problema. La financiación para las investigaciones relacionadas con las lesiones causadas por accidentes de tráfico vial es desproporcionadamente escasa dadas las consecuencias que tiene tanto en la mortalidad como en la morbilidad, aún así el sector investigador de la salud pública ha tardado en reaccionar (Waller, 2001).

Muchos países carecen de los datos necesarios para calcular adecuadamente los costos de las colisiones del tráfico vial y sus consecuencias, evaluar la eficacia en cuanto a costos de las estrategias de prevención y decidir qué prioridad dar a las diversas estrategias de intervención.

La falta de investigación significa que la magnitud del problema, sus consecuencias y el costo y eficacia de las intervenciones no llegan a entenderse plenamente, en particular en los países de bajos y medianos ingresos.

- ***La necesidad de un enfoque sistémico de intervención***

El informe también determinó ciertos factores que afectan a la probabilidad de resultar lesionado en un accidente de tráfico y que pueden modificarse mediante intervenciones.

La interacción de los factores directos e indirectos de los accidentes de tráfico deben ser objeto de intervención sistémica, respondiendo a las especificidades del entorno en cuestión (Rumar, K, 2000).

Se trata de poder analizar los accidentes de tráfico en el ámbito de un enfoque de sistemas encaminado a identificar todas las fuentes que contribuyen a las colisiones para tratar de reducir sus consecuencias.

La reducción de la velocidad del vehículo es una prioridad para prevenir las colisiones en carretera (OCDE, 2003). Varios estudios sobre las consecuencias de la velocidad en cuanto a lesiones sufridas en accidentes de tráfico concluyen que una reducción del 1% de la velocidad disminuye las probabilidades de lesión en un 2% a 3%, y los casos de accidentes mortales en aproximadamente el doble.

Las consecuencias en cuanto a lesiones en los peatones también se ven muy afectadas por la velocidad del vehículo. Cuando la velocidad de un coche aumenta de 30 a 50 kilómetros por hora, la probabilidad de muerte de un peatón se multiplica por ocho.

La presión de los pares es un factor que contribuye a que los vehículos circulen a alta velocidad, al igual que el que los fabricantes de vehículos presenten la velocidad como un atributo deseable.

Las investigaciones han demostrado sobradamente que los conductores y peatones con cierto nivel de alcohol en el cuerpo tienen más probabilidades de verse afectados por las colisiones de tráfico que los que no han bebido, y también de que sus lesiones sean más graves (Marques et al, 2000; ICADTS working group on alcohol interlocks, 2003).

En este sentido, se ha demostrado cuáles son las medidas adecuadas de imposición de la ley contra quienes conducen bebidos y cuáles han sido eficaces para reducir las probabilidades de que los accidentes de tráfico vial produzcan víctimas mortales y heridos.

En los países de bajos y medianos ingresos que se están motorizando rápidamente, el número de motocicletas crece de manera espectacular, con un aumento paralelo de las lesiones en la cabeza. Los estudios en los países de altos ingresos han demostrado que el uso de cascos bien diseñados reduce el riesgo de heridas en la cabeza en los accidentes de carretera entre un 20% y un 45%. Sin embargo, en los países de bajos ingresos es infrecuente el uso de esos cascos, ya que se considera que dan calor, son incómodos y caros.

Los cascos construidos a nivel local en los países de bajos y medianos ingresos no siempre están diseñados de manera adecuada, por lo que ofrecen poca protección en caso de colisión. Un casco diseñado concretamente para adaptarse al ambiente y a la situación en los países de bajos y medianos ingresos, combinado con leyes que exijan el uso del casco y medidas eficaces para aplicar esa ley podrían reducir considerablemente el número de víctimas mortales y lesionados entre los motociclistas.

Las investigaciones han demostrado que el uso de cinturones reduce considerablemente la gravedad de las lesiones en las colisiones de tráfico. Las investigaciones recientes parecen indicar que el uso de cinturones por los ocupantes de los asientos delanteros reduce el riesgo de fallecimiento en una colisión en aproximadamente 61% (Radin Umar, 2002).

De manera similar, la no utilización o el uso inadecuado de cinturones para limitar el movimiento de los niños aumenta el riesgo de lesiones. Un estudio hecho en Grecia indicó que dos terceras partes de las lesiones sufridas por niños en colisiones podrían haberse evitado mediante un uso adecuado de cinturones (Rutherford, 1985)

A pesar de ello, el uso de asientos de seguridad para niños y la inmovilización adecuada con los anclajes adecuados suele variar ampliamente entre países. Evidentemente, estos artículos de seguridad pueden proteger a los ocupantes de los vehículos pero no protegerán a los usuarios vulnerables de las carreteras (*Caring Children Safely, Royal Society for Prevention of Accidents, 2002*).

En muchos países se da una ausencia sorprendente de servicios de gestión del trauma una vez que se han producido las colisiones (Mock et al, 1998). La falta de atención eficaz y puntual antes de ingresar en el hospital y los largos períodos que transcurren entre la colisión y la admisión en el hospital, sobre todo en las zonas rurales, son factores que contribuyen al resultado de las lesiones por accidentes de tráfico.

Una vez en el marco hospitalario, la insuficiente disponibilidad de personal capacitado, medicinas y suministros en las salas de emergencia también contribuye a la mortalidad y a la morbilidad resultante de las colisiones de carretera.

Existen grandes posibilidades de reducir las lesiones por accidente de tráfico mejorando el diseño y el mantenimiento de las carreteras (Allsop, 1997). Un medio eficaz de mejorar la seguridad en las carreteras comienza por las señalizaciones e indicaciones.

Las evaluaciones de seguridad deberían incluirse en la planificación de la infraestructura vial a fin de eliminar riesgos evitables, en particular los que corren los usuarios vulnerables de las carreteras.

La introducción de normas mínimas de seguridad vial, tales como límites a la velocidad, normas contra la conducción en estado de embriaguez, concesión de licencias a conductores y vehículos, etc., son elementos fundamentales del éxito de las estrategias para reducir las lesiones por accidentes de tráfico vial.

La imposición de las normas sobre seguridad en las carreteras constituye un factor crítico para reducir las lesiones sufridas en accidentes de tráfico vial.

La experiencia de los países industrializados muestra que las medidas para promover los cambios de comportamiento por parte de los usuarios viales se ven influidas de manera decisiva por el nivel de imposición de la ley por las autoridades públicas. Por consiguiente, es importante en extremo hacer intervenir a los organismos de imposición de la ley en el desarrollo de las políticas de seguridad vial.

Por ejemplo, en Eslovaquia, el Departamento de Policía de Tráfico desempeña una función instrumental en planificar las estrategias de seguridad vial y en la imposición activa de las medidas aplicadas. Sin embargo, en muchos países de bajos y medianos

ingresos, la insuficiencia de recursos, problemas administrativos y la corrupción pueden contribuir a un escaso nivel de imposición de la ley.

En los últimos años se han registrado progresos importantes en cuanto a la protección de los ocupantes de los vehículos mediante la introducción de normas legislativas para regular el impacto de las colisiones frontales y laterales.

Sin embargo, hacia el inicio del nuevo milenio todavía no se habían conseguido progresos similares con respecto a las lesiones sufridas por los peatones. Los traumas craneales causados por golpes de los parachoques y cascos son responsables del 80% de las lesiones graves en las colisiones contra peatones.

La protección de los ocupantes de los vehículos y de los peatones pueden mejorarse aún más garantizando que los vehículos se equipen con dispositivos y mecanismos de seguridad adecuados (Mackay, 2002). Por este motivo, el documento establece que se requieren leyes y medidas de imposición de la ley para garantizar unas normas mínimas de seguridad para el diseño de las partes frontales de los vehículos de motor a fin de hacerlos menos peligrosos. El requerimiento también se amplía al esfuerzo para promoción de las tecnologías de seguridad que puedan contribuir a la prevención de las colisiones.

La falta de un mantenimiento adecuado de los vehículos y los vehículos pesados es un factor que contribuye al problema de las lesiones por accidentes de tráfico vial. En muchos países no hay normas de inspección que requieran el registro anual de los vehículos. Esto puede deberse a falta de servicios de capacitación para el personal de inspección, insuficiencia de recursos y/o la baja prioridad que se da a este problema.

En cuanto a las estrategias de intervención la OMS (Informe Mundial, 2004) concluye que las colisiones de carretera pueden prevenirse. No obstante, señala que hacia el año 2000 los esfuerzos por encarar el problema de las lesiones sufridas en accidentes de tráfico vial habían sido ineficaces en muchas ocasiones.

Una de las razones de las estrategias ineficaces puede ser la tendencia a que esas lesiones se consideren ámbito de competencia de un solo sector determinado.

Un examen de las estrategias que han conseguido éxito para reducir las lesiones de tráfico vial indica que es urgentísimo pasar a un planteamiento multisectorial en el que la salud pública desempeñe una función instrumental.

El planteamiento tradicional para encarar el problema de las colisiones de carretera ha consistido en hacer recaer la responsabilidad de las colisiones en el usuario de la

carretera. Las políticas de seguridad vial surgidas de esta perspectiva han tendido a basarse en la educación, la supervisión y la imposición de la ley.

Se requiere un planteamiento que reconozca las posibilidades de error de los usuarios viales y que esté encaminado a reducir las colisiones de carretera diseñando un medio ambiente de tráfico que tenga presentes sus limitaciones (Informe Mundial, 2004).

En un planteamiento sistémico, no solamente el conductor, sino también el medio ambiente, la infraestructura, y el vehículo mismo se consideran parte del sistema en el que se producen las lesiones por accidente de tráfico. Cada uno de estos tres componentes tiene aspectos que contribuyen a la probabilidad de que se dé una colisión en carretera y/o a la gravedad de las colisiones.

Por ejemplo, se ha demostrado que la fatiga del conductor aumenta la probabilidad de la colisión (Maycock, 1995); si el diseño del vehículo es viejo, poco seguro, puede aumentar la probabilidad de que se produzcan víctimas mortales en una colisión; la señalización poco clara de las intersecciones puede llevar a un mayor número de colisiones.

A este enfoque de los sistemas le interesa identificar las fuentes de riesgo y la mitigación consiguiente de estos factores. Por lo tanto, el enfoque abarca a quienes construyen y operan el sistema vial y los fabricantes de vehículos, como partes igualmente instrumentales para reducir las lesiones de tráfico vial.

En Finlandia, un comité consultivo de seguridad vial propone metas específicas que el Gobierno decide. El objetivo es influir en la legislación y en su imposición en lo relativo a la seguridad vial, mejorar los aspectos del medio ambiente que contribuyen a las colisiones y a integrar la seguridad en todas las políticas que tienen consecuencias directas en la situación de seguridad vial del país.

En los países desarrollados, cierto número de estrategias y políticas han contribuido a conseguir reducciones espectaculares en las colisiones viales. Sin embargo, estas estrategias no pueden transferirse sencillamente a los países en desarrollo. El reto consiste en adaptar y evaluar estas estrategias, o en crear otras nuevas para los países en desarrollo, en particular para aquellos en los que el número de víctimas mortales de accidentes de tráfico aumenta a un ritmo alarmante.

Además, mediante la prevención de las lesiones, las consecuencias de las colisiones de tráfico pueden reducirse con el establecimiento de un sistema general y eficaz de terapia del trauma. Es necesario un sistema general sobre los traumatismos que incluye servicios prehospitalarios y hospitalarios, la rehabilitación de los supervivientes y el registro de los traumas para reunir datos detallados sobre las consecuencias y los costos de las lesiones producidas por el tráfico vial.

