

Situación de la directiva 2008/96/CE sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias transcurridos 10 años desde su publicación



Current status of European Directive 2008/96/EC on road infrastructure safety management after 10 years since published

Ana Isabel Arranz Cuenca

Coordinadora del Grupo de Trabajo G.4-DIRECTIVA EUROPEA

Comité Técnico de Seguridad Vial

Asociación Técnica de Carreteras

PRÓLOGO:

Roberto Llamas Rubio,

Presidente del Comité Técnico de Seguridad Vial

Asociación Técnica de Carreteras

La Directiva Europea sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias (Directiva 2008/96/CE), ha supuesto un hito en el ámbito de la seguridad vial al homogeneizar los procedimientos de gestión a aplicar en todos los países de la Unión, y marcó un antes y un después en lo referente a la seguridad vial en dicho entorno.

Tras 10 años de la publicación de la mencionada Directiva, surge la necesidad de conocer en qué punto se encuentra. Por ello, en el seno del Comité de Seguridad Vial de la ATC se establece un Grupo de Trabajo específico para abordar esta tarea.

El presente artículo recoge el grado de aplicación de la Directiva en España, tanto en la Red de Carreteras dependiente del Ministerio de Fomento como en la red de carreteras de otras administraciones. Asimismo, se ha analizado cómo se han implantado los procedimientos contenidos en la Directiva en el conjunto de países de la Unión Europea, evaluando su relevancia y las afecciones a la seguridad vial durante los primeros cinco años desde su entrada en vigor, qué beneficios se han obtenido con su aplicación, y cuáles son los aspectos que en la actualidad se están tratando como posibles modificaciones en la misma.

The European Directive on road infrastructure safety management (Directive 2008/96/EC), has been a milestone in the field of road safety by standardizing the management guidelines to be applied in all the countries of the Union, and marked a before and after in relation to road safety in this area.

After 10 years from the publication of the aforementioned Directive, there is a need to know at what stage it is now. Therefore, a specific Working Group has been established within the ATC's Road Safety Committee to address this task.

This article shows the degree of application of the Directive in Spain, within both the Road Federal Network managed by the Ministry of Fomento and the Road Network managed by other Administrations. It has also been analyzed how the guidelines contained in the Directive have been implemented in all the countries of the European Union. An assessment of their relevance has been done and it has been evaluated how they affected to the road safety conditions during the first five years since its entry into force. The benefits obtained with their application have been highlighted. Finally, the article shows the aspects that are currently under revision and might be subject to future modification.

Prologo

La aprobación y publicación en el DOCE (Diario oficial de la Comisión Europea) de la Directiva 2008/96/CE, de 19 de noviembre, sobre la gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias ha supuesto un hito en el ámbito de la seguridad de las carreteras, al conseguir una homogeneización y regularización de los procedimientos de gestión a aplicar a nivel europeo. A pesar de su nacimiento en el año 2008, realmente no fue hasta el 2012 cuando se pudo poner en marcha una aplicación efectiva de dichos procedimientos regulados, ya que los Estados Miembros tardaron dicho tiempo en transponer la Directiva a sus ordenamientos jurídicos y elaborar las Directrices correspondientes donde estipular las pautas para su aplicación. Concretamente en España fue con el Real Decreto 345/2011, de 11 de marzo, cuando se transpuso al ordenamiento jurídico español y con la Orden Circular 30/2012, de 20 de junio, con la que se establecen las Directrices para aplicación de cada uno de los procedimientos a nivel de la red estatal de carreteras españolas.

En estos años de aplicación ha habido ciertas diferencias tanto entre los estados europeos como a nivel interno de nuestro país. En este transcurso de tiempo se hacía necesario hacer un alto en el camino para analizar el alcance y trascendencia que había supuesto a nivel español, como se estaba aplicando y qué diferencias o deficiencias se encontraban en su desarrollo entre las diferentes administraciones con competencias de carreteras.

