

TEMA 2

NORMAS Y TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD VIAL. NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE TRÁFICO. ORIGEN Y DESARROLLO. LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS: REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS. REFERENCIA A LAS DISPOSICIONES MÁS IMPORTANTES DIMANANTES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TRÁFICO.

I. NORMAS Y TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD VIAL

- 1.1. Visión general
- 1.2. Los Convenios de París
 - 1.2.1. El Convenio relativo a la Circulación Vial Internacional
 - 1.2.2. El Convenio Internacional relativo a la Circulación del Automóvil
- 1.3. La Convención de Ginebra
- 1.4. Las Convenciones de Viena
 - 1.4.1. La Convención sobre la Circulación Vial
 - 1.4.2. La Convención sobre la Señalización Vial

II. NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE TRÁFICO. ORIGEN Y DESARROLLO

III. LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS: REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS

- 3.1. Derecho originario y derecho derivado
- 3.2. El proceso de toma de decisiones
- 3.3. Revisión y adopción

IV. REFERENCIA A LAS DISPOSICIONES MÁS IMPORTANTES DIMANANTES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TRÁFICO

- 4.1. Reglamentos, Directivas y Recomendaciones
- 4.2. Prioridades del programa de seguridad vial de la Unión Europea

I. NORMAS Y TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD VIAL

I.1. Visión general

El hombre se ha desplazado de forma continuada de un lugar a otro. En principio los movimientos eran meramente locales, sólo existía el contacto con los habitantes de su propio núcleo urbano. Sin embargo, poco a poco, y por una necesidad de subsistencia, el hombre comenzó a relacionarse con las ciudades más próximas a la suya. Si en un principio se limitó a un mero trueque, poco a poco comenzó a ir engrosando la entidad de estas actividades, siendo cada vez más importantes los movimientos comerciales.

El primer gran avance en el mundo del transporte, lo supuso la invención de la rueda; pero sobre todo, el gran impulso lo logró la aparición del vehículo a motor, que invadiendo calles de pueblos y ciudades, desplazó de forma total a la tracción animal, ya que la rapidez de los traslados era considerablemente mayor.

Entonces el hombre sintió la necesidad de crear instrumentos legales que regularan la actividad del transporte, y ello por la intensidad circulatoria que había comenzado a imperar. Pero pronto la expansión de los movimientos comerciales fue más allá de nuestras fronteras, llegando a la universalización del mundo del transporte. Si bien estos intercambios eran un símbolo de riqueza y prosperidad de los países, comenzaron a surgir los primeros conflictos, ya que cada Estado tenía su propia regulación en materia de circulación. Era pues necesario crear instrumentos legales que obligaran a los Estados a dotarse de normas comunes entre todos ellos, de modo que se facilitaran las comunicaciones internacionales. Surgen así los Convenios Internacionales, los cuales serán obligatorios para los Estados que los firmen, en primer término, y los ratifiquen como señal inequívoca de su aceptación. Estas reglas supranacionales (Tratados, Convenios, Protocolos, etc.) darán las pautas para una conducción más segura, evitando las desigualdades entre los países y responsabilizando a los infractores de las normas.

En **1909** se detallan en una **Convención Internacional**, de fecha **11 de octubre**, las primeras normas relativas a la circulación internacional de automóviles. Sobre todo merece la pena destacar la creación de un “Certificado Internacional de Carreteras” que permite el libre acceso a la circulación en los restantes Estados miembros contratantes. La firmaron en París 16 países, entre los cuales se encontraban Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña e Italia.

Le sigue el **Convenio Internacional relativo a la Circulación de Automóviles**, de **11 de octubre de 1911**, por el que se armonizaron las normas y señales emergentes.

El mundo automotor se desarrollaba progresivamente. A medida que surgían avances tecnológicos, aumentaba la intensidad de las comunicaciones. Ello obligaba a la comunidad internacional a crear disposiciones cada vez más densas y complejas; eso sí, sin perder la directriz de reconocer a cada Parte Contratante el derecho soberano de reglamentar el uso de sus carreteras. Los Convenios fijan unas condiciones mínimas de admisibilidad de la conducción en el tráfico internacional, estableciendo reglas uniformes en temas como condiciones exigibles a los

vehículos, requisitos que han de reunir los conductores y condiciones en que ha de realizarse el propio tráfico y señalización.

En **1926** se firman en **París** el **Convenio relativo a la Circulación Vial Internacional** y el **Convenio Internacional relativo a la Circulación del Automóvil**, conocidos como los Convenios de París, ya que nacieron de la Conferencia celebrada en París del 20 al 24 de abril de 1926.

Estos Convenios sustituyeron a los anteriores, en el caso de los países que los ratificaron, obligando a los que circulaban internacionalmente a respetar las leyes y reglamentos de circulación en las vías públicas vigentes en los países por cuyo territorio circulaban. (art. 8 del Convenio de París de 1926).

España fue parte firmante de los dos Convenios de París de 1926, por lo que nuestra legislación interna de aquel momento, el Código de la Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, los tomó por base, actualizándolos con las prescripciones del Convenio de Ginebra de 1931 sobre la unificación del sistema de señales, del que también fue parte España.

Este **Convenio** citado, sobre **unificación del sistema de señales**, celebrado bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, se firmó en **Ginebra el 30 de marzo de 1931**, y logró uniformar la señalización y añadir una serie de señales reguladoras e informativas, normalizándose también los colores de las mismas. Por ejemplo, el color rojo era determinante de las señales de prohibición, pero no en las de peligro, que debían tener algún símbolo. Se fijaron 26 tipos de señales.

Este sistema básico fue generalmente aceptado por la mayoría de las naciones europeas, y fue aprobado por España por Ley de 28 de marzo de 1933, siendo una posterior Instrucción de Carreteras la que concretó los modelos de las señales y las normas para su correspondiente colocación.

En **1949**, una **Convención sobre la circulación por carretera**, de mayores ambiciones, fue firmada en **Ginebra** bajo el patrocinio de las Naciones Unidas.

Considerada por algunos, como un “verdadero código de la circulación internacional”, desarrollaba reglas de circulación vial, así como condiciones técnicas de equipamiento de automóviles y de remolques en circulación internacional.

Fue en **1968** cuando se firmaron en **Viena**, en concreto el 8 de noviembre, dos Convenciones, la **Convención sobre la Circulación Vial** y la **Convención sobre la Señalización Vial**

Cada una de estas Convenciones fue muy elaborada, e incluía numerosas disposiciones, aunque se dejaba al legislador un amplio margen de adaptación del derecho interno de los países signatarios, dado que el texto nacional no introduce incompatibilidad con el texto internacional, como así se refleja en la propia Convención, que establece la posibilidad que los Estados signatarios dicten normas internas que no recojan disposiciones de la Convención de Viena que se apliquen a situaciones que no se presenten en el territorio de ese Estado, así como que dichas normas contengan disposiciones no previstas en el Capítulo II de la Convención, poniendo como condición en ambos casos que no exista incompatibilidad con la Convención.

La Convención de Viena surgió por la necesidad de adaptar la Convención de Ginebra de 1949 a las evoluciones y cambios constantes que se habían producido.

La Convención de Viena se complementó por el Acuerdo Europeo Suplementario abierto a la firma en Ginebra el 1 de mayo de 1971, y por el Protocolo sobre Señalización Horizontal de 1973.

Hoy en día las fuentes internacionales sobre derecho vial están diversificadas, y emanan, gran parte de ellas, de los órganos europeos instituidos en el marco comunitario o en el Consejo de Europa. Algunas sobrepasan dicho marco, como es el caso de estas dos Convenciones de Viena a las que nos referimos y aún continúan vigentes.

Algunos de los Organismos Internacionales a los que se solicita su participación en la materia establecen ocasionalmente vínculos mutuos. Así es el caso en particular de la Conferencia Europea de Ministros de Transportes (CEMT) y del Consejo de Europa. En efecto, el presidente de la CEMT, mediante carta de 17 de marzo de 1954 dirigida al secretario general del Consejo de Europa, declara: “El Consejo de Ministros expresa su deseo de establecer relaciones con el Consejo de Europa para atender las propuestas y sugerencias que éste último juzgue útil transmitirle en relación con los problemas del transporte”.

La obligatoriedad de los textos o las decisiones adoptadas es variable. Las Convenciones internacionales firmadas y ratificadas regularmente serán obligatorias para los Estados que se vean afectados, pero su redacción permite a menudo una adaptación nacional flexible.

El propósito de todas estas normas internacionales es ayudar a conseguir un alto grado de seguridad en las carreteras.

Sin embargo no debemos caer en el error de pensar que la tarea ya está completa, y ello porque los avances en la tecnología son constantes, lo cual producirá cambios en las vías, en los vehículos y en los conductores. Todo lo cual llevará a calificar de obsoletas las normas existentes, por lo que será necesaria su constante modificación y actualización.