La OMS insiste (Informe Mundial, 2004) en la necesidad de una enérgica promoción política. La seguridad vial es una cuestión política que muchas veces entraña tensiones entre diversos sectores de la sociedad.

Por ejemplo, el mejoramiento de los derechos de los usuarios vulnerables de las carreteras puede entrañar tensiones con quienes se muestran a favor de aumentar la motorización para los desplazamientos. Además, se suele adolecer de falta de claridad en cuanto al papel y las responsabilidades exactas del gobierno en los niveles local, nacional e internacional, lo que entorpece la eficacia de las actividades políticas de promoción.

La mejora de la seguridad vial requiere un firme compromiso político por parte de los gobiernos. Por ejemplo, en Polonia y Tailandia los programas nacionales de seguridad vial están dirigidos por el Viceprimer Ministro y el Primer Ministro Adjunto, respectivamente. No obstante, esta voluntad política debe verse apoyada por la colaboración de otras partes creíbles interesadas en la seguridad vial, como por ejemplo, organizaciones de víctimas, fabricantes de vehículos.

Además del apoyo recibido por los que establecen las políticas, las mejoras en la seguridad vial requerirán una ciudadanía informada que tome conciencia de que las lesiones de tráfico son un problema que se puede prevenir.

Los indicadores de voluntad política aconsejan programas establecidos de seguridad vial con una supervisión periódica y con financiación explícita y periódica, para que se pueda mantener el primer ímpetu de los programas iniciados.

Estos programas deben basarse en la legislación nacional y en las convenciones internacionales pertinentes, incluidas las convenciones de Viena sobre tráfico vial y señalización de carreteras.

El informe recalcó las enormes consecuencias de las lesiones causadas por accidentes de tráfico vial en cuanto a mortalidad, morbilidad y costos sociales y económicos. Además, la evidencia sugiere que el aumento mundial de las lesiones por accidentes de tráfico vial no ha hecho más que empezar, y que se cobrará un número de víctimas particularmente elevado en los países en desarrollo.

A pesar de la magnitud del problema de las lesiones y sus consecuencias en la mortalidad y la morbilidad en el mundo entero, la financiación y la investigación de este problema siguen siendo limitadas tanto a nivel nacional como internacional.

Esto es cierto en particular por lo que respecta a los países de escasos y medianos ingresos, sobre los que recae una parte desproporcionada de la carga y donde el problema y las prioridades son de carácter fundamentalmente diferente.

Las intervenciones requeridas cuando la mayoría de las víctimas son peatones pueden ser muy diferentes de las que se necesitan cuando la mayoría de las víctimas son conductores o pasajeros que viajan en el interior de vehículos bien protegidos.

Por consiguiente, el informe (Informe Mundial, 2004) permite concluir que se requieren con urgencia más investigaciones para analizar adecuadamente el problema y poder establecer estrategias eficaces y efectivas en cuanto a costos para la prevención de las colisiones de tráfico vial en distintos marcos.

Los datos permiten concluir que las lesiones producidas por accidentes de tráfico de carreteras pueden prevenirse. Cuando se aplican las intervenciones adecuadas, modestas inversiones pueden conseguir reducciones notables de las lesiones por accidentes de tráfico.

El documento (Informe Mundial, 2004) indica que es mucho lo que los Estados Miembros, las Naciones Unidas y los organismos pueden hacer si ponen en común sus recursos y conocimientos y establecen asociaciones. En muchas regiones ya se han establecido asociaciones de esta índole. Por ejemplo, en 1984 la CEPA organizó el Primer Congreso Africano sobre Seguridad del Tráfico, cuyo objetivo era mejorar la identificación y cuantificación de los problemas de seguridad de las carreteras del continente. En reuniones posteriores del Congreso se ha utilizado esta base para centrar las estrategias con el fin de reducir las colisiones viales en la región.

Diferentes organismos pueden aportar diferentes especialidades y recursos que pueden utilizarse de manera eficaz para encarar este problema. Por ejemplo, la OMS, el Banco Mundial, las comisiones económicas de las Naciones Unidas y el UNICEF pueden ayudar en la reunión de datos. El Banco Mundial y la CEPE pueden prestar apoyo a las políticas de seguridad vial. La OMS proporciona asesoramiento en cuanto a servicios de salud de emergencia. El Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional pueden prestar apoyo financiero a las actividades de seguridad vial.

La mayoría de los organismos de las Naciones Unidas pueden integrar el tema de la seguridad vial en otras políticas, como las relativas al desarrollo sostenible, el medio ambiente, el género, los niños o las personas de edad.

El informe de la Secretaría General de las Naciones Unidas también aconsejó a la Asamblea General, pedir a los Estados Miembros, en particular a los países en desarrollo que soportan una gran proporción de la carga que imponen las lesiones por accidentes de tráfico vial, que encaren el problema de las lesiones por accidentes de tráfico y reduzcan las consecuencias negativas de las colisiones en carretera. Esta recomendación incluye la adhesión a las convenciones internacionales que ya hacen frente al problema, la

aplicación de las medidas implícitas, y la preparación de otras nuevas medidas en las esferas desatendidas por las convenciones existentes.

Por ejemplo, Eslovaquia antes de su adhesión a la UE venía integrando todas las normas pertinentes de la Unión Europea en sus propias leyes, además elaboró e incorporó nuevas enmiendas a las leyes vigentes de seguridad vial del país.

Cada Estado Miembro de las Naciones Unidas debe evaluar su propio problema y su propia situación de seguridad vial (Informe Mundial, 2004). Esto incluye promover investigaciones que aumenten la capacidad o mejoren los métodos de reunión de datos y alentar la colaboración entre los diversos sectores, a fin de poder mejorar la eficacia, gestión y evaluación de los mismos.

Un estudio adecuado del problema de las lesiones por accidentes de tráfico vial entraña reunir datos no sólo sobre las muertes y la morbilidad sino también sobre las consecuencias económicas de esas lesiones, a fin de poder compararlas con otros problemas o prioridades gubernamentales.

Otra recomendación (Informe Mundial, 2004) fue la de abogar a favor de mantener y aumentar la financiación para incluir el problema en los programas prioritarios de las organizaciones de las Naciones Unidas, sobre todo por lo que respecta a los países de bajos y medianos ingresos.

También se insistió en recomendar a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que procurasen garantizar la disponibilidad de una cantidad de recursos suficientes y proporcionados a la magnitud del problema de la seguridad vial en sus países, lo que incluye identificar nuevas fuentes de ingresos en un vínculo lógico con la seguridad vial.

El liderazgo de las actividades relativas a la seguridad vial exige que quede en manos de los Gobiernos de los Estados Miembros y requiere un organismo o centro de coordinación determinado que sea responsable y rinda cuentas por ellos, con autoridad y recursos suficientes.

Un organismo de este tipo debe ser responsable de hacer participar a otras organizaciones y órganos de ámbito gubernamental, a fin de crear un ambiente que conduzca al fomento de la seguridad vial.

De manera similar, el organismo debe ser responsable de alentar la participación de los ciudadanos en las actividades de seguridad vial. Por ejemplo, Omán estableció un comité nacional de seguridad vial, institución independiente cuya competencia incluye legislación, promoción, mejora de los servicios de transporte y sensibilización sobre el problema de la seguridad vial.

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas son los responsables de preparar y aplicar una estrategia nacional de prevención de las lesiones causadas por accidentes de tráfico vial y planes de acción pertinentes.

Los Estados son los responsables de facilitar una colaboración multisectorial entre diversos ministerios y sectores. Hacia el inicio del milenio se echaban en falta actividades de colaboración entre los sectores dentro de los países, lo que se reflejó a nivel internacional, donde los esfuerzos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas han permanecido fragmentados.

Las acciones deben basarse en la evidencia, en el análisis y debe ser culturalmente apropiadas, ensayándose a nivel local.

El apoyo al desarrollo de una capacidad nacional mediante la cooperación internacional es fundamental en la resolución del problema. Por consiguiente, los Estados deben crear, apoyar y sostener redes y asociaciones a los niveles nacional, regional y mundial, a fin de alentar una colaboración efectiva en los problemas del tráfico vial.

Del informe (Informe Mundial, OMS,2004) también se desprende que los Estados Miembros tienen que alentar al sector privado a que desempeñe un papel activo en la seguridad vial. Esto puede incluir redoblar los esfuerzos para conseguir que los vehículos sean seguros para sus ocupantes y para los usuarios vulnerables de las vías de tráfico, por ejemplo aplicando mejores diseños para las terminaciones frontales de los coches.

También los Estados deben desarrollar políticas dirigidas a estimular a los empleadores del sector privado a que desempeñen un papel proactivo con respecto a la seguridad vial y apoyen las iniciativas de la sociedad civil.

El establecimiento de una relación recíproca y mutuamente dependiente entre una seguridad vial sostenible y un grado suficiente de cohesión económica, social y territorial es una asignatura global y europea pendiente de superación.

La materialización de un enfoque científico sistémico marco para una intervención vial, que sea internacionalmente estandarizado y aceptado, es un requisito imprescindible para la reducción de la accidentalidad vial europea y global. La necesidad de un control social y político del fenómeno no acaba de asumirse por las autoridades, ni por la comunidad científica.

La realidad indica que los efectos actuales de las políticas de seguridad vial en la Unión Europea y otros escenarios internacionales no contribuyen al logro de cohesión social. Las proyecciones estadísticas relativas a víctimas de accidente de tráfico y a los costes derivados así lo indican.

En el desarrollo del análisis descrito en los epígrafes anteriores hemos ofrecido una panorámica de la realidad de la seguridad vial española, europea y global, señalando aciertos y disfunciones de las intervenciones y políticas vigentes.

5. Pacto de Estado por la Seguridad Vial

Nuevo paradigma: la sociedad toma el mando en la lucha contra los accidentes de tráfico.
El control social del Tráfico

Por fin se abre una ventana de posibilidad política para la seguridad vial en España. Se cumplen los tres requisitos: el problema está a la vista (3.500 muertos al año en España, 43.000 muertos y más de 2.000.000 de heridos cada año en la UE-27); la opinión pública a través de asociaciones y medios de comunicación eleva el nivel de sensibilidad y exigencias sobre la seguridad vial; se pueden derivar efectos electorales en función de la evolución y gestión del problema.

Tras analizar una parte importante de los 1.700 estudios de referencia que aportan ingredientes de complementación analítica y medidas técnicas, organizacionales y sancionadoras se mantiene la constatación de que los accidentes siguen siendo numerosos, socialmente inaceptables y científicamente incontrolables.

La conciencia de inaprensibilidad de los factores profundos que pervierten el tráfico y transforman un derecho y un valor, el de la movilidad, en un tributo de alto coste, se mantiene. Ni los modelos analíticos ni las políticas implementadas alcanzan la raíz. Cuando se ha optado por dar prioridad a los factores psicológicos que intervienen en el conductor, como foco responsable principal de la accidentalidad, ha quedado al descubierto que existen esferas de responsabilidad que no se solventan con una buena actitud del conductor.

Es necesario un nuevo paradigma comprensivo de la realidad de la accidentalidad, propositivo, es decir, que no se mantenga en la esfera del análisis abstracto y que se conecte con la realidad de la accidentalidad a través de medidas innovadoras radicales. A su vez, ese nuevo paradigma debe superar los dos escollos que han mantenido hibernada a la opinión pública: el accidente es accidental y la complejidad del tráfico es para especialistas (policías, ingenieros, gerentes del tráfico), limitándose el conductor a tener un comportamiento individual cívico ante la norma.

Ello supone un *empowerment* societario, con reconocimiento del papel de la sociedad en la solución del problema y, por tanto la participación decisoria del tejido asociativo como

forma de estructuración de la participación en las medidas, programas y presupuestos institucionales.