Es por ello que, dentro del Comité de Seguridad Vial de la ATC (Asociación Técnica de la Carretera) que presido, se planteó tal iniciativa constituyéndose un grupo de trabajo que ha venido siendo coordinado por Ana Arranz. La publicación del presente artículo es el colofón al trabajo realizado por este grupo de trabajo en este último periodo de actividad del Comité. En él, tras una breve introducción, a modo de antecedente, se pasa revista a la situación actual en la aplicación de los procedimientos de la Di-

rectiva (a nivel estatal como autonómico; haciendo también se hace una somera explicación de cómo se está aplicando a nivel europeo y, por último, se analiza la revisión y posibles modificaciones que la Comisión Europea está pretendiendo realizar a dicha Directiva).

Es indudable el efecto positivo que la Directiva ha supuesto en el trabajo diario de las Administraciones de Carreteras. Por un lado, ha introducido (y obligado a establecer) un marco normativo regulador de los procedimientos de la gestión de la seguridad desde el punto de vista de la carretera, aspecto éste nada desdeñable, sino todo lo contrario, de gran trascendencia, al no dejar al libre albedrío o voluntad de una persona, que ostenta eventualmente cierta responsabilidad, la decisión de aplicar o no tal o cual procedimiento. Además ha logrado establecer unas metodologías comunes, homogeneizando criterios y su aplicabilidad. Es cierto que sólo se exigía la aplicación a la red transeuropea (TEN-T) pero afortunadamente, en muchos casos se ha extendido a una mayor longitud de red e incluso se han implantado los procedimientos en administraciones que no tenían ninguna carretera perteneciente a la red TEN-T y, por tanto, a priori no tenían que hacer el esfuerzo de plantearse “hacer algo”, pues no les afectaba a ningún kilómetro de su red gestionada. Es decir, ha conseguido en cierto modo una “globalización” de los procedimientos de gestión de la seguridad de las infraestructuras.

A pesar de las lógicas dificultades o reticencias a la hora de la implantación y aplicación de determinados procedimientos, con el paso del tiempo y el buen hacer, se ha acabado convenciendo a los más reticentes y actualmente todo el mundo está convencido de sus beneficios y se articulan como unas tareas más a la hora de diseñar o construir una infraestructura. Por ello, se puede afirmar que ha “creado cultura de seguridad vial” en el colectivo de los técnicos de carreteras y, también, en los decisores políticos con competencias en infraestructuras.

El periodo de tiempo transcurrido desde la implantación de la Directiva y, especialmente, la escalada de aumento

general a nivel europeo de los fallecidos en accidentes de tráfico de los últimos años, es lo que ha motivado a la Comisión Europea a plantearse nuevas modificaciones en el articulado de dicha Directiva. En mi opinión, si bien son loables los objetivos perseguidos con tales modificaciones propuestas, son más discutibles algunos de los mecanismos propuestos para conseguirlos. Y esto es lo que se está debatiendo a marchas forzadas desde esta primavera en el seno de la Unión Europea dentro del grupo de trabajo creado “ad hoc”, con representación de expertos de los Estados Miembros y en el que participan también representantes de la Comisión Europea (como proponente de las modificaciones) y de la Presidencia Europea, que recae en este periodo en Austria.

Tengo el privilegio de participar en este grupo de trabajo como experto español, defendiendo los intereses españoles, que no son otros que tratar de que las modificaciones realmente supongan beneficios y avances en la consecución de la reducción de las víctimas de tráfico y no retrocesos por una improcedente eliminación de procedimientos efectivos y de contrastada eficacia, al menos en nuestro país, sustituyéndolos por otros inadecuados. Y también tratar que dichas modificaciones no supongan cargas administrativas y financieras inasumibles por nuestro país. Estos objetivos siendo comunes para todos los países, no son percibidos de igual manera por todos ellos ni por parte de la Comisión y por ello se está suscitando un encarecido debate técnico que ha obligado a replantearse el texto inicial de la propuesta de modificaciones planteada por la Comisión. Si bien en el artículo se desarrollan mejor y más extensamente las modificaciones propuestas, no quiero dejar pasar la oportunidad para llamar la atención sobre dos de los aspectos más discutidos y donde mayor enfrentamientos se han suscitado con la Comisión. Por un lado, la eliminación del actual artículo 5 de la Directiva vigente (sobre procedimientos de gestión de la seguridad en las carreteras existentes en explotación) y su sustitución por un único y nuevo procedimiento de evaluación de la seguridad de las carreteras en

servicio, dudosa efectividad por cuanto sus principios se basan en uno hipotético o teórico nivel y riesgo de seguridad. Así se le ha hecho ver a la Comisión por países con cierto peso dentro de la Unión Europea, tanto a nivel político como en materia de seguridad.