Pasemos a analizar con más detalle los Convenios más relevantes que hemos citado.

I.2. Los Convenios de París

Los problemas de circulación vial emergen en Europa con los primeros años del siglo XX. Los Gobiernos de los países afectados por la anterior situación y con el “fin de estudiar la manera de facilitar cuanto sea posible la circulación internacional por carretera”, y también con el “fin de modificar el Convenio Internacional relativo a la Circulación de Automóviles de 11 de octubre de 1909”, se reúnen en Conferencia en París del 20 al 24 de abril de 1926, que termina con la formalización de los instrumentos jurídicos internacionales que llevarían el nombre de Convenio relativo a la Circulación Vial Internacional y Convenio Internacional relativo a la Circulación del Automóvil.

Estos Convenios Internacionales tienen las siguientes características formales:

1. Por parte de nuestro país, se firman y ratifican en nombre de Don Alfonso XIII, Rey de España.
2. El plazo para su firma es notablemente exiguo, ya que termina el 30 de junio del mismo año 1926. También muy cortos serán los plazos reales para su ratificación.
3. Una sola lengua, el francés, lo que da una fundamentada idea del notable arraigo internacional y diplomático de la lengua francesa en aquel entonces.
4. Como consecuencia lógica del anterior apartado, los Convenios constan de un solo ejemplar original, del que se ofrecerá copia a los Estados signatarios del mismo.
5. Como otra consecuencia de los apartados anteriores, el país depositario será Francia.

I.2.1. El Convenio relativo a la Circulación Vial Internacional

Consta de 14 artículos, lo que evidencia su parquedad en la estipulación de normas sobre circulación vial internacional por carretera, más aún si tenemos en cuenta que a partir del artículo 9 el contenido de los mismos se aleja de su objetivo principal: la circulación vial.

- El artículo 1º obliga a los Estados contratantes a aplicar las medidas legales contenidas en los artículos siguientes.
- Los artículos 2º y 3º dicen cómo debe ser la conducción de vehículos, bestias de carga, de tiro o de silla.
- El artículo 4º habla del sentido de la circulación, que debe ser uniforme en todas las vías públicas.
- El artículo 5º habla de los cruces y adelantamientos.
- El artículo 6º trata de las bifurcaciones y cruces de caminos
- Los artículos 7º y 8º se refieren a las señales luminosas, terminando con ellos, el Convenio, todo lo relacionado con las normas de circulación.

España lo ratificó el 7 de marzo de 1927, entrando en vigor un año más tarde, el 7 de marzo de 1928 y publicándose en la "Gaceta de Madrid" (equivalente al actual BOE), el 22 de marzo de 1930.

I.2.2. El Convenio Internacional relativo a la Circulación del Automóvil

Si lo comparamos con el inmediatamente anterior es, sin duda, mucho más rico en normativa relacionada con la circulación y el vehículo. Consta este Convenio de 17 artículos, que tratan de los siguientes puntos:

- Los dos primeros se refieren a Disposiciones Generales.
- El artículo 3º recoge las condiciones a cumplir por los vehículos automóviles para ser admitidos a circular internacionalmente.
- El artículo 4º, de matiz administrativo, habla de la emisión y reconocimiento de los certificados internacionales para automóviles.
- El artículo 5º trata del signo distintivo que deben llevar los automóviles.
- Del vehículo pasamos al conductor, y el artículo 6º estipula los requisitos que deben tener los conductores de vehículos automóviles para ser admitidos internacionalmente a conducir automóviles en las vías públicas.
- El artículo 7º se refiere a la emisión y reconocimiento de permisos internacionales para la conducción.
- El artículo 8º va a resaltar la aplicación de las leyes locales o nacionales que los conductores deben acatar y cumplir cuando circulen por otros países.
- Las señales de peligro deben ser las estipuladas en el Anexo F del Convenio que tratamos, y a la que deben someterse los Estados contratantes, según estipula el artículo 9º.
- El artículo 10º es digno de resaltar porque trata de la información entre partes sobre los datos propios que puedan identificar a las personas titulares de certificados internacionales, de sus permisos, en cuanto sus automóviles han tenido algo que ver con un accidente grave o como presuntos infractores a las normas y leyes vigentes sobre circulación, etc. Llega a comprometer a los Estados contratantes que han expedido los permisos o certificados internacionales a que faciliten los nombres, apellidos y dirección de las personas a las que se les ha retirado el derecho de hacer uso de los anteriores certificados o permisos.
- Termina el presente Convenio con unas Disposiciones Finales que van desde el artículo 11º al 17º ambos inclusive, y que explican los procedimientos a seguir para la firma y ratificación, las adhesiones posteriores, y los efectos jurídicos para los Estados ratificantes.

El presente Convenio fue firmado por España el 24 de abril de 1926, ratificado el 24 de octubre de 1929, publicado en la "Gaceta de Madrid" el 22 de marzo de 1930, para entrar en vigor el 24 de octubre de 1930.

Se ha de señalar como nota importante, desde el punto de vista jurídico, que los dos Convenios analizados han sido sustituidos, por lo que su eficacia jurídica ha de ser considerada como también sustituida.

I.3. La Convención de Ginebra

A mediados de siglo XX, el transporte por carretera, lo mismo de personas que de mercancías, hacía tiempo que había desbordado las fronteras nacionales, por lo que se juzgó necesario dar nuevas normas con vigencia internacional que ayudaran a una conducción sostenida, más fluida, menos costosa y más reglada.

Para llenar ese hueco jurídico nace, en aquel entonces, un convenio excepcional por su propio contenido jurídico, por sus numerosas partes contratantes, así como por su fuero de aplicación; ese Acuerdo, conocido más como Convención, celebra sus reuniones en Ginebra, del 23 de agosto al 19 de septiembre de 1949 en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Transporte por Carretera y Transporte por Vehículos Automotores, tiempo en el que se formaliza su “Acta Final de la Convención sobre la Circulación por Carretera”. La Convención sobre la Circulación por Carretera entró en vigor el 26 de marzo de 1952.

El Acta Final de la citada Conferencia explica, en sus primeros apartados, la necesidad de esta Convención ante el carácter anticuado de las Convenciones existentes, su fuero de aplicación mundial, a la vez que pretende ser un instrumento jurídico en vigor, exclusivo y excluyente.

Los Gobiernos de veintiocho Estados estuvieron representados por sus Delegaciones, y seis Estados más estuvieron representados por Observadores. También estuvieron representados por Observadores en la Conferencia tres Organizaciones Intergubernamentales y ocho Organizaciones No Gubernamentales. Ni entre los primeros ni entre los segundos se encontraba España.

La Conferencia elaboró y abrió a la firma un Protocolo relativo a las Señales de Carreteras, así como un Protocolo relativo a la interpretación del Capítulo VII, con respecto a la adhesión a la Convención de los países y territorios entonces ocupados.

En el curso de sus trabajos, la Conferencia tomó otras decisiones, que se recogieron en el Acta Final como Resoluciones. Las mismas son:

- Resolución sobre los ensayos internacionales para el establecimiento de normas aceptables respecto a las luces de cruce de los vehículos automotores.
- Resolución relativa a los informes periódicos sobre enmiendas a la Convención sobre Circulación por Carretera.
- Resolución relativa a otros problemas concernientes a los Transportes Internacionales por Carretera.

El Acta Final también recogió tres reservas formuladas por el Reino Unido, Suecia y Noruega, y Austria.

El esquema de la Convención sobre Circulación por Carretera es el siguiente:

- Capítulo I: Disposiciones de Carácter General (artículos 1 al 5).
- Capítulo II: Normas aplicables a la Circulación por Carretera (artículos 6 al 16).

- Capítulo III: Signos y Señales (artículo 17).
- Capítulo IV: Disposiciones aplicables a los vehículos automotores y a los remolques en circulación internacional (artículos 18 al 23).
- Capítulo V: Conductores de Vehículos en Circulación Internacional (artículos 24 y 25).
- Capítulo VI: Disposiciones aplicables a las bicicletas en Circulación internacional (artículo 26).
- Capítulo VII: Cláusulas Finales (artículos 27 al 35).
- 10 Anexos, que se refieren a:
 1. Disposición Adicional relativa a la definición de vehículos automotores y bicicletas.
 2. Prioridad de Paso.
 3. Número de matrícula de los vehículos en circulación internacional.
 4. Signo Distintivo de los vehículos en circulación internacional.
 5. Marcas de Identificación de los vehículos en circulación internacional.
 6. Requisitos Técnicos relativos al equipo de los vehículos automotores y remolques en circulación internacional.
 7. Dimensiones y Pesos de los vehículos en circulación internacional.
 8. Condiciones que deben reunir los conductores de vehículos en circulación internacional.
 9. Modelo de Permiso para Conducir.
 10. Modelo de Permiso Internacional para Conducir.