Para que dicha participación asociativa e individual se produzca es necesaria una garantía institucional, un aval por parte de las instituciones que ostentan la representación y el poder. El individuo cuando actúa debe tener la seguridad de que está refrendado por las instituciones y que su comportamiento es cívico y tiene reconocimiento como tal.

Por ello debe explicitarse ese respaldo a través de un Pacto de Estado sobre Seguridad Vial que comprometa de forma explícita a los gobernantes y emita un mensaje claro de prioridad social y demanda de colaboración ciudadana. El carácter cualitativo diferenciador de este Pacto con respecto a todas las actuaciones anteriores es el compromiso institucional al más alto nivel y la participación asociativa desde el comienzo de la nueva cultura vial y política vial.

Ni la ingeniería tecnológica de la seguridad vial pasiva, ni la ingeniería de las sanciones, ni la ingeniería psicologista sobre el comportamiento y los perfiles del conductor han aguantado la homeostasis del riesgo (Wilde (*risk compensation*)), según la cual el conductor se sirve un nivel de riesgo subjetivo constante, neutralizando los avances de seguridad que se le ofrecen y se considera un elemento pasivo del riesgo, sin hacerse cargo de los daños colaterales de su comportamiento en la carretera cuando incumple la norma.

Existen modelos de referencia para la nueva cultura vial que proponemos, entendiendo por cultura un conjunto de hábitos y actuaciones sociales que impregnan el comportamiento social y que son defendidos por los ciudadanos como algo propio y conveniente para salvaguardar los intereses y derechos de la colectividad.

Especialmente en los países del norte de Europa existe una posición de comportamiento social que emite a los conductores la prioridad incondicionada de respeto a la normativa que gerencia el tráfico, la responsabilidad directa del incumplimiento de la norma y la manifestación taxativa del rechazo social hacia los infractores, bien lejana de la “solidaridad entre conductores” tan arraigada en los países del sur.

La percepción del ambiente social en que se desenvuelve el tráfico en esos países es inmediata. Los conductores captan con nitidez en qué contextos las infracciones son “comprendidas” y en cuales repudiadas directamente por los ciudadanos, además de por el aparato sancionador institucional. Denominamos *síndrome Leo* a esa percepción certera y al consiguiente comportamiento. Este conductor (Leonardo), a través de entrevista cualitativa, manifiesta con claridad que en “Inglaterra” todo el mundo cumple las normas, además con cortesía. Por supuesto, él, cuando está con su camión allí, también.

Cuando vuelve a España conduce a la española: sin control social, sin cortesía, sin miramientos, sin evaluación del coste de su forma de conducir.

No debe interpretarse el síndrome Leo como algo condicionado por el status económico, cultural, ocupacional u otro. El *síndrome notario* nos permite acercarnos a la conclusión de que los factores eficaces de comportamiento en el tráfico no están basados en nivel económico, cultural, social, de género, o edad, aunque todos ellos aporten significación complementaria al resultado del análisis. El notario referido nos cuenta en su despacho, dedicado a procesos de verificación explícita de comportamiento legal en las actuaciones de los ciudadanos, que él invierte una hora y media en recorrer los doscientos cincuenta Kilómetros que le separan de Madrid. Por supuesto, lo hace con seguridad total, con un buen coche y sin conciencia alguna de estar incumpliendo ninguna normativa fundamental, dado que él conduce seguro, posee buenos reflejos y conoce perfectamente el trayecto. Invertir más tiempo es de gente que no valora las horas o que ninguna ocupación y responsabilidad le espera.

¿Tras ambas actitudes culturales, nórdica y sureña de la Unión, encontramos resultados diferenciados o similares? ¿Tiene sentido que la tasa de fallecidos vehículo-kilómetro sea de 7,4 en el Reino Unido y de 39,8 en Grecia, en 2000-2001? ¿Son otros y no el comportamiento societario los motivos de resultados tan diferenciados?

La asimetría de comportamiento vial en los diferentes países europeos queda reflejada en las estadísticas que miden la accidentalidad. La más fina, la que pretende relacionar el número de kilómetros-vehículos recorridos con el porcentaje de muertes en carretera depara resultados contundentes y marca fronteras. ¿En qué consisten esas fronteras de los diferentes niveles de accidentalidad?

Tasas de fallecidos **por cada mil millones de veh-km en la UE en 2000/2001**
(Fuente: ETSC,INSIA-FITSA)

Fatality rate per billion veh-km in the EU for 2000-2001 (Source: ETSC,INSIA-FITSA)

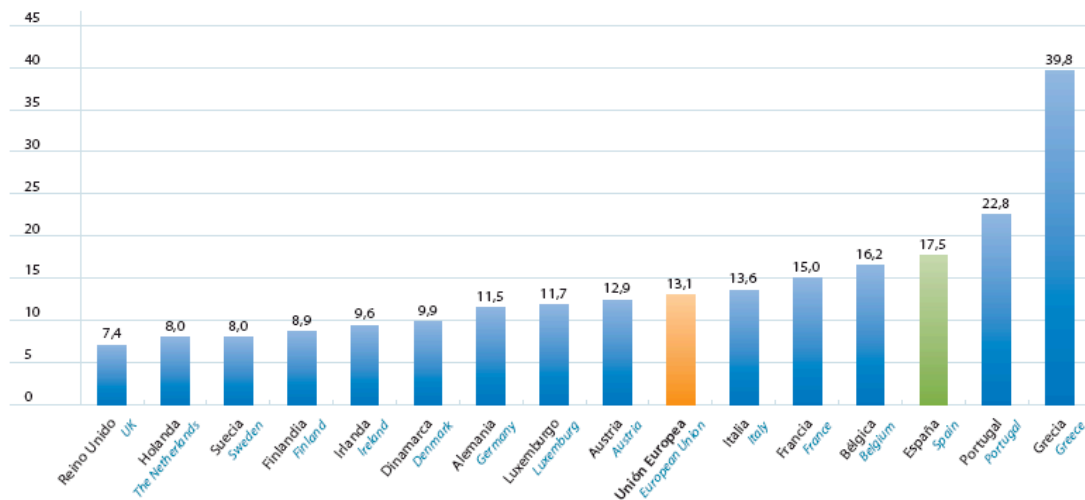


Tabla 36: Fuente ETSC, INSIA-FITSA

Reino Unido, Holanda, Suecia, Irlanda y Dinamarca tienen el privilegio de no alcanzar los dos dígitos de muertes por cada mil millones de kilómetros-vehículos recorridos. Francia, Bélgica, España, Portugal y Grecia duplicaban y triplicaban al Reino Unido. En los últimos cinco años, fundamentalmente por la vía de la sanción, los países de mayor accidentalidad han reducido sus tasas. ¿Era el desequilibrio de sanciones el sustrato de la asimetría? Es evidente que no, aunque la elevación de las mismas haya permitido reducir siniestralidad en algunos países.

Si observamos el número de muertos por habitante se producen cambios que no alteran sustancialmente las posiciones aunque dejan en evidencia fallos en la correlación entre renta *per capita* y accidentalidad con la incrustación de Luxemburgo y Bélgica en el grupo de mayor siniestralidad.

Un cuadro de la UE a 27 nos permitiría señalar que los Países Bálticos presentan tasas de accidentalidad ocho veces superiores a las del Reino Unido.

No es el nivel de infraestructura de carretera lo que permitiría concluir con indicios de causalidad de la diferenciación. La infraestructura francesa o belga, por no decir española en nada tiene que envidiar a las carreteras inglesas. Lo mismo cabe concluir del análisis del parque de vehículos. No son los coches. Belgas, franceses, luxemburgueses, italianos poseen parques consolidados y actualizados en mayor proporción que Reino Unido,

Irlanda o Finlandia. No debe entenderse por ello que el parque de vehículos y las infraestructuras sean indiferentes a la accidentalidad. Sólo que no marcan el diferencial.

El *factor humano* sería el sospechoso. El conductor particular se convierte en el responsable universal. Para avalarlo se aporta una batería abrumadora de estudios que oscilan la responsabilidad del *factor humano* en los accidentes en una horquilla caudina que va del 84 al 93% como causa principal.

¿Qué es el factor humano? Cuando se le presentó como fruto de importantes investigaciones tenía la gran utilidad de aportar un salto cualitativo: los accidentes no tienen como causa principal los fallos de los automóviles ni las imperfecciones de las carreteras. Hoy el *factor humano* es más una parte del problema que de la solución.

El chequeo efectuado al conductor comenzó por lo más inmediato, que suele coincidir con lo más alejado de su carácter de causa de los siniestros en la circulación. Se analizó su destreza para conducir, considerando que la falta de habilidad en el manejo del automóvil era el motivo de los accidentes. No hemos tardado mucho tiempo en comprobar que la mayoría de los conductores son hábiles y diestros en el manejo de su vehículo. Dado que las estadísticas se mantenían impávidas tras exigir destreza en el permiso de conducir, se elevó el tiro hacia un concepto más ambicioso: la aptitud. El conductor podía ser diestro pero no apto para el ejercicio de la conducción si sus condiciones sensomotoras y psicológicas no estaban a la altura requerida: capacidades de percepción, atención, decisión, reflejos, concentración, evaluación. El permiso de conducir introdujo los tests psicotécnicos y los accidentes crecieron al mismo ritmo que la venta de coches y el nivel de movilidad.

El continente del *factor humano* recibió otro asalto analítico al considerar que dada la complejidad del sistema de gestión del tráfico el nivel de conocimientos de los conductores era escaso y por tanto su nivel teórico deficiente podía estar presente en la toma de decisiones erróneas o tardías que provocaban accidentes.

El último peldaño recorrido, útil como todos los anteriores, pero periférico y que no nos posibilita llegar al núcleo del comportamiento del conductor es la actitud. Destreza-aptitud-conocimiento-actitud sería un continuo que culmina en la responsabilidad del conductor de adoptar una actitud positiva, cívica, solidaria en la carretera. Ello lleva aparejado el cumplimiento de la norma y la ausencia de actitudes egoístas que buscan la satisfacción inmediata de los deseos e intereses propios a costa de los demás y del código de la circulación. Una buena actitud nos ayuda a diferir la gratificación inmediata mediante el autocontrol y la compensación posterior.

Con ese bagaje el conductor sale a la carretera y gestiona su comportamiento, en relación con todas las referencias o exigencias planteadas por el tráfico, desde la soberana autonomía y desde la responsabilidad personal correspondiente. Teóricamente actúa desde la capacitación, la información, la racionalidad y las recomendaciones complementarias de buen comportamiento. El coche está a punto, la vía está a punto, el conductor puede estar a punto.

¿Es creíble este prisma del factor humano? No comprender la dimensión social de los procesos subjetivos y de la formación de la identidad y no analizar al conductor desde su interacción social con el resto de los usuarios de la vía es hablar de un factor humano metafísico, inexistente. La acción social se caracteriza porque no es solipsista, interiorizada, aislada, sino porque su intencionalidad, su referencia, su mensaje y la respuesta están en los otros.

Hasta aquí ha llegado el *factor humano* y se han mejorado muchos aspectos del control y comportamiento del conductor pero la solución del problema se nos escapa. ¿Por qué?

Conducir no es destreza, no es aptitud, no es actitud y por ello los principales factores de la accidentalidad no se encuentran ahí.

Conducir es una interacción social por excelencia. El conductor tiene una interacción clara con su vehículo y con la vía pero más prioritaria con los demás conductores, peatones y usuarios de la vía cuyos próximos y bienes pueden ser afectados.