Esta reticencia se basa, entre otros motivos, por cuanto que se ha demostrado una efectividad real de los actuales procedimientos y rentabilidad de las medidas de ellos derivados, y porque, a mi juicio, no se lleva tanto tiempo de aplicación como para considerarlos "agotados" y necesitar de su sustitución (otra cosa sería su renovación o actualización). De hecho con la redacción inicialmente propuesta se eliminaba los procedimientos de tramos de concentración de accidentes (TCA) y tramos de alto potencial de mejora (TAPM), relegando también a un plano secundón las inspecciones generales de seguridad viaria; todo ello para introducir un método teórico, más que discutible su rigor técnico y que supondría además una gran carga, al no obtener, para mayor "inri", ningún resultado concreto, sino tramos a analizar posteriormente detalladamente. El otro aspecto de debate que me gustaría resaltar es el relativo al ámbito de aplicación de la Directiva, pretendido extenderlo también a carreteras que no sean transeuropeas. Ello además de entrar en el más que probable conflicto con el principio de subsidiariedad que debe respetarse en toda legislación europea, ha suscitado una mayor polémica al estar íntimamente relacionado con el nuevo artículo 5 (nuevo procedimiento), ya que países que a priori podrían posicionarse favorablemente a la extensión del ámbito de aplicación de la Directiva, no eran favorables a dicha ampliación, de imponerse el nuevo procedimiento aboliendo los actualmente contemplados. También está el tema de la definición del tipo de carreteras al que se pretende ampliar el ámbito de aplicación. Todo este amplio debate constructivo que se está llevando a cabo creo que está siendo muy positivo, pudiendo mejorar las propuestas inicialmente planteadas y esperamos que se materialicen en iniciativas con amplio consenso, concluyendo en

una mejor y más eficaz Directiva que la actual. Próximamente se concluirán las reuniones de trabajo, plasmadas en un nuevo texto que pasará a debatirse en el seno del Parlamento y Consejo Europeo para su aprobación definitiva (esperemos que sin cambios sustanciales sobre el texto trasladado, aunque pudiera darse ya que tienen dicha potestad). Según el calendario previsto por la Presidencia Austriaca, será en Diciembre de este año cuando se traslade al Parlamento y se pretende aprobar antes que concluya su Presidencia y, por supuesto, antes de las nuevas elecciones europeas.

Por ello habrá que estar atentos a la versión definitiva de la modificación de la Directiva, para valorar realmente las implicaciones que dichas modificaciones pueden suponer en nuestros respectivos sistemas de gestión de la seguridad viaria.

Por último y como Presidente del Comité Técnico de Seguridad Vial de la Asociación Técnica de la Carretera, quisiera expresar mi agradecimiento a todos los miembros que de alguna manera han participado y contribuido al trabajo desarrollado por el grupo anteriormente citado y, en especial, a la autora de este artículo por su esfuerzo y dedicación.

Roberto Llamas Rubio,

Presidente del Comité Técnico de Seguridad Vial de la Asociación Técnica de Carreteras (ATC)

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

En el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se establece que la competencia en materia de seguridad de los transportes es compartida entre la Unión Europea y los países miembros, y por tanto es de aplicación el principio de subsidiariedad.

Además, y dado que los problemas derivados de los accidentes de tráfico son problemas que afectan y conciernen a todos los países, y son una preocupación común, deben resolverse coordinadamente con actuaciones que trascienden al ámbito nacional.

Por tanto, parece claro que alcanzar un nivel adecuado de seguridad en las infraestructuras viarias requiere de una actuación armonizada y conjunta en toda la Unión Europea.

Hasta el año 1984 no había existido en el seno de la Unión Europea una preocupación real por la seguridad en las carreteras de los Estados Miembros. Si bien hasta entonces existían diversas directivas que afectaban de manera directa a la seguridad vial, se trataba más bien del resultado del desarrollo de una política común de transportes y, de forma transversal, de otras políticas comunitarias. Es en el mencionado año 1984 cuando una Resolución del Consejo de 19 de diciembre establecía por primera vez la necesidad de adoptar acciones comunitarias en el ámbito de la seguridad vial.