A la Convención hay que añadir los textos de los dos Protocolos citados:

- A) Protocolo relativo a los países o territorios actualmente ocupados.
- B) Protocolo relativo a las Señales de Carretera.

Como es lógico, la Convención de Ginebra de 1949 tuvo su plena vigencia real en los años próximos a su aparición. Sin embargo, como todo instrumento jurídico que ha de regular una realidad permanente pero cambiante, había que adaptarla a las evoluciones que la civilización del transporte por carretera generaba día a día, y para ello había dos caminos: A) adaptarla con las modificaciones y cambios pertinentes, o B) crear otro cuerpo jurídico internacional que recogiera, en lo posible, los cambios constantes y permanentes de la realidad del transporte y del tráfico que habían ido aumentando día a día.

Se decidió seguir el camino marcado en el apartado B), y así nacieron las siguientes Convenciones.

I.4. Las Convenciones de Viena

Nos referiremos en este apartado a la Convención sobre la Circulación Vial y a la Convención sobre la Señalización Vial, ambas firmadas en Viena el 8 de noviembre de 1968.

En el Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Circulación por Carretera se dispuso que la finalidad de la misma fue, bajo la consideración de que la Convención de Ginebra de 1949 sobre la Circulación por Carretera, así como su Protocolo relativo a las Señales de la Carretera, debían ser revisados y completados a fin de facilitar la circulación por carretera, preparar un instrumento para sustituir a la citada Convención y estudiar si las disposiciones relativas a señales debían tener carácter obligatorio o ser simples prácticas recomendadas.

Estas dos Convenciones o Convenios Internacionales habían de seguir el camino jurídico-diplomático de su firma y ratificación por los Estados que así lo estimaran, que serían denominados Partes Contratantes. Esta Convención entró en vigor el 21 de mayo de 1977, casi nueve años después de su creación.

En el día de hoy, al no existir cláusula derogatoria en las Convenciones de 1968 ni en sus modificaciones posteriores tenemos, pues, varias Convenciones vigentes: la de Ginebra de 1949 y las de Circulación y Señalización de Viena de 1968. La Convención sobre Circulación ha sido modificada por varias enmiendas, las que entraron en vigor el 3 de septiembre de 1993 y las que entraron en vigor el 28 de marzo de 2006. La Convención sobre Señalización ha sido modificada también por varias enmiendas, las que entraron en vigor el 30 de noviembre de 1995 y las que entraron en vigor el 28 de marzo de 2006. Precisamente en el año 2006 se publicaron sendas versiones consolidadas de ambas Convenciones.

España, así como firmó y ratificó la Convención de Ginebra de 1949, hasta el momento solo ha firmado pero no ratificado las Convenciones de Viena de 1968. Las causas que en su día se adujeron, conocidas jurídicamente como reservas, fueron en relación con la cláusula de arbitraje del artículo 52 de la Convención. La posición española no resiste al mínimo análisis jurídico internacional, ya que los convenios, acuerdos, etc., pueden ser ratificados con las reservas que se estimen necesarias o pertinentes; de lo que se deduce que, por el momento, España no ha tenido voluntad política de ratificar, siendo con Portugal y el Reino Unido, los tres países europeos que, por diversos motivos, no han ratificado las citadas Convenciones.

Para completar las citadas Convenciones sobre Circulación y Señalización, fueron formalizados en Ginebra dos Acuerdos Europeos en fecha 1 de mayo de 1971, entrando en vigor el primero de ellos el 7 de junio de 1979 y el segundo el 3 de agosto de 1979. El Acuerdo que complementa la Convención sobre Circulación ha sido modificado por varias enmiendas: las que entraron en vigor el 28 de agosto de 1993, las que entraron en vigor el 27 de enero de 2001 y las que entraron en vigor el 26 de marzo de 2006. El Acuerdo que complementa la Convención sobre Señalización también ha sido modificado por varias enmiendas: las que entraron en vigor el 27 de noviembre de 1995 y las que entraron en vigor el 28 de marzo de 2006. También en este caso en el año 2006 se publicaron sendas versiones consolidadas de ambos Acuerdos.

A pesar de que, como hemos indicado anteriormente, la Convención de Viena de 1968 sólo fue firmada, que no ratificada, por España, el Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprobó el Reglamento General de Circulación (derogado por el actual, que fue aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre), establecía ya en su Exposición de Motivos que en el mismo se incorporaban las reglas de la Convención de la Circulación Vial, abierta a la firma en Viena el 8 de noviembre de 1968, y las del Acuerdo Europeo, complementario de dicha Convención, abierto a la firma en Ginebra el 1 de mayo de 1971, y que se acomodaba a la interpretación de los símbolos de señalización a los modelos establecidos por la Convención sobre Señalización Vial de Viena, el Acuerdo Europeo complementario de dicha Convención, abierto a la firma en Ginebra, de idénticas fechas, y el Protocolo Adicional sobre marcas viarias, abierto también a la firma en Ginebra el 1 de marzo de 1973.

I.4.1. La Convención sobre la Circulación Vial

En su comienzo esta Convención establece que “Las Partes Contratantes, deseosas de facilitar la circulación internacional por vías públicas terrestres y de aumentar la seguridad por dichas vías, mediante la adopción de reglas uniformes de circulación, han convenido en las disposiciones siguientes”. Así, el esquema de la Convención sobre la Circulación Vial es:

- ◆ Capítulo I - Generalidades (artículos 1 al 4): definiciones, anexos, obligaciones, señalización.
- ◆ Capítulo II – Reglas aplicables a la circulación vial (artículos 5 al 34): Preeminencia de señales, reglas generales, conductores, velocidad, normas generales para las maniobras, transporte colectivo, cambio de dirección, pasos a nivel, peatones, parada y estacionamiento, autopistas, ciclistas, señales acústicas y ópticas, carga, comportamiento en caso de accidente, alumbrado...
- ◆ Capítulo III – Condiciones que han de reunir los automóviles y los remolques para ser admitidos en circulación internacional (artículos 35 al 40): Matrícula, signo distintivo del Estado de matriculación, marcas de identificación, disposiciones técnicas...
- ◆ Capítulo IV – Conductores de automóviles (artículos 41 al 43): Validez de los permisos de conducir, suspensión de la validez, disposiciones transitorias...
- ◆ Capítulo V – Condiciones que han de reunir los ciclos y ciclomotores para ser admitidos en circulación internacional. (artículo 44)
- ◆ Capítulo VI – Disposiciones Finales (artículos 45 al 56)
- ◆ 7 Anexos:
 1. Excepciones a la obligación de admitir en circulación internacional a los automóviles y a los remolques.
 2. Número y placa de matrícula de los automóviles y de los remolques en circulación internacional.

3. Signo distintivo de los automóviles y los remolques en circulación internacional.
4. Marcas de identificación de los automóviles y sus remolques en circulación internacional.
5. Condiciones Técnicas relativas a los automóviles y a los remolques, subdividido en 5 Capítulos:
 - Frenado
 - Dispositivos de señalización luminosa y alumbrado de los vehículos
 - Otras Disposiciones
 - Excepciones
 - Disposiciones Transitorias
6. Permiso nacional para conducir.
7. Permiso internacional para conducir.

I.4.2. La Convención sobre la Señalización Vial

Esta Convención tiene muy parecida metodología a la anterior sobre la Circulación y ambas no difieren mucho en su sistema metodológico de las Convenciones de 1949, como se habrá podido apreciar. Se compone de seis capítulos:

- ♦ El Capítulo I sobre Generalidades: definiciones, obligaciones (artículos 1 al 4).
- ♦ El Capítulo II sobre Señales Viales (artículos 5 al 21).
- ♦ El Capítulo III sobre Semáforos (artículos 23 y 24; el artículo 22 se suprimió en la modificación de 1995).
- ♦ El Capítulo IV, regula las Marcas Viales (artículos 25 al 30)
- ♦ El Capítulo V, denominado Varios, con contenido relativo a señalización de las obras de la carretera, marcas luminosas y pasos a nivel (artículos 31 al 36).
- ♦ El Capítulo VI, de las Disposiciones Finales (artículos 37 al 48).
- ♦ 3 Anexos:
 1. Señales Viales.
 2. Marcas Viales (con sus diagramas).
 3. Reproducción en colores de las señales, símbolos y placas del Anexo 1.

Así pues, en la Convención sobre la Señalización se trató de señales, semáforos, marcas viales y otros capítulos importantes sobre indicadores, placas, etc. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo de normalización internacional, ya que los Estados Americanos tenían ya adoptada una señalización diferente, en cuanto a formas, colores, inscripciones, etc. Y los europeos no podían abandonar la forma triangular de las señales de peligro, que durante muchos años había condicionado los reflejos de los conductores.

El resultado más importante que se obtuvo en Viena fue el abandono por parte americana de la inscripción en las señales de indicaciones en la lengua nacional, adoptando, en su lugar, algunos de los símbolos europeos.