La interacción social es la clave de la accidentalidad: la relación del conductor con los otros conductores, peatones, usuarios de la vía y normativa que lo ordena. El comportamiento del conductor en relación con la interacción social es la clave de la accidentalidad, no la relación del conductor con su conciencia ni con su actitud.

El pesimismo ante los datos proyectivos (OMS 1998-2020) y ante las series de una década de accidentes mortales en la UE, hoy corregidas a la baja pero manteniendo su carácter pandémico, tiene, como vemos, una base incontrovertible. Pero la prioridad política que caracteriza a la lucha contra las pandemias está ausente del ideario colectivo cuando se trata del tráfico. La resignación, lo imponderable, “el tributo a pagar por el progreso”, la impotencia ante el drama son actitudes que han calado en la población

¿Cuál es la clave de este pesimismo comportamental? En primer lugar los datos sobre accidentalidad vial que muestran una consistencia notable, a pesar de que siempre caben reflexiones positivas sobre su evolución. En segundo lugar los resultados ante las políticas emprendidas porque parecen dar la razón a las teorías de Wilde (*risk compensation*). A medida que se perfeccionan los instrumentos, las carreteras, los vehículos, las nuevas tecnologías, millones de conductores aprovechan para incorporarlas en dirección contraria

a la seguridad. Las innovaciones se utilizan para aumentar la velocidad, efectuar operaciones más arriesgadas en las aproximaciones, en los adelantamientos, en las curvas. La denominada homeostasis del riesgo supone mantener permanente el nivel de riesgo subjetivo, aumentando las exigencias al vehículo y la vía a medida que estos se perfeccionan. La norma deja de ser referencia práctica y sólo es cumplida en presencia de los controles porque se considera superada por el nuevo nivel tecnológico. En tercer lugar porque el número de actores en presencia y la libertad de los mismos es tal que difícilmente puede lograrse una incidencia adecuada de las medidas y las normas sobre su comportamiento.

Ante estas realidades incontestables (número de accidentes, resultados insatisfactorios de las políticas implementadas, número de actores ilimitado en el proceso) han surgido y se han postulado tres alternativas complementarias: la ingeniería de la seguridad vial, la ingeniería psicológica y la ingeniería de la sanción.

La ingeniería de la seguridad vial sostiene que si al vehículo y a la vía se les dota del número de componentes investigados que inciden sobre las causas principales detectadas en los accidentes, la reducción podría llegar a 0 víctimas. La condición sería que la totalidad del parque automovilístico las incorporara y que los conductores las conocieran y las supieran utilizar operativamente. Estas aportaciones se revelan valiosísimas en sí pero yerran en sus proyecciones porque en sus planteamientos subyace que la causa de los accidentes es un problema de destreza.

La ingeniería psicológica ofrece sus alternativas desde la óptica del *factor humano* como epicentro de la problemática de la seguridad vial. Es el conductor individual con sus componentes psicofísicas propias y su carga actitudinal, condicionada cultural, económica y socialmente el que enciende la mecha de la gran mayoría de los incidentes y los posteriores accidentes. Estudiar a fondo al conductor, clasificar su comportamiento, elaborar campañas que puedan incidir en su actitud cambiando las bases disfuncionales de la misma y para ello aumentar la formación y la educación en seguridad vial son demandas evidentes. La sanción y la represión son temidas por los ciudadanos pero los cambios de conducta deben venir de un cambio profundo, integrado, sentido y consciente de los ciudadanos.

La ingeniería de la sanción está gozando de un crédito extraordinario en estos momentos. El paso de la sanción bagatela, que algún señorito se permitía el lujo de despreciar por su cuantía, a la sanción que cruje la economía de la inmensa mayoría de los conductores parece convertirse en la piedra filosofal, acompañada de la retirada del permiso de conducción y de penas de prisión en circunstancias determinadas, pero no excepcionales.

La línea gráfica antagónica entre radares, controles, sanciones, carnet por puntos frente a número de accidentes heridos y muertes en carretera es sorprendente si tomamos ejemplos como el francés o el portugués, en un periodo de tiempo dado.

Los datos de accidentalidad que apuntan a que en las carreteras secundarias el número de muertos y heridos es el mayor, proporcionalmente, puede generar múltiples reflexiones. El sentido doble del tráfico en calzadas no separadas donde el choque frontal es posible por la escasa distancia del cruce entre vehículos, los adelantamientos, los peores niveles perimetrales y de adherencia de la vía, la menor atención por tratarse de trayectos cortos y conocidos son algunas de las inducciones que podrían explicar el hecho de la mayor accidentalidad. Parece, no obstante, que la ausencia de controles o la escasa presencia de la guardia civil y otras policías autonómicas en esas vías poco transitadas pueden dar una explicación complementaria. La dialéctica cumplimiento-sanción se rompe cuando no están en juego ambos elementos. Si los radares son tecnológicamente inhabilitados por antirradares entraremos en una regresión evidente, a menos que otros factores disuasorios complementen al control institucional.

Los datos de accidentalidad son insatisfactorios en estos momentos por dos razones: sus cifras son incuestionables e injustificables y la sensibilidad social creciente no estará dispuesta a dar por buena ninguna estadística que pretenda mejorar evolutivamente situaciones del pasado pero poniendo sobre la mesa 3.500 muertos más cada año y cientos de miles de heridos.

La importancia económica y social del transporte está fuera de toda duda. La sociedad actual es una urdimbre inextricable con su fórmula de movilidad. Caben reflexiones muy severas sobre modos de transporte y sus distintos niveles de inseguridad contaminación y eficacia pero la situación actual ha de ser asumida además de transformada. En democracia las transformaciones requieren mayorías que permitan a los gobiernos adoptar medidas que no les lleven directamente a la oposición como corolario evidente de su actuación no asumida por los votantes. La carretera es el modo elegido por los ciudadanos y facilitado por los gobiernos en función de sus rasgos específicos de eficacia económica y social. La inseguridad y la contaminación, además de la congestión en las ciudades, son los efectos no deseados pero no por ello menos contundentes del modo carretera. ¿Hasta dónde y en qué condiciones se justifica su uso común y público?

El vehículo tiene efectos profundísimos en el comportamiento del conductor. El hecho de que en unos segundos podamos alcanzar velocidades sin correlación alguna con las que el hombre desarrolla por su propio esfuerzo obliga a poner en tensión capacidades que cambian el metabolismo psicofísico. Junto a estos cambios se superponen otros de

carácter cultural como la sensación de potencia, anonimato, libertad y nueva jerarquía en función de la habilidad y la destreza en la conducción, en función del riesgo que se está dispuesto a asumir y la violencia que se está en condiciones de generar.

Son demasiados factores en juego para ser sometidos a la simple relación cumplimiento o sanción. De aquí las limitaciones de las distintas propuestas y teorías para abordar el fenómeno de la inseguridad.

El rol de conductor es tan potente que se superpone a otros teóricamente más profundos, valorados y, a nivel consciente priorizados por los conductores. Una provocación en la carretera puede propiciar un comportamiento reactivo tal que se olviden valores tan importantes como no poner en peligro la vida de los hijos que son pasajeros del vehículo. Por momentos el rol de padre responsable se olvida.

Es preciso aumentar la tirada analítica si queremos acotar con más precisión la causa y la solución de la accidentalidad. Cuando un niño no obtiene resultados positivos en el colegio, a veces, se pone en funcionamiento un proceso de búsqueda de las causas. Se analiza si tiene problemas sensoriales visuales o auditivos. En caso de que no se encuentre tales motivos se le somete a unos tests de comprensión, inteligencia, afectividad. Si no se observa en ellos causa suficiente se abre el campo de análisis a su relación con los compañeros. El paso siguiente es la familia, convocando a los padres y escudriñando si el niño recibe castigos, siente miedo, se respeta su tiempo, posee condiciones para el estudio, en definitiva si goza del cariño de sus padres y no existe inconveniente alguno para su desarrollo en un ámbito tan importante como la familia. A veces, todo este proceso se manifiesta incapaz para justificar el comportamiento en clase del alumno y sus deficientes resultados. No queda más remedio que exteriorizar aún más el análisis, investigando el barrio en que vive, los amigos con los que se relaciona, la pandilla que le intercepta, que le roba o le amedrenta...

En el análisis de la accidentalidad se han ido yuxtaponiendo, pero no superponiendo modelos. Los factores expuestos en los gráficos concéntricos intentan llamar la atención sobre el carácter progresivamente difuso pero eficaz de los factores que inciden en la conducción. El análisis del peralte de una curva puede no ser ni tangencialmente siquiera el motivo de un vehículo volcado en la misma con víctimas mortales. Tampoco el sistema de frenado o de equilibrio. Es preciso investigar causas menos tangibles relacionadas con la homeostasis del riesgo, la programación del viaje, la ingesta de medicamentos sin información adecuada etc.

La investigación científica de la siniestralidad vial ha sufrido una parcelación poco compatible con la necesidad de lograr un enfoque sistémico (de totalidad) que propicie una seguridad vial efectiva y sostenible.

La psicología aborda la intrahistoria de cada conductor e intenta contribuir a la explicación del fenómeno de la siniestralidad vial. Incluso intenta realizar formulaciones doctrinales de alcance general olvidando, a veces, la naturaleza social de la comunidad de usuarios de la vía pública y la naturaleza sociopolítica del sistema viario general.

Las explicaciones derivadas de la psicología destinadas a la definición, clasificación y categorización del riesgo, de los grupos de riesgo, de los usuarios de la vía, de los principios explicativos referidos al comportamiento de los conductores, las capacidades y aptitudes perceptivas, atencionales y motoras y de los trastornos físicos y psíquicos de los usuarios de la vía otorgan descripciones analíticas necesarias e interesantes, pero insuficientes.

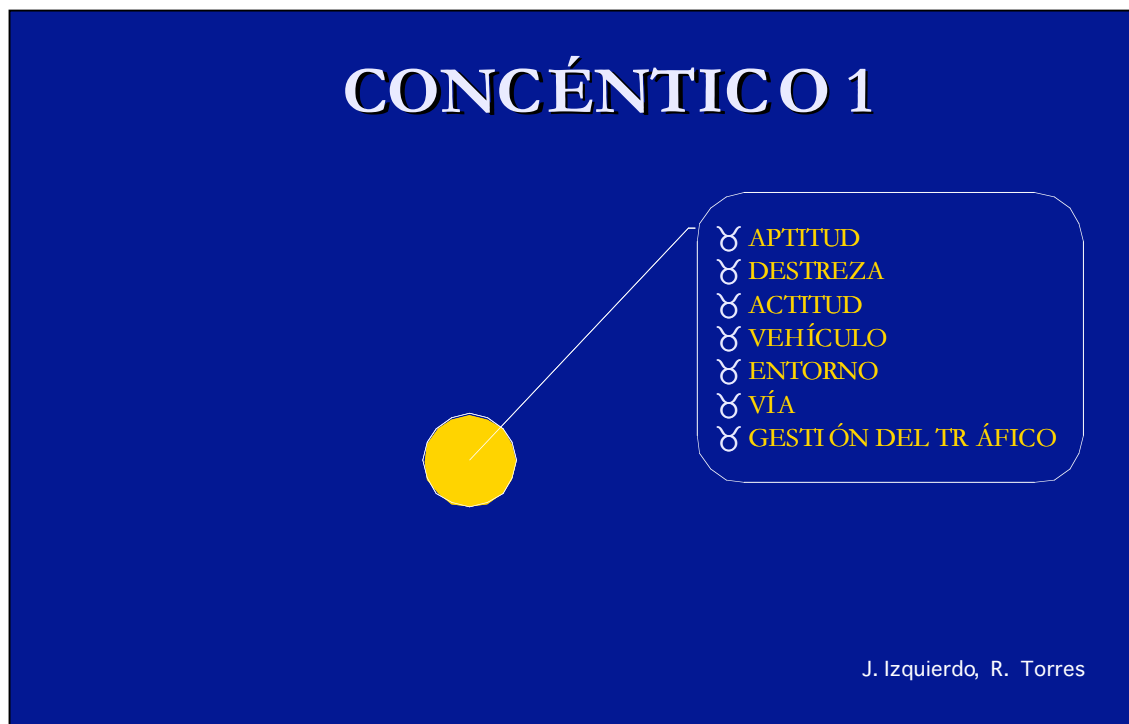


Figura 22: Factores inmediatos

La naturaleza sociopolítica del sistema de tráfico general apunta a que las necesarias incursiones científicas de la psicología, la medicina, la ingeniería vial y automotriz son

imprescindibles pero insuficientes para analizar y proyectar intervenciones en un sistema de tránsito sostenible.