Tras diversos pasos en esta dirección (declaración de 1986 como Año Europeo de la Seguridad Vial, redacción del Informe Gerondeau de 1991 y redacción del Programa de acción en materia de seguridad vial de 1993, entre otros) es en su Libro Blanco de 12 de septiembre de 2001 «La Política Europea de Transportes de cara a 2010: la hora de la verdad», cuando la Comisión puso de manifiesto de manera específica la necesidad de llevar a cabo evaluaciones de impacto y auditorías de seguridad vial, y proceder a la identificación y tratamiento de los tramos de carretera con alta concentración de accidentes. Asimismo, fijó el objetivo de reducir a la mitad el número de víctimas mortales en las carreteras de la Unión Europea entre 2001 y 2010.

Fue el 29 de noviembre de 2008, cuando en el Diario Oficial de la Unión Europea salió publicada la Directiva que diez días antes (el 19 de noviembre) había sido aprobada por los miembros del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea: Directiva 2008/96/CE sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias.

Dicha Directiva tenía como objetivo garantizar que los Estados

Miembros adoptaran las directrices necesarias, sobre gestión de las infraestructuras viarias, que les permitieran conseguir un elevado nivel de seguridad vial en la Unión Europea, en las vías pertenecientes a la Red Transeuropea de Transportes, en adelante carreteras TEN-T.

La red de carreteras TEN-T está conformada por itinerarios de carreteras de alta capacidad con origen en un país y finalización en otro diferente. Son carreteras de gran importancia pues conectan y comunican países de la Unión Europea, y disponen de una nomenclatura propia independiente del país por el que discurren.

Asimismo, tal y como se recoge en el Reglamento (UE) 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red TEN-T, las carreteras que conforman esta red TEN-T son carreteras que desempeñan una función importante en el tráfico de largo recorrido tanto de mercancías como de pasajeros. Además de integrar los principales centros urbanos y económicos, estas vías se comunican con otros modos de transporte y enlazan regiones montañosas, remotas, interiores o periféricas con las regiones centrales de la Unión.

La red de carreteras TEN-T, tiene una estructura de doble capa, formada por la denominada red global y la denominada red básica. La red global la conforman todas las carreteras (existentes y planificadas) de la red TEN-T. La red básica es la compuesta por las partes de la red global que tienen la mayor importancia estratégica para lograr los objetivos de desarrollo de la red TEN-T. En España, estas dos capas que conforman la red son las que se muestran en la Figura 1.

Al poner el foco en los tres aspectos o factores relevantes en los accidentes de tráfico (infraestructura, vehículo y usuario), se constata que los numerosos avances acontecidos en el diseño de vehículos, y el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías, ha-



Figura 1: Red de carreteras TEN-T en España. Fuente: Ministerio de Fomento

bían permitido conseguir hasta la fecha una notable reducción en los accidentes ocurridos en carretera, pero para conseguir los objetivos establecidos en su momento (reducción del número de víctimas a la mitad para el año 2010) era necesario actuar en el ámbito de la gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias, ámbito que ofrecía un margen de mejora que no se debía desaprovechar.

En España, el Ministerio de Fomento, lo hizo efectivo a través de la transposición de la Directiva a su ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto 345/2011 el 11 de marzo. A partir de entonces, y por primera vez en nuestro país, existía una regulación basada en una norma de nivel supranacional que obligaba a que la seguridad vial fuera tenida en cuenta en todas y cada una de las fases del ciclo de vida de una infraestructura viaria: desde los estudios previos hasta la explotación y operación de las carreteras.

Así, en junio de 2012, a instancias de la entonces Subdirección General de Explotación y Gestión de Red, la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento (DGC) firmó la Orden Circular 30/2012 por la que se aprobaban las directrices de los procedimientos para la gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias en la Red de Carreteras del Estado, regulan-

do de este modo el establecimiento, y la aplicación, de los diversos métodos de actuación contemplados en la Directiva Europea, en las vías pertenecientes a la Red de Carreteras del Estado que, a su vez, forman parte de la red de carreteras TEN-T en España, y que totalizan un número aproximado de 10.000 Km (Figura 1).