Como ya hemos comentado, en 1971 se firmó en Ginebra el Acuerdo Europeo que completa la Convención sobre Señalización, y en 1973 se confirmaba el Protocolo sobre Señalización Horizontal.

Por todo lo visto hasta ahora, podemos concluir diciendo que la uniformidad de la regulación del tráfico en todos los países simplifica la tarea de los usuarios y de la fuerza de vigilancia de las vías públicas, ya que ayuda al reconocimiento y comprensión de las normas de modo que se consiga una misma interpretación. En una palabra, la uniformidad significa tratar situaciones similares de un mismo modo.

II. NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE TRÁFICO: ORIGEN Y DESARROLLO

El Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957, por el que se crean las Comunidades Europeas, en su artículo 75 recoge, una vez consultados el Comité Económico y Social y el Parlamento, las reglas comunes aplicables a los transportes internacionales que atraviesen uno o varios estados miembros, las condiciones de admisión de los transportistas no residentes en un Estado miembro, y otras disposiciones.

Hay que hacer observar que la seguridad vial, como tal, no aparece recogida en el referido tratado, por lo que en su origen hay que hablar de la normativa comunitaria en materia de transportes, en su más amplio sentido.

Las diversidades existentes en materia de transportes entre los países miembros, cuyos sistemas nacionales de transporte se habían desarrollado más en función del tráfico interior que del internacional, hicieron que desde un primer momento se sintiera la necesidad de proceder a la armonización comunitaria de tan importante sector. Hay que hacer notar, sin embargo, que las disposiciones del Tratado se aplican, en principio, solamente a los transportes de superficie (ferrocarril, transporte por carretera y por canales y vías fluviales) y no a los transportes marítimos o aéreos, sin bien se indica que dichos tipos de transporte deberían quedar incluidos en el futuro en el marco de la política común.

La política de transportes de la Comunidad tiene un doble objetivo: evitar que el transporte constituya un medio de discriminación o distorsión de la libre concurrencia intracomunitaria y organizar y reglamentar el transporte como tal industria.

Entre las numerosas disposiciones comunes a los tres tipos de transporte adoptadas para el desarrollo de la política comunitaria de transportes conviene destacar las siguientes: armonización de ciertas normas nacionales que afectan a las condiciones de concurrencia y regularización de diversos puntos relativos a esta última; fijación de normas referentes a la noción de servicio público; reglas en materia de cuentas de las empresas de transporte y eliminación de divergencias debidas a cargas o ventajas especiales; y reglas en materia de ayudas a empresas de transporte privadas o públicas de los países miembros, prohibiendo, en general, las subvenciones

estatales a no ser que se destinen a las necesidades de los transportes públicos o a la coordinación de los diversos tipos de transportes.

El sector específico de los transportes por carretera ha sido objeto de una regulación más detallada. En relación concretamente con las condiciones del régimen de explotación, las medidas adoptadas han sido las siguientes: constitución de un cupo de licencias comunitario para los transportes de mercancías; instauración de un sistema de tarifas máximas y mínimas aplicable también a los transportes de mercancías entre los Estados miembros; normas sobre el seguro de la responsabilidad civil de los medios de transporte; acceso a la profesión de transportista; armonización de disposiciones en materia social relativas a los conductores, etc.

Independientemente de lo anterior, se ha unificado también un buen número de reglas técnicas referentes a los vehículos dedicados al transporte por carretera (placas de matriculación, depósitos de combustible, espejos retrovisores, etc.).

La política de transportes ofrecía ciertas particularidades en lo relativo al sector CECA (Comunidad Económica del Carbón y del Acero). El objetivo básico es el de asegurar la libre competencia en este sector y garantizar la transparencia de tarifas y condiciones de mercado. El Tratado de París (de 18 de abril de 1951) contiene, a este efecto, normas sobre la publicidad de precios y condiciones de las tarifas, establecimiento de tarifas que ofrezcan a los usuarios de todos los países miembros niveles de precios comparables, fijación de tarifas internacionales directas, etc.

Todo esto llevó a pensar a la Dirección General de Transportes de la Comisión que había llegado el momento de crear un órgano encargado, específicamente, de la seguridad vial, al tener suficiente entidad los problemas y las materias que se englobarían en este epígrafe.

Así, durante la **primera Presidencia española** del Consejo de las Comunidades, en 1989, se creó el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Vial, que contó con la participación de los responsables de la seguridad vial de los doce Estados miembros que la integraban, del Secretariado del Consejo y de la Comisión de la CEE, presididos por el Director General de Tráfico, con objeto de estudiar diversas propuestas de Directivas cuyos objetos eran: las ranuras de los neumáticos, uso obligatorio de cinturones de seguridad, tasa máxima de alcoholemia, limitación de velocidad y permisos de conducir, todo ello precedido de un informe, que la Comisión trasladaba al Consejo, sobre la situación de la seguridad vial en la Europa de los 12, con una enumeración de los propósitos de la Comisión a este respecto.

Por ello, desde la propia Comisión se ha visto la necesidad de que en materia de seguridad vial, que forma parte de la política común de transportes, sea imprescindible una armonización en cuanto a temas como la limitación de velocidad, alcohol, uso del casco y del cinturón de seguridad, etc., en el sentido de que cualquier conductor de un país comunitario sepa que las normas de su país son iguales en el resto de la Unión.

Tras unos primeros sondeos sobre la opinión de los Estados miembros, se acordó dejar orillado, por el momento, el estudio de las Directivas sobre permisos de conducir -en razón a su enorme extensión y su acentuada complejidad técnica- y sobre limitaciones de velocidad.

Durante ese semestre y a lo largo de las reuniones del grupo "ad hoc", hubo un trabajo tremendamente inquieto por la repercusión que todo ello pudiera tener en orden a disminuir la terrible cifra de 55000 muertos anuales en las carreteras comunitarias y así, tras largas deliberaciones, el grupo llegó a una aproximación técnica de criterios suficientes para que las Directivas hubieran podido ser aprobadas, si las cuestiones políticas no hubieran acabado prevaleciendo sobre las consideraciones estrictamente de seguridad vial. Fue finalmente aprobada la Directiva sobre la profundidad de las ranuras de los neumáticos.

Dicho Grupo de Alto Nivel dejó de reunirse después de la Presidencia española hasta que se retomó con la Presidencia del Consejo por los Países Bajos en 1993, cuando se crearon cuatro subgrupos, que son los siguientes:

1. Alcohol, Drogas y Medicamentos. Participan: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

Este grupo ha tenido numerosas reuniones desde su creación. En 1999, *recomendó* una armonización de los límites de alcoholemia en todos los Estados de la Unión Europea, potenciar los controles de alcoholemia y drogas, así como la investigación de los accidentes por estas causas, campañas publicitarias para modificar las conductas en la conducción y coordinación e intercambio de información sobre las prácticas habituales y las medidas de políticas efectivas.

Se lanzó también un proyecto de investigación (ROSITA) en el contexto del cuarto programa marco sobre el desarrollo de una prueba de drogas para realizar en la carretera. Los resultados de este estudio, facilitados a consumidores de medicamentos en varios Estados miembros, subrayaron el hecho de que sigue faltando información relativa a sus efectos sobre la conducción.

El citado Subgrupo también presentó un informe en 2002, solicitando que el Grupo de Alto Nivel adoptara un procedimiento uniforme para el análisis de las drogas ilegales en todos los conductores fallecidos en accidente de circulación, a la vez que se apoyaran las investigaciones, con recopilación y evaluación de la información disponible sobre medidas de rehabilitación de conductores drogados.

Sobre las medicinas incapacitantes y la seguridad vial, el Subgrupo concluyó que numerosos medicamentos pueden aumentar el riesgo de accidente, por lo que volvían a reiterar la necesidad de instalación de un pictograma en los envases de las medicinas que alerten al consumidor del riesgo potencial si se va a conducir.

De igual forma, el informe solicitaba la elaboración de directrices comunes para la información que se facilite a los pacientes por médicos y farmacéuticos, así como establecer una clasificación europea de los medicamentos basada en los efectos farmacológicos de los mismos y en sus indicaciones terapéuticas.

2. Enseñanza y formación de los jóvenes conductores.

Este Grupo de Trabajo dirigió sus reflexiones sobre:

- Educación de los niños en las reglas de la circulación.
- Educación vial en el medio escolar.
- Preparación para la obtención del permiso de conducción.
- Cualificación de los instructores de la conducción.
- Examen del permiso de conducir.

3. Publicidad.

Este Grupo de Trabajo inició su cometido sobre la base de un cuestionario que fue cumplimentado por los quince Estados miembros clasificando los diferentes sistemas de control en dos categorías:

- Sistemas basados en disposiciones estatutarias, contenidas en un Código de la Circulación (sólo dos países), y otras consignadas en una reglamentación de publicidad.
- Sistemas basados en una reglamentación interna, es decir, sistemas de autorreglamentación instaurada por la industria organizados por una organización tripartita, que controla la publicidad y las reclamaciones.