La aceptación universal de que los accidentes de tráfico son un problema de salud pública debe complementarse consiguientemente con la aceptación de la naturaleza social de la comunidad de usuarios de la vía pública y de la naturaleza sociopolítica del sistema de tráfico general.



Figura 23: Segundo nivel de incidencia

La sociología ha quedado limitada a una identificación del ámbito de actuación, con la utilización de la estadística destinada a estimar los niveles de mortalidad y discapacidad causados por los accidentes de tránsito y a la elaboración de sondeos de actitudes de los usuarios en relación con medidas de gestión del tráfico. Raras veces se ha involucrado en la elaboración de modelos interpretativos o propuestas de intervención.

Sin embargo, se debe precisar que las estimaciones estadísticas orientadas a determinar las causas de muerte y de años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD), no agotan las posibilidades de intervención científica de la sociología. La sociología debe ampliar su ámbito natural de intervención, si se quiere lograr un enfoque sistémico que

incluya el control social del tráfico como dimensión imprescindible del sistema de tránsito general.

Algo similar sucede con la Ciencia Política. Su papel no puede quedar limitado al estadio de la investigación legal-formal-administrativa del accidente, sobre todo porque la naturaleza del sistema viario general es sociopolítica.



Figura 24: Niveles de incidencia creciente

De la evolución parcelada de la investigación científica, caracterizada por una fase prolongada de búsqueda de soluciones parciales, se puede saltar a una fase de investigación sistémica, donde se contribuya a la concreción de un enfoque de intervención global, dada la naturaleza sociopolítica de los fenómenos de la siniestralidad y violencia viales y del sistema de tránsito general.

Los factores sociológicos han sido infravalorados en la ponderación de las causas de la inseguridad vial, aunque la conducción sea una interacción social por excelencia.

El sistema de tráfico general, compuesto, entre otros, por los subsistemas yuxtapuestos de comunidad de usuarios de la vía, vehículos, vía pública y entorno físico, social y tecnológico, impide la posibilidad real de ejercer un control del tráfico sólo desde las instancias institucionales.

La idea de convertir el control social del tráfico en otra dimensión esencial del sistema de tráfico general, se impone por la mencionada naturaleza sociopolítica de los fenómenos de la siniestralidad y de la violencia vial.

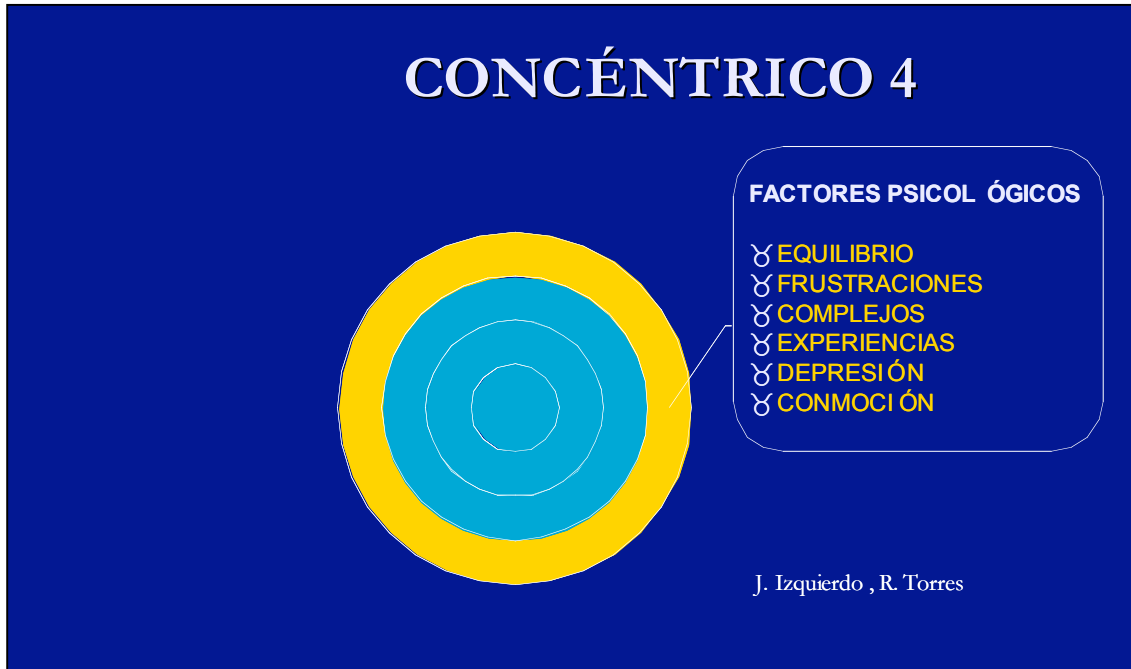


Figura 25: Importancia de los factores psicológicos.

El tan denunciado fenómeno de la dispersión administrativa o feudalización administrativa, relativa a la gestión del tráfico, revela que la seguridad vial debe ser un objetivo horizontal de todas las administraciones e instituciones que conforman el subsistema político y que es vital la integración estratégica y operativa de los subsistemas productivo (industria automotriz, aseguradoras, constructoras,) sanitario, asistencial, educativo y el subsistema social.



Figura 26: Máxima incidencia de los factores sociológicos

El logro de una nueva cultura sistémica de la seguridad vial, a través del control social del tráfico supone la superación de la investigación fragmentada y la institucionalización de una investigación donde las aportaciones doctrinales se extiendan al campo de la integración de las aportaciones de las demás ciencias.

La incorporación de modelos analíticos sociológicos y politológicos se orienta a la búsqueda de respuestas y propuestas al servicio de una acción sistémica y, por consiguiente, multisectorial para la generación de una Nueva Cultura de la Seguridad Vial, basada en la integración del acervo existente y el control social del tráfico.

Algunas preguntas nos permiten inferir que el actual grado de parálisis social, ante los niveles elevados de siniestralidad vial, es consecuencia de factores mayoritariamente ajenos a la actitud de la sociedad o de la comunidad de usuarios de la vía pública: ¿existe la actitud social de indiferencia ante la violencia de género, ante los abusos infantiles, resignación social ante el terrorismo o la inseguridad urbana? ¿Se han generado suficientes medidas para que el logro de la seguridad vial en el sector del transporte no se supedita a la competitividad y el beneficio empresarial? ¿El coste jurídico, económico y social del que mata en la carretera es elevado?

La respuesta inequívoca ante estas preguntas es negativa y lleva a preguntarnos: ¿existe realmente una actitud social de fatalidad, indiferencia y resignación ante los accidentes viales o estamos fallando en el análisis para crear una cultura vial nueva?

Lo que realmente impera ante el elevado nivel de siniestralidad vial y violencia en la carretera es el desconcierto social, exceptuando a las asociaciones que trabajan en este ámbito.

El desconcierto y la perplejidad social es lo que produce el bloqueo de la sociedad ante los elevados niveles de muertos, heridos y daños. La superación de este estadio de parálisis social puede venir dada por la búsqueda de una investigación más sinérgica y por la formalización de un Consenso Social y un Pacto Público que se traduzcan en un control social del tráfico estratégica y operativamente viable.

La pandemia es de tal calibre que requiere la involucración activa de la sociedad en el comportamiento de los conductores. Esto no significa una llamada a la participación y un mensaje de apostolado social sino el empoderamiento de la sociedad, la participación en las decisiones, la institucionalización de los compromisos, a partir de la legitimidad que otorga el consenso, el pacto y el cambio de valores y prácticas consiguiente, traducido en legislación, presupuestos y comportamiento social.

Este empoderamiento social marca límites mucho más profundos que la sanción. No la policía o la guardia civil sino los ciudadanos imponen con su nivel de aceptación los límites de mi forma de conducir, amparados en valores, actitudes, intereses, normas que les habilitan para ello y están institucionalmente asumidas, consensuadas. Es la sociedad avalada la que produce los cambios de cultura y con una rapidez asombrosa. Este planteamiento elimina el pesimismo, se fundamenta en factores positivos de defensa de la vida y dota de eficacia a la sociedad y al sistema. Es algo más, mucho más que formación, educación y campañas.

Sólo el control social difuso pero constante, omnipresente y voluntario, más el estereotipo correspondiente de conductor inteligente, responsable y atractivo socialmente, puede efectuar un cambio de metabolismo de comportamiento de base.

Es imposible llegar a ese control social sin un Consenso Social previo que saque de la discusión la legitimidad del mismo porque ha sido previamente aceptado y bendecido por todos.

Ese Consenso Social requiere un pacto público político (partidos) social (sindicatos y patronal) asociativo (asociaciones ciudadanas) e institucional (gobiernos central, autonómicos, municipales, aprobado por el parlamento español y los parlamentos autonómicos, con mandato a los ámbitos de gobierno correspondientes).

La expresión de ese Pacto de Estado consiste en una política de Seguridad Vial Integral (legislativa, investigadora, educativa, productiva, con partenariado social, involucrando a

todas las políticas), con los aportes presupuestarios adecuados y los controles necesarios sobre su evolución, objetivos verificables y análisis de resultados.

Este Consenso y Pacto marcará con claridad el comportamiento cívico en el tráfico, dotará de precisión los ámbitos de exigencia y de seguridad jurídica en la reclamación de los ciudadanos, ante los abusos y el comportamiento irresponsable, clarificando el carácter delincencial de ciertos comportamientos que hoy gozan de una permisividad social insensata.

La conducta vial del otro estará muy clara y será previsible de forma contundente en el seno del consenso. La ruptura de la norma, la anomía en el tráfico será repudiada con tal firmeza que el infractor tendrá que sortear una auténtica avalancha de crítica y denuncia directa que le hará imposible mantener su comportamiento, a menos que se trate de un comportamiento cínicamente asocial, para el que existen otras vías complementarias de control institucional de lucha contra la violencia y la delincuencia general.

Este proceso de aval institucional y participación colectiva objetiva la norma, le transmite credibilidad y marca de forma inequívoca las reglas del juego, legitimadas por su racionalidad. La perspectiva de la organización del tráfico cambia y la función del control por parte de la administración y de los agentes a pie de obra, o de los medios tecnológicos homologados, pierde su perspectiva represiva, contradiciendo la picaresca de la pseudosolidaridad con los otros conductores, presuntos infractores.

Ese cambio de actitud es el nivel deseable de comportamiento vial que interioriza, porque conoce y acepta, las reglas y recomendaciones que rigen el complejo mundo del tráfico por carretera.