A partir de aquí se iniciaba un camino que, además de en la Red de Carreteras del Estado, debía replicarse a los más de 2.000 kilómetros de red TEN-T existente en España que dependen de comunidades autónomas, diputaciones forales y cabildos Insulares (Tabla 1).

Transcurridos más de 8 años de la aprobación de la Directiva, en el año 2016, en el seno del Comité de Seguridad Vial de la Asociación Técnica de Carreteras (ATC) se entendió oportuno, y necesario, constituir un Grupo específico de Trabajo que destinara recursos a recopilar información con objeto de analizarla y así poner en contexto los distintos avances que, a lo largo de estos años, se han llevado a cabo en el ámbito de la gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias tanto en nuestro país como en el resto de la Unión Europea.

Por ello, el Grupo de Trabajo designado como "DIRECTIVA EUROPEA" ha realizado a lo largo de los dos últimos

años una recopilación de los datos existentes en cuanto a la aplicación de los procedimientos, en España y en otros países de la Unión Europea, que se ha plasmado en un informe técnico que esboza, en una serie de apartados, la situación actual de la seguridad de las infraestructuras viarias en Europa.

Este informe, se articula en torno a tres temas fundamentales: la situación actual de la aplicación de la Directiva en España, la situación en otros países, y la revisión que el Parlamento y la Comisión están realizando a la Directiva, así como sus posibles modificaciones.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA EN ESPAÑA

La red de carreteras en España asciende a más de 165.000 Km, de los cuales aproximadamente 26.000 Km pertenecen a la Red de Carreteras del Estado, y el resto a otros Organismos (comunidades autónomas, diputaciones forales y cabildos).

La RCE, que representa alrededor del 16% del total de la longitud de carreteras en España, absorbe más de la mitad del tráfico total interurbano del país (y más del 60% del tráfico de vehículos pesados) ya que entre sus funciones principales está la de canalizar el tráfico de largo recorrido. En cambio, al analizar el porcentaje de red de carreteras TEN-T española que recae en la Red de Carreteras del Estado (RCE) el porcentaje aumenta hasta el 83%, siendo el 17% restante parte de la red en las comunidades autónomas, diputaciones forales y cabildos insulares.

Así pues, en el informe se analiza de manera diferenciada la situación de la aplicación de la Directiva en la Red de Carreteras del Estado del resto de red de carreteras TEN-T española.

2.1. RED DE CARRETERAS DEL ESTADO

Como ya se ha comentado anteriormente, de los 26.000 Km que componen la red del Estado, aproximadamente 10.000 Km pertenecen a la red

de carreteras TEN-T, lo que supone un 83% de la totalidad. No es extraño por tanto que desde el momento en el que se publicó la Directiva 2008/96/CE sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias, el Ministerio de Fomento se pusiera manos a la obra para transponerla al ordenamiento jurídico español, hecho que se hizo efectivo mediante el Real Decreto 345/2011. Además, la Dirección General de Carreteras desarrolló unas Directrices para aplicar, con homogeneidad y rigurosidad, todos los procedimientos contemplados tanto en la citada Directiva como en el Real Decreto que la traspone. Dichas Directrices fueron aprobadas mediante la Orden Circular 30/2012, de 20 de junio de 2012 y posteriormente modificadas en lo relativo al desarrollo de las auditorías por la Orden Circular 39/2017, de 25 de octubre.

El ámbito de aplicación de estos procedimientos no se limita a la red de carreteras TEN-T de carreteras, que es el obligado por la Directiva, sino que el Ministerio de Fomento los aplica de un modo más generalizado, e incluso en algunos de ellos se ha ampliado su aplicación a la totalidad de la Red de Carreteras del Estado (tales como los tramos de concentración de accidentes, tramos de alto potencial de mejora o las inspecciones).