Este informe va dirigido a los anunciantes, agencias publicitarias y medios de comunicación social.

4. Infraestructuras.

Este Subgrupo elaboró un informe sobre la construcción de carreteras y las medidas de seguridad vial a adoptar en las mismas. El informe final fue presentado en 1995. En él se recogían los datos concernientes a las carreteras, su tráfico y los accidentes, los controles sistemáticos de la carretera por expertos en seguridad, el tratamiento de los puntos negros y la evaluación del impacto sobre la seguridad vial, así como la reducción del tráfico en las vías públicas que atravesasen pueblos, y la construcción de gloriets, reemplazando a las intersecciones, entre otras actuaciones.

Además de estos cuatro Grupos de Trabajo y dentro de la sensibilidad de la Comisión por la seguridad vial, ésta anunció su intención de apoyar el establecimiento de un nuevo programa de evaluación de vehículos, EURONCAP, a fin de crear un mercado para la seguridad, facilitando suficiente información al consumidor sobre la seguridad pasiva de los vehículos. EURONCAP fue creada por el Laboratorio de Investigación del Transporte para el Departamento de Transportes del Reino Unido. Posteriormente, otros gobiernos se han unido al programa (Francia, Alemania, Suecia, Países Bajos, etc.). Muchas organizaciones de consumidores de Europa son miembros a través de la *Internacional Consumers Research & Testing (ICRT)*. Los clubes automovilísticos están representados por miembros de la Fundación FIA y por miembros individuales del club de automovilistas alemán ADAC. La Comisión Europea es un miembro observador del consejo de EURONCAP y ofrece su apoyo político. El programa EURONCAP incluye pruebas de colisiones frontales y laterales y una evaluación de los nuevos diseños de la parte delantera de los coches desde el punto de vista del peligro que pueden representar para peatones y ciclistas.

Otra de las materias que es objeto de estudio en el Grupo de Alto Nivel es la recopilación y divulgación de información de accidentes con la creación de una base de datos comunitaria de todas las estadísticas de accidentes de tráfico, CARE. Esta base de datos ha resultado ser una herramienta fiable para analizar accidentes con víctimas mortales, pero en cuanto a las lesiones sigue habiendo un problema de falta de datos que tiene que ver con las diferencias nacionales en cuanto a las prácticas de información, a la definición de las lesiones y a los requisitos jurídicos para informar sobre accidentes en los que se han producido lesiones personales.

La **segunda Presidencia española** de las Instituciones Europeas fue en el segundo semestre de 1995, período en el que se presentó el proyecto de modificación de la Directiva 91/439/CEE, sobre el permiso de conducción comunitario, que no llegó a aprobarse por la negativa de varios países (entre ellos España) al no estar implantado en todos los Estados este modelo de permiso de conducción comunitario. Las actuaciones que desarrolló España durante esta Presidencia de la Unión Europea fueron:

- Examen y, en su caso, sometimiento al Consejo de Transportes, de una Directiva concerniente a la limitación por construcción de dispositivos de autoguiado, cuya propuesta se formuló a la Comisión.
- Celebración de unas Jornadas sobre la problemática de los jóvenes conductores.
- Participación como Delegación española, en el Grupo de Trabajo que presidió la Dirección General de Codificación y Cooperación Jurídica Internacional, sobre privaciones del permiso para conducir.

La **tercera Presidencia española** tuvo lugar durante el primer semestre del año 2002, celebrándose dos Consejos de Ministros de Transportes (en los meses de marzo y junio). España preparó las propuestas normativas siguientes en materia de seguridad vial:

- Restricciones a la circulación los fines de semana. Se esperó poder adoptar una posición común entre los países, que no fue posible por cuanto Francia, Alemania, Italia y Austria no eran partidarias de la propuesta, por lo que no fue presentado finalmente el proyecto.
- Debate de orientación de los controles y sanciones en el transporte por carretera, tema que fue aparcado por la dificultad que entraña, en estos momentos, la unificación de sanciones entre los países, por la diversidad de situaciones administrativas y judiciales entre los quince Estados miembros.
- Limitadores de velocidad en camionetas, materia a la que se esperaba poder llegar a una adopción común. Su contenido es pretender extender a las camionetas la obligatoriedad de tener, cuando salen de fábrica, un dispositivo que limita la velocidad.
- Modificación del permiso de conducción, pretendiendo armonizar el permiso de ciclomotores, la edad mínima de los permisos C y D, las revisiones médicas, etc. Muchos Estados miembros no son partidarios de pasar revisiones médicas periódicas, por lo que resultó infructuoso llegar a un consenso y fue pospuesto para otra Presidencia de la Unión.
- Cinturones de seguridad. Modificación de la Directiva ya existente (91/671/CEE), introduciendo el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas y dispositivos de retención para niños en los vehículos. Este proyecto fue aprobado en el Consejo de Ministros de Transportes de 17 de junio de 2002. Posteriormente, el Consejo de las Instituciones europeas fijó su posición común y el Parlamento dio su consentimiento al texto en 2003.

La **cuarta Presidencia española** del Consejo de la Unión Europea tuvo lugar durante el primer semestre de año 2010. Tuvo que hacer frente a varios condicionantes como la puesta en marcha del nuevo esquema institucional establecido por el Tratado de Lisboa y de la aplicación de nuevas reglas y procedimientos, un contexto económico y financiero complejo y un tiempo útil de trabajo muy reducido (apenas 100 días), debido al retraso en el nombramiento del nuevo Colegio de Comisarios. Entre los acontecimientos de este periodo relacionados con el tráfico y la seguridad vial, destacan:

- Revisión de la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T). La adopción y publicación por la Comisión del *Libro Verde* “Redes Transeuropeas de Transporte: Revisión de la política. Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transporte”, en febrero de 2009, abrió el debate entre todos los sectores involucrados sobre una nueva Decisión, que habría de sustituir a la Decisión 1692/96/CE, sobre orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, modificada ya en diversas ocasiones. La Presidencia Española organizó en Zaragoza los días 8 y 9 de junio unas jornadas –TEN-T Days 2010–, con el objeto de analizar el presente y futuro de esta red transeuropea de transportes.
- Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera. El Consejo de Transportes adoptó en 2009 una Orientación General sobre esta propuesta de Directiva. A pesar del interés de la Presidencia Española en avanzar en lo que respecta a este expediente, el Parlamento Europeo rechazó la propuesta de la Comisión. Ante esta situación, se debe proceder a aplicar la Directiva correspondiente por parte de los Estados miembros.
- Durante la Reunión de Alto Nivel de los Directores Generales de Tráfico, en abril de 2010, se analizó la evaluación de las acciones del tercer Programa de Seguridad Vial 2001-2010 y la conducción bajo los efectos del alcohol, drogas o medicamentos. También se debatieron fórmulas para vincular el Plan de Acción de Movilidad Urbana al Plan de Acción Europeo para la Seguridad Vial. Además, la Comisión expuso las líneas para la elaboración del cuarto Plan de Acción de Seguridad Vial.
- Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS). La Presidencia Española ha continuado la labor de la Presidencia Sueca con objeto de finalizar la tramitación legislativa de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera.

Como breve inciso, destacar que la Comisión Europea presentó en junio de 2017, el paquete de medidas ‘**Europa en Movimiento**’ para su aplicación a la movilidad y el transporte europeos ayudando al sector a mantener su competitividad en el

proceso de transición hacia la energía limpia y la digitalización, para alcanzar una movilidad inteligente. Las medidas que contempla incluye la seguridad del tráfico, una tarificación justa del uso de las carreteras, la reducción de emisiones CO₂, de la contaminación del aire y la congestión, así como otras medidas vinculadas a las condiciones de trabajo y el crecimiento económico del sector. El conjunto de medidas presentadas suponen una estrategia a largo plazo para alcanzar el objetivo de movilidad inteligente, socialmente justa y competitiva de aquí a 2025. La UE quiere dirigir esta transición mediante legislación específica y medidas de apoyo, que incluyen la inversión en infraestructuras, la investigación y la innovación para garantizar que se desarrollen y fabriquen en Europa soluciones, equipos de transporte y vehículos para una movilidad limpia, conectada y automatizada.

En mayo de 2018, dentro del III paquete “Europa en Movimiento”, la Comisión presento un esbozo de lo que contendrá la Estrategia Europea de Seguridad Vial para el próximo decenio, basada en visión cero (objetivo cero fallecidos en las carreteras en la UE en 2050) mediante la publicación del “Strategic Action Plan on Road Safety”, con objetivos claramente identificados, entre el que destaca la reducción a la mitad, de los fallecidos y heridos graves en las vías, desde 2021 a 2030.