Para ello es necesario un **PACTO DE ESTADO POR LA SEGURIDAD VIAL** para:

1. Incorporar a la sociedad al diseño y control del tráfico
2. Cambiar la cultura vial de los españoles
3. Generar un estereotipo positivo de conductor responsable
4. Atender a las víctimas



Figura 27: Pacto de Estado

- **Sociología y Transporte: la Seguridad Vial**

El transporte y la seguridad vial parecen ser territorio refractario para la sociología. Es cierto que a través de los problemas y políticas de “movilidad”, normalmente ligados a los grandes consorcios de transportes, se efectúan análisis de necesidades de transporte en los que algunos sociólogos están al mando. El Instituto de Estadística ofrece las series Movilia orientadas a la captación de la ubicación y movilidad de la población aunque poco operativas para sus necesidades diarias de transporte.

Pero lo que es el transporte “en sí”, con su densidad económica (10% del PIB europeo), su intensidad laboral (10% de los empleos de la Unión, y posiblemente casi un 15% en España), la renta de situación que confiere, la incidencia consiguiente en la ordenación del territorio, la promoción de regiones y comarcas, la transformación de usos de la tierra, la accidentalidad, el impacto en la población no atrae a los sociólogos.

No podemos olvidar los daños concomitantes del transporte en las tres direcciones clásicas que podrían subdividirse en series: la contaminación, la congestión y la siniestralidad. Tampoco este ámbito es visitado con asiduidad por los equipos de investigación con arraigo sociológico en España.

La realidad del transporte supera los efectos sociales, económicos y geopolíticos, así como las pandemias de sus efectos, no deseados pero asumidos, desbordan las previsiones más pesimistas.

Estamos hablando de un componente ineludible, de un input obligatorio de la actividad social, económica, cultural que va más allá de la clasificación sectorial de sus efectos y que por tanto tiene una incidencia configuratoria del comportamiento social.

La actitud que ante el transporte tiene una sociedad no viene marcada por el binomio automático necesidades-soluciones sino que está atravesada de prioridades sociales a la hora de crear y solucionar el problema. El transporte colectivo o el vehículo privado es una de esas prioridades, la organización de la ciudad cara a sus necesidades de movilidad y los efectos en la contaminación, la congestión o la siniestralidad es otra. En fin, su complejidad debería ser un atractivo para los investigadores sociales.

Podría considerarse que la ausencia de atractivo para el estudio sociológico del transporte viene dada por otras variables que no tengan que ver con su importancia social como intercambiador de todo lo que se mueve. Si sus características fueran demasiado plausibles, si no necesitaran explicación sociológica, justificarían la pereza del sector a una investigación cuyo resultado es tan previsible que no necesita sino de medidas institucionales para ordenar su tráfico. Para una platitude, podría pensarse, no se genera una investigación.

Los más clásicos, desde el punto de vista metodológico, podrían cuestionar la existencia de esas regularidades, repeticiones, que requieren los fenómenos sociales para acercarnos a ellos desde un prisma que vaya más allá del psicológico, para buscarles un “orden legal”, motivo de su regularidad o repetición, que permita justificarlos como tales desde un prisma estructural y buscarles alternativa.

Desde el polo opuesto, alguien podría sostener que todo es tan homogéneo y compacto que no se encuentren asimetrías en el fenómeno del transporte que animen a la emisión de hipótesis como motor de arranque de la investigación.

Por último pero para algunos primero, que no haya interés social para el estudio de la accidentalidad, que no esté en las preocupaciones de la gente, que a las instituciones no les urja su solución o que estén reticentes para soltar presupuesto en esa dirección.

Nos atrevemos a decir que ninguna de las posibles reticencias mencionadas tiene justificación. Tomando, como tomamos, sólo una retícula de ese continente denominado transporte, que incide desde en la forma de la globalización que nos asola hasta en el precio de una espiga y su incidencia en la barra de pan, se dan todas las circunstancias para que la investigación sociológica se involucre hasta el fondo. La retícula a la que nos referimos es la seguridad vial.

Frente a la teoría de la plitud, de que todo es demasiado evidente, baste recordar que la noria de hipótesis interpretativas del comportamiento del conductor y de modelos explicativos es amplia y lleva décadas batallando con la realidad sin transformarla de manera aceptable, perceptible o suficiente. Por desgracia no han sido sociólogos ni politólogos sino psicólogos, ingenieros, médicos, técnicos, los que han aportado hipótesis e investigación. En todos los casos, profesionales con buen olfato sociológico, con instrumentos analíticos propios de la sociología, como encuestas, bases de datos, entrevistas cualitativas, trabajo de campo etc. que no podían sustituir, no obstante, lo que es un planteamiento sociológico del problema. No es, por tanto, el momento de recriminar sino el de reconocer a todas esas profesiones que han buscado soluciones.

Regularidad y asimetría son dos caras de la misma montaña de la siniestralidad, como la solana y la umbría. De ambas se puede despachar con generosidad: con el perímetro de una curva y su peralte en relación con la velocidad permitida y el nivel conocido de respeto a la norma podemos configurar un cuadro suficiente para prever tantos por cientos de accidentes y aproximaciones sorprendentes sobre muertos y heridos (regularidad). A su vez, sin necesidad de salir del contexto europeo del transporte por carretera, tenemos datos precisos sobre tasas ocho veces más elevadas de

accidentalidad, muertos y heridos en unos países de la Unión que en otros, por vehículo y kilómetros recorridos (asimetría).

Si nos atenemos a las declaraciones de las instituciones y a los sondeos que exploran los principales problemas, según la percepción de los ciudadanos, la inseguridad vial se codea con paro, terrorismo, inmigración y vivienda, aunque sea preciso introducirla con recordatorio.

- **¿Clave sociológica o psicológica para explicar los accidentes?**

¿Por qué reclamamos la investigación sociológica? Porque es una parte de la solución del problema. No se trata de acusaciones de intrusismo profesional a otras profesiones que se han acercado al problema buscando las causas, sino de incorporar la influencia de lo social en el accidente para diagnosticarlo de manera más adecuada y establecer medidas, acuerdos, objetivos que no se evaporen con los últimos ecos de los anuncios de una campaña de la DGT o con el enfado vertiginoso y torrencial de una multa.

Como parte de la realidad, la investigación tiene horror al vacío, aunque no siempre tenga capacidad para llenarlo. El territorio que un área abandona es colonizado por las disciplinas próximas que cabalgan sobre el mismo objeto y encuentran suelo fértil para complementar sus apoyos teóricos, en un primer momento, y pasar del inquilinato a la propiedad definitiva del terreno ante la ausencia de reclamaciones.

Así se ha consolidado el predominio de la perspectiva psicológica en el ámbito del análisis de la seguridad vial y ello ha tenido consecuencias prácticas: hoy nos movemos en un psicologismo generalizado e inteligente que tiene mucho que aportar pero no tanto ni todo como pretende.

La inteligencia comercial nata de los psicólogos, según creencia cada vez más extendida, incluye en el programa la proliferación justificativa de todo tipo de propuestas con bases demoscópicas, estudios de opinión y exploración de bases documentales institucionales de datos que derivan fácilmente a justificar el “comportamiento” del conductor.

Equipos de investigación bien nutridos, casi en exclusiva por psicólogos, con algún ingeniero de coartada, presentan, como justificación principal de sus costes presupuestarios, profusos sondeos que se facturan ellos mismos en su diseño y, a veces, en el trabajo de campo, sin que esté ni se le espere al sociólogo, auténtico especialista en la materia.

Es evidente que no todo es mera lógica científica y que si los Colegios de sociólogos y politólogos hubieran tenido la mitad del éxito que los Colegios de psicólogos en convertir

la titulación en profesión, la certificación científica del diseño de una técnica de investigación social y de su implementación requeriría de un sociólogo y daría empleabilidad a la profesión.

Es improcedente, no obstante, que una disciplina, la sociología, que ha dado la espalda a un campo de batalla tan rico y atractivo como el transporte, en general y la seguridad vial en particular, se limite a hacer crítica de las extralimitaciones y pretensiones conclusivas de otra disciplina, la psicología, que lleva tiempo aproximándose al epicentro del problema.

El *Driving Behaviour Questionnaire* de la Universidad de Manchester rastrea el comportamiento europeo desde 1990, produciendo transferencia científica y adaptación a los distintos contextos culturales de la Unión. El proyecto *SARTRE* de la Comisión Europea se inicia también en 1991 y con su periodicidad quinquenal ha cumplido ya tres etapas, con participación creciente de países, explorando “las opiniones y las conductas frente al riesgo vial asumidas por los conductores”

¿No debería el SARTRE 4 impregnarse de teoría sociológica y de factores provenientes de la estructura social para no quedarse en mero conductismo?

La subordinación de los sociólogos, bien merecida por ellos pero no por la sociedad que sufre el drama de la inseguridad vial, es fruto de cierto retraimiento, elitismo y cierto aislacionismo social. Un colectivo profesional con muchas dudas de su propia utilidad, que mientras dedica a esta duda demasiado tiempo, evidentemente, no es útil.

- **El factor humano**

Se dice maliciosamente que los candidatos estadounidenses a la presidencia reclaman obsesivamente a sus directores y equipos de campaña “tres sesentas”. Tres temas en los que el 60% de la población pueda identificarse con ellos o ellos con el 60% de la población: tanto monta. A partir de aquí, y según la capacidad artística de cada uno, intentarán crear un universo simbólico, basado en esos tres pivotes, que terminará convenciendo al elector de que el candidato es de su misma opinión en general y, por tanto, digno de su confianza y de su voto.

La estrategia psicologista ha encontrado sus “tres sesentas” en el descubrimiento del “factor humano” como la causa “sociológicamente probada” de la accidentalidad. La causa está en la conducta, la psique, la persona, el conductor y nos lo sirve en bandeja científica la opinión de los propios conductores y de la población general, extraída meticulosa y reiteradamente por los más variados sondeos producidos en diferentes institutos de investigación, además de los partes policiales de los accidentes.

Esta era la conclusión de un proceso de descarte de hipótesis previas que habían condicionado las actuaciones institucionales a la hora de los requisitos del “permiso”: la preparación de los conductores, la tipología y las exigencias del carné de conducir, los requisitos psicofísicos exigibles al conductor.

Con un “dato” reiterado en los más variados estudios el factor humano (especialmente el conductor, pero no olvidar la incidencia de los peatones) se eleva como causa eficiente del accidente hasta entre el 84% y el 93%. El estado de la vía (firme, señalización, carriles, peralte, arcén, intersecciones, pasos a nivel...), el entorno (hielo, nieve, lluvia, niebla, viento...) y el vehículo (seguridad pasiva: frenos, ABS, SPS, EURONCAP...) son contemplados, su incidencia evaluada oscila entre un 3% y un 12%.

Los modelos analíticos de comportamiento del conductor en relación con la seguridad han ido evolucionando a medida que se mostraban incapaces para explicar suficientemente y para frenar la marcha ascendente de la siniestralidad vial.

En un primer momento se consideró que la destreza en el manejo del automóvil era un requisito fundamental y que gran cantidad de accidentes eran fruto de la impericia del conductor. La poca sociología que se aplicó a la comprobación del fenómeno fue suficiente para evidenciar que los accidentes no correlacionaban con la destreza o correlacionaban negativamente, puesto que los más diestros tenían más accidentes.

No era preciso ser un gran observador para percatarse de que a la destreza se le sumaba mayor confianza subjetiva, mayor velocidad y agresividad en la conducción. Hoy, cuando el mayor tramo de edad con permiso de conducir se acumula entre los 55 y los 75 años, en Europa, podemos decir, en términos generales, que los conductores europeos son diestros en conducción, incluidos los octogenarios, con ciertas salvedades.