Así, con la entrada en vigor del Real Decreto, el Ministerio de Fomento ha seguido con los procedimientos que ya venía aplicando y eran coincidentes con los incluidos en la Directiva. Desde entonces, y hasta la fecha, está aplicando además aquellos que no estaban contemplados específicamente como tales en el sistema de gestión de la Red de Carreteras del Estado. Entre estos últimos procedimientos se encuentran las evaluaciones de impacto de la seguridad (EISV), las auditorías de seguridad (ASV) en las diferentes fases (anteproyecto y proyecto, previa a la puesta en servicio e inicial en servicio), los tramos de alto potencial de mejora (TAPM), y las inspecciones en carreteras existentes.

El primero de estos nuevos procedimientos es la realización de evaluaciones de impacto de la seguridad (EISV), consistentes en un análisis estratégico comparativo en la fase inicial de planificación de la seguridad vial con el fin de determinar la repercusión de una carretera de nuevo trazado, o de la modificación sustancial de una carretera ya existente, sobre la seguridad de la red viaria.

El segundo procedimiento que ha incluido la Dirección General de Carreteras en su sistema de gestión es la realización de auditorías de seguridad viaria (ASV) en todas las fases del ciclo de vida de una infraestructura (anteproyecto, proyecto, previa a la puesta en servicio, e inicial de servicio). Estas auditorías son llevadas a cabo por auditores expertos competentes y debidamente acreditados que son capacitados para ello por la Dirección General de Carreteras. Estos auditores deben tener una formación específica, para lo cual deben haber superado unos cursos de formación, así como unas pruebas de aptitud, tal y como se regula en la Orden Ministerial FOM/1649/2012, de 19 de julio.

El tercer procedimiento novedoso es la identificación y tratamiento de los tramos de alto potencial de mejora (TAPM) que, como su propio nombre indica, son tramos de la red en los que se maximiza la reducción del coste de la accidentalidad que en ellos se produciría si se realizara una serie de actuaciones de mejora, que son definidas tras un estudio técnico detallado de dichos tramos.

Por último, en lo referente a los nuevos procedimientos que ha tenido que introducir el Ministerio de Fomento en su sistema de gestión para dar cumplimiento al R.D. 345/2011, y por ende a la Directiva 2008/96/CE, se encuentran las inspecciones (ISV) de carreteras en servicio. Estas inspecciones han de realizarse de forma periódica (cada 6 años) con el objetivo de identificar aquellos elementos de la carretera que pudieran suponer un riesgo para la seguridad y en los que

se pueda ejecutar una actuación de mantenimiento.

En cuanto a los procedimientos que la Dirección General de Carreteras ya aplicaba antes de la entrada en vigor de la directiva, se encuentra la identificación y corrección de los tramos de concentración de accidentes (TCA). Estos tramos, que se identifican con una periodicidad de 3 años, se definen como aquellos tramos de carretera de longitud entre 500 m y 3 Km, que llevando en explotación más de tres años presentan un nivel de riesgo de accidentes significativamente mayor que el resto de tramos de la red con características semejantes.

Estos procedimientos, ajustados y adaptados a lo prescrito por la Directiva 2008/96/CE, se han venido aplicando regularmente desde el 2012, año en el que se dictaron las Directrices que establecen las pautas para su aplicación. Así, los estudios de impacto de la seguridad y las auditorías se están aplicando más allá de la red TEN-T, tal como se ha comentado anteriormente, extendiéndose su desarrollo a todas las actuaciones financiadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y prácticamente a todas las vías de gran capacidad y proyectos de cierta relevancia. Por otro lado, el resto de procedimientos se han extendido a la totalidad de la red estatal de carreteras. Por último, indicar que, en la actualidad, el Ministerio está ultimando los pliegos para lanzar los concursos de asistencia técnica necesarios para realizar estas inspecciones a lo largo del año próximo y cuyo importe asciende a más de 7,9 millones de euros.

2.2. RED DE CARRETERAS DE CCAA, DIPUTACIONES FORALES, Y CABILDOS INSULARES

En la red TEN-T de carreteras que es titularidad de otras administraciones (Tabla 1), la implantación de los procedimientos establecidos en la Directiva Europea es bastante heterogénea.

En mayor o menor medida estas administraciones cuentan con unos re-

Tabla 1: Red TERN de CCAA, diputaciones forales y cabildos insulares.
Fuente: Elaboración propia.