Además, la Comisión propone, mediante la COM (2018) 286 final, ante el Parlamento Europeo y el Consejo, modificar el Reglamento (UE)2018/..., derogar los Reglamentos (CE) no 78/2009, no 79/2009 y (CE) no 661/2009, sustituyéndolos por un nuevo Reglamento relativo a los requisitos de homologación de tipo de los vehículos de motor y de sus remolques, así como de los sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a esos vehículos, referentes a su seguridad general y a la protección de los ocupantes de los vehículos y de los usuarios vulnerables de la vía pública. Con ello, se pretende que los nuevos modelos de vehículos estén equipados con funciones de seguridad avanzadas, como unos sistemas avanzados de frenado de emergencia y asistencia al mantenimiento en el carril para los coches o detección de peatones y ciclistas para los camiones.

También, mediante la Directiva COM (2018) 274 final, del Consejo y del Parlamento Europeo, por la que se modifica la Directiva 2008/96/CE, sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias, la Comisión está ayudando a los Estados miembros a identificar sistemáticamente los tramos de carretera peligrosos y, a orientar mejor las inversiones.

Estas dos medidas podrían salvar hasta 10.500 vidas y evitar cerca de 60.000 heridos graves, entre 2020 y 2030, contribuyendo así al objetivo a largo plazo de la UE de acercarse a cero víctimas mortales y heridos graves de aquí al 2050 (<<visión cero>>).

III. LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS: REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS

III.1. Derecho originario y derecho derivado

La fuente primaria u originaria del ordenamiento jurídico comunitario lo constituyen los Tratados europeos y sus Protocolos anejos, concluidos en base al acuerdo de los Estados miembros. Los Tratados europeos son, en principio, la única fuente original de todo el ordenamiento jurídico comunitario. Pero los Estados miembros conservan, como es lógico, la posibilidad de concluir acuerdos entre ellos.

En la Unión europea el derecho derivado está constituido por tres tipos de disposiciones: el reglamento, la directiva y la decisión. Dichas disposiciones son adoptadas por la Comisión o por el Consejo, normalmente a propuesta de la Comisión. Tienen el carácter de verdaderas normas jurídicas obligatorias y no de meras resoluciones o recomendaciones, como suele ser lo normal en derecho internacional.

- ◆ Reglamentos. Los Reglamentos tienen un carácter general, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en toda la UE. Constituyen el acto más solemne y más importante del bloque legislativo comunitario.
- ◆ Directivas. Vinculan a todo Estado miembro en cuanto al resultado, pero deja a las instancias nacionales la elección de la forma y de los medios para alcanzarlo. La Directiva puede ser un acto general o individual, pero se dirige a los Estados miembros y se aplica por medio de los mismos.
- ◆ Decisiones. La Decisión es obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios a los que va dirigida. Se trata, pues, de un acto individual, cuyo destinatario no tiene por qué ser necesariamente un Estado.

Independientemente de los actos jurídicos obligatorios, el Consejo y la Comisión pueden adoptar determinados actos no obligatorios, pero cuya fuerza política se deja sentir en función de la mayor o menor integración de la actividad comunitaria. A ello responden los:

- ◆ Dictámenes y Recomendaciones, cuyo contenido no vincula a los Estados miembros.

Por lo que respecta a la jurisprudencia, la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea constituye una fuente esencial del derecho comunitario. A través de su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia completa y precisa las disposiciones de los Tratados en numerosos puntos, al mismo tiempo que asegura su respeto.

Mención especial merece, por su importancia práctica, la función que cumple el Tribunal de Justicia al tener que pronunciarse sobre la interpretación o sobre la validez de las disposiciones del derecho comunitario en base a los recursos de carácter prejudicial. El incremento del número de dichos recursos es un claro ejemplo del reforzamiento de la cooperación jurídica entre el Tribunal de Justicia europeo y los tribunales nacionales, cooperación que permite asegurar una aplicación uniforme del derecho comunitario y la formación de una jurisprudencia europea coherente.

III.2. El proceso de toma de decisiones

El procedimiento decisorio en el interior de la Unión europea refleja el equilibrio institucional existente y, en definitiva, el reparto de poderes establecidos entre los órganos representativos de los intereses nacionales y aquellos otros que tienen por objetivo prioritario la defensa y el reforzamiento de los móviles comunitarios y, por tanto, supraestatales. El procedimiento usual de toma de decisiones en la UE se denomina "codecisión". Significa que el Parlamento Europeo, directamente elegido, debe aprobar la legislación de la UE junto con el Consejo, formado por los gobiernos de los 28 países miembros.

Antes de proponer nuevas iniciativas, la Comisión evalúa sus posibles consecuencias económicas, sociales y ecológicas mediante las "evaluaciones de impacto", que analizan las ventajas y desventajas de las posibles opciones. La Comisión consulta también a las partes interesadas, como por ejemplo las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales y los representantes de la industria y la sociedad civil. Hay también grupos de expertos que asesoran sobre cuestiones técnicas. De este modo, la Comisión garantiza que las propuestas legislativas correspondan a las necesidades de los interesados y evita trámites innecesarios.

Los ciudadanos, las empresas y las organizaciones pueden participar en el procedimiento de consulta a través de la web de consultas públicas.

Los parlamentos nacionales pueden expresar oficialmente sus reservas si creen que es mejor tratar un asunto a escala nacional y no europea.

III.3. Revisión y adopción

El Parlamento Europeo y el Consejo revisan las propuestas de la Comisión y proponen modificaciones.

Si el Consejo y el Parlamento no están de acuerdo en las modificaciones se efectúa una segunda lectura. En esa segunda lectura, el Parlamento y el Consejo pueden volver a proponer modificaciones. El Parlamento puede bloquear la legislación propuesta si no está de acuerdo con el Consejo.

Si las dos instituciones están de acuerdo en las modificaciones, la legislación propuesta puede adoptarse. En caso contrario, un comité de conciliación intenta buscar una solución. Tanto el Consejo como el Parlamento pueden bloquear la propuesta legislativa en la lectura final.

Las sesiones del Parlamento Europeo y algunas del Consejo pueden verse en directo por Internet.

La autonomía absoluta que caracteriza el ejercicio de la facultad de iniciativa por parte de la Comisión no impide, sin embargo, que el Consejo pueda solicitar a la misma que le someta propuestas concretas para la realización de un determinado objetivo comunitario, pero sin que ello condicione la libertad de la Comisión en lo que se refiere al contenido de la propuesta.

Por su parte, la decisión del Consejo se enmarca en el mantenimiento de un diálogo continuado entre esta institución y la Comisión, y con el Parlamento.

El diálogo Comisión-Consejo, que tiene lugar a todos los niveles en el seno del Consejo (grupos técnicos, COREPER, Consejo), reviste especial importancia en el marco del Comité de Representantes Permanentes.

En materia de seguridad vial, es el Grupo de Alto Nivel el que propone a la Comisión, con la aprobación de la Dirección General de Transportes, el proyecto de Directiva. En ocasiones, antes de tomar esta decisión, es preciso realizar estudios de viabilidad de la norma que se pretende establecer, estudios que en la mayoría de los casos son realizados por centros de investigación europeos, asociaciones internacionales implicadas en la materia, etc., con un amplio debate por parte de todos los Estados miembros.

Por otro lado, es el Consejo quien determina si el proyecto de normativa debe reflejarse en un Reglamento o en una Directiva.

Las Directivas en el Consejo se adoptan por unanimidad, como consecuencia del resultado positivo de diálogo entre la Comisión y el Consejo. Si no hubiera consenso entre los Estados, las propuestas de Directivas son retiradas del índice de los Consejos de Ministros para un posterior estudio y valoración.

El rechazo por parte de los Estados a ejecutar sus obligaciones, puede dar lugar a una sanción judicial. Sin embargo, no existen medios coactivos directos para obligar a un Estado a hacer ejecutar la sentencia correspondiente; no obstante, las medidas de tipo económico se han mostrado como herramientas eficaces para hacer cumplir sus obligaciones a los países miembros.

IV. REFERENCIA A LAS DISPOSICIONES MÁS IMPORTANTES DIMANANTES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TRÁFICO

IV.1. Reglamentos, Directivas y Recomendaciones

Como hemos comentado, las disposiciones más importantes dimanantes de los órganos normativos de la Unión Europea (Consejo y Parlamento) son los Reglamentos y las Directivas, y en menor rango las Recomendaciones. Enumeraremos a continuación las normas más relevantes aprobadas desde la incorporación de España a las instituciones comunitarias.