Saber mover el automóvil, sus marchas, su lógica mecánica era sólo una parte del problema, superada la cual se percataban técnicos y autoridades de que, además, era precisa una aptitud que implicaba factores más complejos. No era suficiente mover el automóvil sino hacerlo en el flujo asimétrico de caudal del tráfico real, con el resto de conductores y variables cambiantes en las condiciones de la vía.

Se podía ser diestro en el manejo pero no apto para la conducción. Además de la destreza era precisa la aptitud: percepción, atención, reflejos, concentración, evaluación de la velocidad de los demás, decisión ante las alternativas.

En una amalgama teórica se fundían aspectos sensomotores, psicológicos y cognitivos. Convencidos de que se estaba poniendo cerco al problema de la accidentalidad se introdujeron los test psicotécnicos, obligatorios para la obtención del carné de conducir.

Simultáneamente aumentó el número de muertos y heridos en carretera, especialmente en España.

Lo irreductible del fenómeno y la contundencia de su contabilidad pública, quizás como ningún otro, abre la vía, tras los modelos de destreza y aptitud, al modelo cognoscitivo: la complejidad del tráfico tanto por la densidad creciente de los flujos como por la implicación de normas, instituciones y cambios constantes en las demandas a los conductores exige un conocimiento teórico mayor que permita interpretar con precisión los requerimientos estructurales y puntuales a que estarán sometidos los conductores, incluyendo la conciencia exacta de las consecuencias de sus actos y los efectos derivados de su responsabilidad en los accidentes. Los accidentes siguieron aumentando a pesar de la aplicación de los modelos cognoscitivos.

Es preciso reconocer la aportación de los psicólogos en el último intento del continuum destreza-aptitud-conocimiento-actitud. La actitud del conductor ante el tráfico es de un nivel de profundidad superior a los modelos anteriores. Superadas las ingenuidades cognitivas nos encaminamos a declaraciones que miran al fenómeno de la accidentalidad con más rigor y contundencia. El comportamiento de los conductores se presenta como una faceta de su comportamiento general. El ciudadano responsable y respetuoso con la normativa sería un conductor responsable y evitaría la práctica totalidad de los incidentes y accidentes en la conducción. El ciudadano irresponsable, egoísta, agresivo reflejará esos mismos valores al volante: “se conduce como se vive” (Montoro).

Los grandes esfuerzos y presupuestos, según esta teoría, deberían volcarse en el cambio de actitud de los conductores. El diagnóstico ofrece una doble terapia: a) quienes sostienen que la educación y la formación son vitales y las únicas vías para transformar actitudes profundas; b) quienes acentúan la eficacia “probada” del aumento de las sanciones, el cambio del código penal, los radares, controles de alcoholemia, velocidad y drogas con el pantócrator de fondo del carné por puntos.

Nadie se reconoce en una de las dos posiciones prioritariamente, y si bien la DGT tiene la fe del carbonero en el carné por puntos, como culmen del tratamiento represivo del comportamiento del conductor, esponsoriza encuentros de formación e incorpora en los cursos de recuperación de puntos textos y sermones que pretenden cambiar la actitud del infractor, haciéndole consciente de los resultados de los accidentes en vidas y efectos colaterales.

La razón fáctica de la DGT es transparente: allí donde se ha implantado el carné por puntos, aumentado los radares y multas, multiplicado los controles y amenazado con la cárcel la accidentalidad ha bajado. Para cubrir el flanco formativo se encarga al INTRA

valenciano (Instituto de Tráfico y Seguridad Vial) la pedagogía para transformar las actitudes profundas, partiendo de la concesión teórica de que la represión, por sí sola, no transforma sino que readapta el comportamiento del infractor.

Cuando se consideraba que el conductor debería marchar derecho entre la Escala formativa y el Caribdis represor nos encontramos que los conductores recalcitrantes, es decir todos los conductores, encuentran alternativas para sortear a los dos peñascos marinos mitológicos y los accidentes parecen una enfermedad recidiva.

La homeostasis del riesgo vuelve a poner en su sitio a las medidas coercitivas que durante un tiempo han funcionado: consiste este fenómeno en mantener una constante de riesgo subjetivo. Si la carretera es excelente aumento la velocidad y bajo la guardia y las cautelas que una mala carretera me obligaba a mantener. Si menudean los radares tomo nota de dónde están ubicados o me compro un detector antirradar que me avisa medio kilómetro antes de llegar a un fijo o que se me acerca un radar móvil.

El rol de conductor es tan potente y dominante, sin detenernos ahora a juzgar sus posibles bases somáticas o psicológicas, que las buenas actitudes cotidianas y contrastadas en múltiples ciudadanos desaparecen a la hora de manejar un vehículo en la selva anónima del tráfico.

En resumen, la psicología no es suficiente, la actitud no es suficiente, la represión institucionalmente y legalmente administrada no es suficiente. El factor humano que tan fértil cosecha de hipótesis ha suministrado sólo es una parte de la solución si no se empeña en enrocarse sobre sí mismo, en su psicologismo ingenuo solipsista. Si no permite ser trascendido pasa de ser una parte de la solución a una parte del problema. Desde un prisma estrictamente teórico su superación, por no decir su trascendencia, viene permitida por un salto cualitativo, el que incorpora el análisis sociológico y politológico.

Bibliografía, estudios y documentación

Aeron-Thomas A *et al.* *A review of road safety management and practice. Final report.* Crowthorne, Transport Research Laboratory and Babbie Ross Silcock, 2002 (Informe del TRL PR/INT216/2002).

Advisory group on motorcycling (2004) *Final report to Government*, London.

Allott and Lomax consulting engineers (1993) *Cyclists and Roundabouts – Update Report*, Cyclists' Touring Club.

Allsop R. *Road safety: Britain in Europe*. Londres, Parliamentary Advisory Council for Transport Safety, 2001.

Angenendt, W. (1992) *Influence of the Installation and Design of Cycle Paths on Road Safety*, BSV.

(AEA) Automovilistas Europeos Asociados. Prensa. 2007.

Asociación Unificada de Guardias Civiles. Prensa. 2007.

Barss P *et al.* *Injury prevention: an international perspective*. Nueva York, NY, Oxford University Press, 1998.

Belin MA *et al.* The vision zero and its consequences. En: *Proceedings of the 4th International Conference on Safety and the Environment in the 21st Century, Tel Aviv, Israel, 23–27 November 1997*. Haifa, Transportation Research Institute, 1997:1–14.

Blincoe LJ *et al.* *The economic impact of motor vehicle crashes 2000*. Washington, DC, National Highway Traffic Safety Administration, 2002 (Informe No. DOT HS-809-446).

Borges, Fossler, Ingebrigtsen, Saetado, *Underrapportering av trafikklykker*. TOI-Rapport 318. Transportøkonomisk institutt, Oslo, (1995).

Breen J. Promoting research-based road safety policies in Europe: the role of the non-governmental sector. En: *Proceedings of the 2nd European Road Research Conference*. Bruselas, Comisión Europea, 1999

(http://europa.eu.int/comm/transport/road/research/2nd_errc/contents/15%20safety%20research/safety%20research%20pol.doc)

Broughton, J., *et al.*, (2000) *The numerical context for setting national casualty reduction targets*, TRL report 382, Crowthorne.

Campbell, B.J., Incentives for corporate and political behavior. 1991. SWOV.

Carlsson, G. (1996) *Working material based on data from Switzerland, Germany and Austria*, NTF, Sweden.

Centers for Disease Control and Prevention. Motorvehicle safety: a 20th century public health achievement. *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 1999, 48:369–374.

Commandeur, J., *et al.*, (2004a) *Scenarios for the implementation of daytime running lights in the European Union*, SWOV, Leidschendam.

Commandeur, J., *et al.*, (2004b) *State of the art with respect to the implementation of daytime running lights*, SWOV, Leidschendam.

Compañía de Asistencia Automovilística ADA. 2007. Prensa.

Comisión Europea. Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial, 2004, Bruselas.

Comité Nacional de Transportes de Mercancías. Prensa. 2007.

CROW (1997) *Functionele eisen voor de categorisering van wegen*, Ede.

CSDD (2004) *Statistics of road traffic accidents in Latvia*, Riga.

Cuervo, E. y Alfageme S., *El Carné por puntos*. De Vecchi, ISBN: 978-84-315-3669-5. 2007. Barcelona.

DGT. Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008.

DGT. Plan Nacional de Seguridad Vial 2005.

DGT. Informe Puntos Negros 2003.

DGT. Descriptor Educación Vial. 2002.

EC (2001), *European transport policy for 2010: time to decide*, COM (2001) 0370, Brussels: European Commission.

EC (2003a) *Saving 20 000 lives on our roads. A shared responsibility*, COM (2003) 311 final, Brussels: European Commission DG-TREN.

EC (2003b) *Information and communication technologies for safe and intelligent vehicles*, COM (2003) 542 final, Brussels: European Commission.

EC (2004) *Pedestrian protection industry commitment, 2004 Reports summary*, Brussels: European Commission DG ENTR.

Elvik, R., Vaa, T., (2004) *El Manual de medidas de seguridad vial (Handbook of road safety measures)*. Fitsa. ISBN.84-611-4309-4. 2006. Madrid.

Estudio, eSafety, Fitsa, 2006.

Estudio, eCrash. Fitsa, 2006.

Evans L. *Traffic safety and the driver*. Nueva York, NY, Van Nostrand Reinhold, 1991.

Estonian Road Administration (2004) *Statistics of fatal and injurious road traffic accidents in Estonia 2003*, Tallin.

ETSC (1995a) *Reducing traffic injuries resulting from alcohol impairment*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (1995b) *Reducing traffic injuries resulting from excess and inappropriate speed*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (1996) *Low-cost road and traffic engineering measures for casualty reduction*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (1997) *Road safety audit and safety impact assessment*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (1998) *Forgiving roadsides*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (1999a) *Safety of pedestrians and cyclists in urban areas*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (1999b) *Exposure data for travel risk assessment: Current practice and future needs*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (1999c) *Intelligent transportation systems and road safety*, European

Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (1999d) *Police enforcement strategies to reduce traffic casualties in Europe*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (2001a) *EU transport accident, incident and casualty databases: current status and future needs*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (2001b) *Priorities for EU motor vehicle safety design*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (2003a) *Cost effective EU transport safety measures*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (2003b) *Towards reduced road risk in a larger Europe. The European Transport Safety Council's response to the 3rd Road Safety Action Programme*, European Transport Safety Council, Brussels.

ETSC (2003c) *Transport safety performance in the EU. A statistical overview*,

European Transport Safety Council, Brussels.

Evans, 2003; et. Al., *Belted and Unbelted Driver Accident Involvement Rates Compared*. Journal of Safety Research. 2003.

FENADISMER. Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España. 2007. WEB.

FITSA (2004) *Seguridad vial. Barómetro 2004*, Madrid.

Fundación Mapfre. Salud, personas mayores y seguridad vial. 2006.

Haddon Jr W. The changing approach to the epidemiology, prevention, and amelioration of trauma: the transition to approaches etiologically rather than descriptively. *American Journal of Public Health*, 1968, 58:1431–1438.

Hasselberg M, Laflamme L, Ringback Wetoft G. Socio-economic differences in road traffic during childhood and youth: a closer look at different kinds of road user. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 2001, 55:858–862

Heiman L. *Vehicle occupant protection in Australia*. Canberra, Federal Office of Road Safety, 1988.

Henderson M. Science and society. *Recovery*, 1996, 7:28–29.

Henderson M, ed. *Public health and road safety: why can't we live with our roads?* [Conference proceedings of Australian Doctors' Fund and Royal Australasian College of Surgeons, "Keeping patients and doctors together", Sydney, 29–30 de marzo de 1990].