CARRETERA	Tramo	Longitud	PK inicio	PK final
A-1	Ziordia - Altsasua	5,05	391+650	396+700
A-10	Etzeberri - Altsasu	29,6	21+300	50+900
A-15	Pamplona S - Pamplona NW	14,8	82+240	97+000
A-15	Etzeberri - Aduna	43,1	112+460	156+000
A-21	Noaín - Venta de Judas	34,3	6+390	28+500
A-381	Algeciras - Jerez de la Frontera	88,3	5+080	97+400
A-404	Santa Ana - Aeropuerto de Málaga	1,7		
A-8	Border ES/FR (A8) - San Sebastián SW	21,2	0+000	22+250
A-8	San Sebastián SW - Eibar	50,1	22+250	70+950
A-8	Eibar - Bilbao	44,5	70+950	116+200
	Bilbao - Santurce SW	28,9	116+200	136+450
A-8	Santurce SW - La Rigada	6	136+450	139+270
A-92	Sevilla E - Antequera	154,9	0+000	155+350
A-92	Antequera - Loja	24,2	155+350	176+680
A-92	Loja - Granada N	64,3	176+680	241+080
A-92	Granada N - Guadix	54,7	241+080	295+500
A-92M	Loja - Villanueva de Cauche	25,8	0+000	25+530
A-92N	Guadix - Lumbresas	136,8	295+500	414+710
AP-1	Aeropuerto Vitoria - Eibar	44,8		
AP-15	Tudela - Noaín	78,6	1+600	80+640
AP-15	Noaín - Pamplona S	1,6	80+640	82+240
AP-15	Pamplona NW - Etzeberri	15,4	97+000	112+460
AP-8	Irún - Galdácano	100	10+000	100+000
AP-8	Autopista del Cantábrico	31,1	74+905	106+040
AP-8	Autopista del Cantábrico	11,4	115+085	126+500
AP-8	Autopista del Cantábrico	3	126+500	129+504
BI-644	Santurce SW - Puerto Bilbao	2,7	129+504	132+220
C-16	Terrassa - Manresa NE	35,8	21+440	56+670
C-16	Manresa NE - Berga	50,7	56+670	107+710
C-16	Berga - Bellver de Cerdanya	26,5	107+710	134+160
C-17	Vic NW - Vic N	2,1	61+990	63+670
C-25	Cervera - Montfalcó Murallat	13,9	87+950	90+950
C-25	Montfalcó Murallat - Manresa W	41,9	90+950	132+850
C-25	Manresa W - Manresa NE	7,1	132+850	141+150
C-25	Manresa NE - Vic NW	37,3	141+150	178+440
C-25	Vic N - Riudellots de la Selva	57,7	180+490	237+120
C-31	Sant Joan Despi - El Prat Aeropuerto	6	195+010	199+360
C-33	Montmelo - Can Sant Joan	12,2	76+000	90+810
C-58	Cerdanyola del Valles - Terrassa	12,8	7+740	20+580
C-58	Can Sant Joan - Cerdanyola del Valles	7,7	0+000	7+740
C-713	Sa Pobla - Alcudia	27	23+000	50+000
GC-1	Las Palmas Puerto - Las Palmas	3,4	0+000	1+700
GC-1	Las Palmas - Puerto Rico (Mogán)	128,6	1+700	66+000
N-1	Miranda de Ebro E - Vitoria NW	26,5	325+990	352+000
N-1	Vitoria NW - Altsasu	47	352+000	391+650
N-1	Límite provincia Navarra-Andoain	43,3	401+400	444+700
N-1	Aduna - San Sebastian SW	11,7	444+700	456+400
N-113	Agreda N - Tudela	25,6	53+120	101+500
N-121A	Pamplona NE - Border ES/FR (A8)	82,2	5+500	87+700
N-622	Vitoria NW - Aeropuerto Vitoria	3	4+880	23+320
N-622	Aeropuerto Vitoria - Beluntza	18,7	4+880	23+320
NA-32	Pamplona S - Pamplona NE	7,6	0+000	7+600
PA-30	Pamplona NE - Pamplona NW	9	5+000	13+970
PA-34	Berriozar-Pamplona	1,39	1+300	2+690
PM-1	Puerto Palma de Mallorca - Palma de Mallorca	6	9+000	15+000
PM-19	Palma de Mallorca - Aeropuerto Palma de Mallorca	11	0+000	11+000
PM-27	Palma de Mallorca - Sa Pobla	26	0+000	26+000
TF-1	Santa Cruz de Tenerife - Aeropuerto Tenerife	111	0+670	56+180
TF-1	Aeropuerto Tenerife - Adeje	49,2	56+180	80+790