Hay que mencionar, en primer lugar, los **Reglamentos** que se han aprobado por el Consejo, como son:

- Reglamento CE nº 561/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos CEE nº 3821/85 y CE nº 2135/98 y se deroga el Reglamento CEE nº 3820/85 del Consejo, que establecieron normas sobre tiempos de conducción y descanso y sobre el uso del tacógrafo en el sector de los transportes por carretera.
- La regulación del nuevo tacógrafo digital viene recogida en el Anexo 1b añadido al Reglamento 3821/85, el cual fue aprobado el 13 de junio de 2002, y que ha sido recogido en el Reglamento Comunitario CE nº 1360/2002.

- Reglamento CE nº 2411/98 del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativo al reconocimiento en circulación intracomunitaria del signo distintivo del Estado miembro de matriculación de los vehículos de motor y sus remolques.

Destacar la importancia de la aprobación del pasado 8 de noviembre de 2019 por la Unión Europea a una nueva legislación, mediante Reglamento, por la que todos los vehículos que se comercialicen a partir de 2022 tendrán que llevar sistemas de seguridad avanzados para reducir accidentes.

Por la Presidencia del Consejo, se han aprobado, entre otras, las Directivas que se mencionan a continuación, concernientes a materias de seguridad vial:

- Directiva 2015/413 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE 11 de marzo de 2015, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial:

Con el fin de garantizar el mismo trato a los conductores infractores, residentes o no residentes en cada Estado Miembro, la Directiva insta a un sistema de intercambio transfronterizo de información para ocho tipos de infracciones de tráfico, con independencia de su carácter administrativo o penal, y que permite el acceso al Estado donde se comete la infracción, a los datos de vehículos matriculados en otro Estado Miembro.

La presente Directiva se aplicará a las siguientes infracciones de tráfico:

1. Exceso de velocidad.
2. No utilización del cinturón de seguridad.
3. No detención ante un semáforo en rojo.
4. Conducción en estado de embriaguez.
5. Conducir bajo la influencia de drogas (con presencia de drogas en el organismo).
6. No utilización del casco de protección.
7. Circulación por un carril prohibido.
8. Utilización ilegal de un teléfono móvil o de cualquier otro dispositivo de comunicación durante la conducción.

La legislación de tráfico aplicable será la del Estado Miembro donde se cometa la infracción. Si el Estado donde se produzca la infracción de tráfico decide iniciar expediente sancionador, informará debidamente al propietario, titular del vehículo o a cualquier otra persona identificada como presunta autora de la citada infracción, acerca de la naturaleza de la infracción, lugar, fecha y hora en que se cometió, sus normas de legislación de tráfico infringidas, sanción aplicable, entre otros.

- Directiva 2014/45/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques, y por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE y

su Reglamento de Ejecución (UE) 2019/621 de la Comisión, de 17 de abril de 2019, relativo a la información técnica necesaria para las inspecciones técnicas de los elementos que deben inspeccionarse, al uso de los métodos de inspección recomendados y por el que se establecen normas detalladas acerca del formato de los datos y de los procedimientos de acceso a la información técnica pertinente

- Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte.
- Directiva 2009/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativa a la instalación de dispositivos de alumbrado y de señalización luminosa en los vehículos de motor de dos o tres ruedas.
- Directiva 2009/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques, que en el marco de la política común de transportes de la Unión Europea armoniza la frecuencia de las inspecciones técnicas y especifica qué partes de los vehículos a motor deben ser inspeccionadas. El crecimiento de la circulación viaria presenta problemas de seguridad parecidos en todos los países de la UE. Por tanto, hay que establecer unas normas y unos métodos mínimos dentro de la UE para vehículos a motor públicos y privados. La presente Directiva ha sido modificada por la Directiva 2010/48/UE de la Comisión, de 5 de julio de 2010 y deroga la Directiva 96/96/CE.
- Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 sobre el permiso de conducción. Esta Directiva es una refundición de la Directiva 91/439/CEE, que integra las modificaciones introducidas previamente por las Directivas 94/72/CE, 96/47/CE, 97/26/CE, 2000/56/CE y 2003/59/CE. Esta Directiva también ha sido modificada por la Directiva 2009/113/CE de la Comisión, de 25 de agosto de 2009. En cuanto al fondo, el texto también introduce cambios de acuerdo con objetivos como reducir las posibilidades de fraude, ya que la Directiva sustituye el modelo de permisos de conducción en papel por un modelo en forma de tarjeta de plástico y los países de la Unión Europea que lo deseen podrán incluir en este nuevo modelo de permiso un microchip electrónico con los datos que aparecen en la tarjeta; garantizar la libre circulación de los ciudadanos, porque los titulares del permiso de conducción conservarán los derechos adquiridos, pero la renovación regular del documento limitará las posibilidades de fraude al permitir actualizar los elementos de protección de todos los permisos y la fotografía del titular (todos los permisos tendrán un periodo determinado de validez y serán válidos en todos los países de la Unión Europea sin condición alguna); y contribuir a la mejora de la seguridad vial, debido a que el texto introduce una nueva categoría de permiso para los ciclomotores y armoniza la periodicidad de los controles médicos para los conductores profesionales; asimismo, establece exigencias mínimas para la cuantificación inicial y la formación de examinadores del permiso de conducción.
- Directiva 2004/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 92/24/CEE del Consejo, sobre los

dispositivos de limitación de velocidad o sistemas similares de limitación de velocidad incorporados a determinadas categorías de vehículos de motor.

- Directiva 2003/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, por la que se modifican el Reglamento (CEE) n° 3820/85 del Consejo y la Directiva 91/439/CEE del Consejo y se deroga la Directiva 76/914/CEE del Consejo.
- Directiva 2003/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de abril de 2003, por la que se modifica la Directiva 91/671/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el uso obligatorio de cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3,5 toneladas.
- Directiva 2002/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por la que se modifica la Directiva 96/53/CE del Consejo por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional.
- Directiva 2000/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de junio de 2000, relativa a las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos industriales que circulan en la Comunidad. El aumento de la circulación por carretera en la Unión Europea supone problemas medioambientales y de seguridad similares para todos los países de la UE. Para mejorar la seguridad vial, la protección del medio ambiente y la competencia leal, la UE armoniza las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos de motor industriales y sus remolques dentro de su territorio. La presente Directiva establece el marco jurídico de las inspecciones en carretera de los vehículos industriales tanto de transporte de pasajeros como de mercancías. Esta Directiva se complementa con la Directiva 2010/47/UE de la Comisión, de 5 de julio de 2010, por la que aquélla se adapta al progreso técnico.
- Directiva 89/459/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1989, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la profundidad de las ranuras de los neumáticos de algunos tipos de vehículos de motor y de sus remolques, transpuesta al ordenamiento español por el Real Decreto 1625/1992, de 29 de diciembre.

En materia de **Recomendaciones** podemos citar entre otras:

- Recomendación de la Comisión 2010/379/UE, de 5 de julio de 2010, sobre la evaluación de riesgo de las deficiencias detectadas durante las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos industriales de conformidad con la Directiva 2000/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Recomendación de la Comisión 2010/378/UE, de 5 de julio de 2010, sobre la evaluación de los defectos detectados durante las inspecciones técnicas efectuadas de conformidad con la Directiva 2009/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques.
- Recomendación de la Comisión de 17 de enero de 2001, sobre la tasa máxima de alcoholemia permitida para los conductores de vehículos de motor. Los Estados miembros deberían adoptar como norma una tasa máxima de alcoholemia igual o inferior a 0,5 mg/ml para todos los

conductores de vehículos de motor. Actualmente, la mayor parte de los Estados miembros ha adoptado este límite. Además, se recomienda una segunda tasa máxima de alcoholemia de 0,2 mg/ml para determinadas categorías de conductores y de vehículos, a saber: conductores sin experiencia, motoristas, conductores de vehículos de grandes dimensiones, es decir, los camiones de un peso superior a 3,5 toneladas y cualquier vehículo de transporte de viajeros equipado con más de ocho asientos para pasajeros y conductores de vehículos de transporte de mercancías peligrosas.

- Recomendación de la Comisión a los Estados miembros y a la industria de 21 de diciembre de 1999, relativa a sistemas de información y comunicación a bordo de vehículos seguros y eficientes: declaración de principios europea sobre la interfaz persona-máquina.

IV.2. Prioridades del programa de seguridad vial de la Unión Europea

Cabe hacer también una mención al Programa de Seguridad Vial de la Unión Europea. Al margen de los logros ya conseguidos mediante el “Libro blanco de la Política Común de Transportes”, de 1993, del “Libro Blanco de la Política Europea de Transportes”, de 2001 y los tres primeros Programas de Acción para los períodos 1993-1996, 1997-2001 y 2002-2010, y que dieron lugar a la adopción de algunas de las medidas que ya hemos reseñado, en la actualidad nos encontramos inmersos en el Cuarto Plan de Seguridad Vial, para el período 2011-2020.

A pesar de que en la actualidad en la Unión Europea como conjunto no se haya cumplido por completo el ambicioso objetivo fijado por el último plan 2002-2010 de reducir a la mitad el número de víctimas mortales de accidentes para 2010, se han registrado progresos muy significativos.