Hijar M, Vázquez-Vela E, Arreola-Risa C. Pedestrian traffic injuries in Mexico: a country update. *Injury Control and Safety Promotion*, 2003, 10:

37

Hippesley-Cox J *et al.* Cross sectional survey of socio-economic variations in severity and mechanism of childhood injuries in Trent 1992–97. *British Medical Journal*, 2002, 324: 1132–1134.

Hsu, T-P. (1997) *Proposed ITS Issues on Motorcycle Traffic*, Proceedings of the 4th World Congress on Intelligent Transport Systems, 21-24 October, Berlin, Germany.

Informe mundial sobre prevención de traumatismos causados por el tránsito. OMS, Whashington DC, 2004

Informe sobre la salud en el mundo 2001. Salud mental: nuevos conocimientos, nuevas esperanzas. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2001.

Informe Basma. *Disposición básica del parque rodante ante la seguridad y el medio ambiente*. 2006. Fitsa

International Road Traffic and Accident Database [sitio web]. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2003 ([http://www.](http://www.bast.de/IRTAD)

[bast.de/IRTAD](http://www.bast.de/IRTAD))

Instituto Nacional de Estadística.

IRTAD (2004) *International road traffic and accident database*, Federal Highway Research Institute (BAST).

Jacobs G, Aeron-Thomas A, Astrop A. *Estimating global road fatalities*. Crowthorne, Transport Research Laboratory, 2000 (Informe del TRL No. 445).

ISO (1996) *Test and analysis procedures for research evaluation of rider crash protective devices fitted to motorcycles*, Geneva.

Izquierdo, Juan De Dios 2002. Resolución del Parlamento Europeo ante la Comunicación de la Comisión: Libro Blanco del Transporte.

Izquierdo, Juan De Dios. *El contexto Sociológico del transporte: el rol del conductor en la normativa de la Unión*. Sistema nº 186, Mayo de 2005, Madrid.

Izquierdo, Juan De Dios y Torres Kumbrian, Rubén Darío, *Nueva Cultura Sistémica de la Seguridad Vial: Hacia el Control Social del Tráfico*. En Hacia una Seguridad Sostenible: Una estrategia para todos. Asociación Española de la Carretera, 2005, Madrid.

Izquierdo, Juan De Dios y Torres Kumbrian, Rubén Darío, *Seguridad Vial: Factores Sociales y Político*. UNED. ISBN 84-611-2038-8. Nº de registro: 06/58409, 2006, Madrid.

Izquierdo, Juan De Dios y Torres Kumbrian, Rubén Darío, *Diagnóstico y Evaluación Social de los Accidentes de Tráfico*. UNED. ISBN 84-611-2038-8. Nº de registro: 06/58409, 2006, Madrid.

Izquierdo, Juan De Dios, Torres Kumbrian, Rubén Darío, Del Factor Humano al Factor Social. en la Seguridad Vial. *Nuevas perspectivas sobre prevención de riesgos y seguridad en la Ciudad Universitaria de Madrid*, ISBN 84 -7484- 184-4, ETSII. Universidad Politécnica de Madrid. 2005, Madrid.

Izquierdo, Juan De Dios y Torres Kumbrian, Rubén Darío, Accidentes de Tráfico: De la Evaluación a la Prevención e Intervención Social. ISBN 978-84-611-4783-0. Nº de Registro 07/573, 2006, Madrid.

Izquierdo, Juan De Dios y Torres Kumbrian, Rubén Darío, *Nueva cultura sistémica de la seguridad vial: hacia el control social del tráfico*. Carreteras. ISSN: 0212-6389, 2006, Madrid.

Izquierdo, Juan De Dios y Torres Kumbrian Torres Kumbrian RD *et al.* *Introducción al Derecho del Transporte: Evaluación de Proyectos*. ISBN 84 -609- 7967-9. UNED. 2006, Madrid.

Izquierdo, Juan De Dios, Torres Kumbrian, Rubén Darío Movilidad, dependencia y transporte. Nuevas demandas de la población mayor en España. En *La protección jurídica de las Personas mayores*. Editorial Tecnos, 2007, Madrid.

Izquierdo, Juan De Dios, Torres Kumbrian, Rubén Darío, y Wojna Beata, *Seguridad Vial en la UE: Propuestas de cambio de modelo para Polonia y España*. (En proceso de publicación), 2007, Varsovia.

Jacobs G, Aaron-Thomas A, Astrop A. *Estimating Global Road Fatalities*. London: Transport Research Laboratory, 2000, (TRL report 445). London J *et al.* Using mortuary statistics in the development of an injury surveillance system in Ghana. *Bulletin of the World Health Organization*, 2002, 80:357–362.

Koornstra, M., *et al.*, (1997) *The safety effects of daytime running lights*, SWOV Report R-97-36, Leidschendam.

MAIDS, (2004) *In-depth investigations of accidents involving powered two wheelers*, Brussels.

Kopits E, Cropper M. *Traffic fatalities and economic growth*. Washington, DC, Banco Mundial, 2003 (Policy Research Working Paper No. 3035).

Krug E. (Ed). *Injury. A Leading Cause of the Global Burden of Disease*. Geneva: World Health Organization, Violence and Injury Prevention, 1999.

MacKay M & Tiwari G. *Prevention of Road Traffic Crashes*. In: Proceedings from WHO Meeting to Develop a 5-Year Strategy for Road Traffic Injury Prevention. Geneva: WHO, 2001

Martínez R. Traffic safety as a health issue. En: von Holst H, Nygren A, Thord R, eds. *Traffic safety, communication and health*. Estocolmo, Temaplan AB, 1996.

Ministerio de Fomento. WEB.

Ministerio del Interior. WEB.

Mock et al, *Low utilization of formal medical services by injured persons in a developing nation: health service data underestimate the importance of trauma*. Journal of Trauma. 1998.

Mohan D. Traffic safety and health in Indian cities. *Journal of Transport and Infrastructure*, 2002, 9:79–92.

Murray C, Lopez A. The global burden of disease, Vol. 1. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996.

Montoro. INTRAS. Prensa. 2007.

Murray CJL, López AD, eds. *The global burden of disease: a comprehensive assessment of mortality and disability from diseases, injuries, and risk factors in 1990 and projected to 2020*. Boston, MA, Harvard School of Public Health, 1996.

Murray CJL et al. *The Global Burden of Disease 2000 project: aims, methods and data sources* [revisado]. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2001 (GPE, Documento de trabajo No. 36).

Murray, López, *Global Health statistics: a compendium of incidence, prevalence and mortality estimates for 200 conditions*. Boston MA, Harvard, 1996.

Nantulya VM, Reich MR. The neglected epidemic: road traffic injuries in developing countries. *British Medical Journal*, 2002, 324:1139–1141.

Nantulya VM et al. The global challenge of road traffic injuries: can we achieve equity in safety? *Injury Control and Safety Promotion*, 2003, 10:3–7.

Norton R, Hyder A, Peden M. *The Epidemiology of Road Traffic Injuries: What Exists, Gaps and the Role of Public Health*. In: Proceedings from WHO

Norton R, Hyder A, Peden M. *The Epidemiology of Road Traffic Injuries: What Exists, Gaps and the Role of Public Health*. In: Proceedings from WHO

Odero W, Garner P, Zwi A. Road traffic injuries in developing countries: a comprehensive review of epidemiological studies. *Tropical Medicine and International Health*, 1997, 2:445–460.

OECD (1994) *Underreporting of road traffic accidents recorded by the police, at the international level*, Special Report: OECD-RTR programme/Public Roads Administration of Norway, Paris/Oslo.

OECD (1998) *Safety of vulnerable road users*, Scientific expert group on the safety of vulnerable road users (RS7), Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

OMS. *Informe Mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*. ISBN 927531599X. 2004, Washintong DC.

Otte, D., (1994) *Biomechanics of Impacts to the Legs of Motorcycles and Constructional Demands for Leg Protectors on the Motorcycle*, Proc. IRCOBI, Lyon.

Peden, M., et al., eds. (2004) *World report on road traffic injury prevention*, Geneva: World Health Organisation.

Peden M, McGee K, Sharma G. *The injury chart book: a graphical overview of the global burden of injuries*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2002.

Peden M, McGee K, Krug E, eds. *Injury: a leading cause of the global burden of disease, 2000*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2002 (<http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241562323.pdf>)

Programa Eurotest. 2006.

PROMISING (2001), *Promotion of mobility and safety of vulnerable road users*, SWOV, Leidschendam.

RACC, Valoración de un año del Permiso de Conducir Por Puntos. 2007. Barcelona.

Revista Tráfico y Seguridad Vial, nº 186, 2007.

Rothengatter, J.A., Harper, J. (1991) *The scope and design of automatic policing information systems with limited artificial intelligence. Advanced Telematics in Road Transport*, Amsterdam.

Spornier, A., et al., (1990). *Passive Safety for Motorcyclists – from the Legprotector to the Airbag*, International Congress and Exposition, Detroit.

Torres Kumbrian, Rubén Darío. *Constitución Europea y Cohesión en una Unión Europea en vía de expansión*, en Europa en la Encrucijada. Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics. Ed. Generalitat Valenciana, Valencia, 2005.

Torres Kumbrian, Rubén Darío. *Cohesión, Económica y Social en la UE y sus perspectivas frente a la Ampliación Comunitaria: las claves jurídicas, sociológicas y politológicas del proceso*, Vol. I y II. 2005, UCLM.

Torres Kumbrián, Rubén Darío. Intervención Social para una Política de Seguridad Vial Sostenible: El caso de Polonia. Ponencia presentada en el V Encuentro de Estudios Españoles de Europa Oriental, Universidad de Valencia, 2005, Depto. De Derecho Constitucional y C. Política. (En proceso de publicación).

Torres Kumbrián, Rubén Darío. Transport System and Safety Road in Poland. Entidad Investigadora: Szkola Glowna Handlowa w Warszwawie. Warsaw School of Economics. Institute of Foreign Trade Policy and European Studies. 2006. Función Desempeñada: Investigador Principal. Entidad Financiadora: Ministerio de Educación de Polonia.

Transport accident costs and the value of safety. Bruselas, European Transport Safety Council, 1997.

Transport safety performance in the EU: a statistical overview. Bruselas, European Transport Safety Council, 2003.

Trinca, GW, *Reducing traffic injury: the global challenge*. Melbourne, Royal Australian College of Surgeons, 1988.

Varghese M, Mohan D. Transportation injuries in rural Haryana, North India. En: *Proceedings of the International Conference on Traffic Safety*. Nueva Delhi, Macmillan India, 2003:326–329.

Wegman, F., Wouters, P. (2002) *Road safety policy in the Netherlands: facing the future*, SWOV, Leidschendam.

Weiss, B.D. (1994) *Cycle related head injuries*, Clinics in Sport Medicine 1994; 13(1).

Wittink, R. (1998) *The best road safety approach for pedestrians and cyclists is to integrate safety measures in a mobility plan*, Paper presented to Congress of the Safety of Vulnerable Road Users, KfV, Vienna.

WHO Study Group. *New Approaches to Improve Road Safety*. Geneva, Switzerland: World Health Organization, Technical Report Series 781.

XV Congreso Nacional del Transporte de Madrid. 2006.

Zaragoza Aniceto, La Homeostasis del Riesgo. *En Hacia una Seguridad Sostenible: Una estrategia para todos*. Asociación Española de la Carretera, 2005, Madrid.

Zwi A. Chapter 13. Injuries, inequalities, and health: *from policy vacuum to policy action*. In Leon D & Walt G (Eds). *Poverty, Inequality and Health. An international perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2001.