El nuevo **Plan de Seguridad Vial 2011-2020** formula una combinación de iniciativas nacionales y europeas centradas en la mejora de la seguridad vial de los vehículos y las infraestructuras, así como del comportamiento de los usuarios de la vía pública.

Las cifras clave manejadas para el desarrollo de este plan son las siguientes:

- La seguridad vial es un tema social importante. En 2009 murieron en las carreteras de la Unión Europea más de 35.000 personas, es decir, el equivalente de una ciudad mediana.
- Por cada víctima mortal de las carreteras europeas, se calcula que hay cuatro heridos con lesiones que producen discapacidad permanente, tales como daños al cerebro o a la médula espinal, diez heridos graves y cuarenta leves.
- El coste económico estimado para la sociedad asciende a 130.000 millones de euros al año.

Los objetivos estratégicos de este Plan son siete:

1. Mejora de las medidas de seguridad para los vehículos. Ya se ha trabajado mucho en el período comprendido entre 2001 y 2010 en lo relativo a los dispositivos de seguridad «pasivos» para los vehículos, tales como los cinturones de seguridad y las bolsas o escudos de aire (airbags). Entre 2011 y 2020 entrará en vigor una serie de nuevas medidas de «seguridad activa» para los equipos de seguridad, por ejemplo:

- Control electrónico de la estabilidad obligatorio –ESP- (en coches, autobuses y camiones para reducir el riesgo de desestabilización o vuelco).
- Sistemas de advertencia de abandono del carril obligatorios (en camiones y autobuses).

2. Construcción de una infraestructura viaria más segura:

- Solo se concederán fondos europeos a la infraestructura que se ajuste a las Directivas de seguridad vial y de seguridad de los túneles.
- Se estudiará extender los principios de la legislación vigente de la UE sobre la gestión de la seguridad de las infraestructuras a las carreteras rurales de los Estados miembros.

3. Impulso de la tecnología inteligente:

- La Comisión propondrá nuevas especificaciones técnicas, de conformidad con la Directiva sobre los sistemas de transporte inteligentes, al efecto de que puedan intercambiarse fácilmente datos e información entre los vehículos, así como entre los vehículos y las infraestructuras.
- La Comisión agilizará el despliegue del servicio e-call y estudiará ampliarlo a los motoristas, a los camiones pesados y a los autobuses. Por su parte, el Parlamento Europeo ha respaldado un proyecto de Reglamento que obliga su instalación en turismos y vehículos comerciales ligeros a partir de octubre de 2015 (en España obligatorio desde el 31 de marzo de 2018 a los vehículos de nueva homologación)

4. Mejora de la educación y la formación de los usuarios de la carretera. El usuario de la carretera es el primer eslabón en la cadena de seguridad y el más propenso a errores. Con independencia de las medidas técnicas que existan, la eficacia de las políticas de seguridad vial depende en última instancia del comportamiento de los usuarios. La educación, la formación y el cumplimiento de las normas son esenciales. La Comisión colaborará con los Estados miembros para formular una estrategia común de educación y formación en materia de seguridad vial. A nivel de la UE, una de las prioridades será mejorar la calidad del sistema de formación y de concesión de permisos, sobre todo mediante la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva de la UE sobre el permiso de conducción, de forma que se contemplen:

- Criterios mínimos para los instructores de conducción.
- La introducción de la conducción con acompañante en el proceso previo a la concesión del permiso (esto es, el establecimiento de la edad, la experiencia y las condiciones mínimas en los países que decidan utilizar este sistema).
- La posibilidad de introducir períodos de prueba después del examen de conducción (aplicándose controles más estrictos a los conductores que hayan obtenido su permiso recientemente).
- La posibilidad de contemplar la conducción ecológica en las pruebas teóricas y prácticas para una conducción más segura y limpia.

5. Mejor cumplimiento de las normas. La eficacia de las políticas de seguridad vial depende en gran parte de la intensidad de los controles y del cumplimiento de las normas de seguridad. La aplicación de las normas sigue siendo un factor fundamental a fin de establecer las condiciones para una reducción considerable del número de víctimas mortales y heridos. El exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol y no abrocharse el cinturón de seguridad siguen considerándose las tres principales causas de mortalidad en accidentes de carretera. Algunas de las medidas nacionales y de la UE para intensificar los controles del cumplimiento de las normas serán las siguientes:

- Formulación por los Estados miembros de planes nacionales de aplicación.
- Campañas de sensibilización en toda la UE.
- En el caso de la conducción bajo los efectos del alcohol, las multas deberían combinarse con medidas preventivas.
- La mayor infracción vial a nivel internacional sigue siendo el exceso de velocidad. La Comisión dará prioridad a la adopción de medidas jurídicamente vinculantes sobre el intercambio transfronterizo de información en el ámbito de la seguridad vial.

6. Fijación de un objetivo relativo a las lesiones en accidentes de carretera. La reducción del número de lesiones será una actuación prioritaria para Europa durante la próxima década. La Comisión formulará los elementos de una estrategia de acción global relativa a las lesiones producidas en accidentes de carretera y a los primeros auxilios, algunos de los cuales serán los siguientes:

- Formular definiciones comunes de las lesiones graves y leves para fijar objetivos con vistas al establecimiento de un objetivo común de la UE que formará parte de las orientaciones de seguridad vial 2011-2020.
- Fomentar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros en lo relativo a la reacción de los servicios de socorro en caso de accidente, así como contemplar la recopilación en toda la UE de datos y análisis sobre las lesiones.
- Estudiar el valor añadido de la creación e instalación de grabadores de datos sobre incidencias («cajas negras»), especialmente en los vehículos profesionales, para mejorar las investigaciones técnicas y el análisis de los accidentes.

7. Los motoristas como nuevo centro de atención. La Comisión se centrará especialmente en las motocicletas y otros vehículos de dos ruedas. Mientras que en otros tipos de vehículos de transporte se han registrado disminuciones importantes del número de accidentes mortales y de lesiones con el paso del tiempo, las cifras correspondientes a los motoristas han bajado menos o incluso se han quedado igual. Se propondrán medidas europeas para los vehículos de motor de dos ruedas:

- Introducir varias medidas de seguridad funcional del vehículo como, por ejemplo, la instalación obligatoria de sistemas avanzados de frenado, encendido automático de las luces de cruce y medidas actualizadas contra la manipulación (para que no puedan quitarse los controles de la velocidad) en determinadas clases de vehículos de motor de dos ruedas.
- Formular normas técnicas sobre los equipos protectores (por ejemplo, la ropa) y estudiar la viabilidad de equipar las motocicletas con una bolsa de aire o de incluir uno en las ropas protectoras.
- Ampliar la legislación de la UE sobre las inspecciones técnicas de vehículos a las motocicletas y otros vehículos de motor de dos ruedas (inexistente en la actualidad).

Además de lo hablado hasta ahora, se desarrolló por primera vez como una etapa piloto durante el periodo 2004-2008 el llamado **Observatorio Europeo de Seguridad Vial**. Desde entonces, el contenido del mismo se ha integrado en el apartado “Seguridad Vial” de la página web de la Comisión Europea.

Con este programa de acción de seguridad vial, la Comisión espera lograr el apoyo y la cooperación de todos los interesados. A tal fin, propone, además, un compromiso solemne, consistente en la adhesión a una **Carta Europea de la Seguridad Vial**, por parte de todas las personas o entidades que posean una parcela de autoridad, un poder de decisión, un poder económico o social o un mandato de representación. La Carta europea de la seguridad vial es una plataforma participativa europea integrada por empresas, asociaciones, centros de investigación y autoridades públicas que se han comprometido a llevar a cabo acciones concretas y a compartir sus buenas prácticas para resolver los problemas de seguridad vial de sus entornos cotidianos. Dicha Carta fue firmada en Dublín, en 2004, y sus ya más de 2000 signatarios tienen como objetivo fundamental ayudar a reducir el número de víctimas mortales, para lo cual además de obligarse a respetar principios universales, se comprometen a llevar a la práctica medidas específicas. Por citar alguno de sus trabajos más recientes, mencionaremos el Plan Piloto de Educación Vial para la Movilidad Sostenible, Accesible y Segura, desarrollado por la Asociación Pro Ayuda a Deficientes Psíquicos de Asturias, cuyo objetivo principal es el fomento de la utilización de transportes públicos seguros y el correcto uso de dispositivos de retención para usuarios con minusvalías.

Destacar que en 2018, en la Unión Europea (28 países miembros) se produjeron más de 25.000 fallecidos en accidentes de tráfico, ocurriendo en España el 7% de ellos. En ese mismo año, la población española representaba un 9% de la población europea. Los accidentes en España, incluyen todos los accidentes en las carreteras españolas, independientemente de la nacionalidad y el motivo de estancia en nuestro país.