Figura 2: Esquema de trabajo desarrollado por el grupo de trabajo (GT) del comité de seguridad vial de la ATC. Fuente: Elaboración propia

curso limitados y, en cierto modo, sus prioridades de mejora de la seguridad vial no sólo pueden circunscribirse al entorno de la red de carreteras TEN-T, sino que se ven en la necesidad de tratar sus problemas de seguridad en toda la red, independientemente de si esta pertenece o no a un itinerario europeo. Por tanto, y dado que en la gran

mayoría de ellas se tratan los temas de seguridad vial con dedicación y rigor, el Grupo de Trabajo decidió llevar a cabo una búsqueda de información que permitiera disponer de una imagen del estado de implantación de la directiva en estas redes. Para ello, se estableció el esquema de trabajo, que se recoge en la Figura 2.

Para conocer la situación real de la aplicación de la Directiva en el resto de administraciones distintas a la administración central, se ha analizado a qué entes pedir información. Los Ayuntamientos se han descartado por el carácter local de sus carreteras. También se descartan las Diputaciones Provinciales porque sus carreteras tienen una función de accesibilidad que no comparten con la red de carreteras TEN-T, excepto las tres Diputaciones Forales del País Vasco, la Diputación Foral de Navarra y los cabildos insulares, ya que estas administraciones tienen transferidas todas las competencias en materia de carreteras dentro de su territorio.

De forma simultánea hubo que determinar qué datos eran necesarios recabar y la forma óptima de hacerlo. Para recopilar la información se estableció como el método más rápido y fiable el contacto directo con los propios gestores de carreteras mediante una encuesta.

En cuanto a los datos a recabar para conocer la aplicación de los procedimientos contemplados en la Directiva 2008/96 en las carreteras españolas no pertenecientes a la Red de Carreteras del Estado (RCE), se ha diseñado una encuesta "ad hoc" (Figura 3) que se estructura en tres apartados diferenciados:

- El primer apartado de la encuesta tiene como objetivo conocer los tramos de carretera no pertenecientes a la Red de Carreteras del Estado incluidos en la red de carreteras TEN-T. Para ello se incluye como anejo un listado con los tramos de la red TEN-T de carreteras en España existente en las comunidades autónomas, diputaciones forales y cabildos insulares para que sean validados por sus titulares correspondientes.

COMITÉ DE SEGURIDAD VIAL, GT-4

ENCUESTA RELATIVA AL GRADO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2008/96/CE, SOBRE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS VIARIAS, EN LAS CARRETERAS ESPAÑOLAS DE TITULARIDAD AUTONÓMICA

A) ¿Hay en la red de carreteras de su Comunidad Autónoma carreteras pertenecientes a la red Transeuropea?

Si ☐ No ☐ (pasar a la pregunta B.2)

A.1) Por favor, señale en el listado de carreteras del anejo 1 cuáles son de su competencia

A.2) ¿Hay alguna carretera de su competencia que no esté incluida en el anejo 1?

Si ☐ No ☐

En caso afirmativo, por favor indique cuál, con sus correspondientes puntos kilométricos

B) APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

B.1) ¿Se está aplicando la Directiva a la Red Transeuropea? (responder en caso de disponer de Red Transeuropea)

Si ☐ No ☐

¿Se aplica en toda la Red Transeuropea?

Si ☐ No ☐

Observaciones: (Indicar las razones)

B.2) ¿Se está aplicando la Directiva a las carreteras que no pertenecen a la Red Transeuropea?

Si ☐ No ☐

¿Se aplica en toda la red?

Si ☐ No ☐

Observaciones: (Indicar las razones)

B.3) ¿Se aplicaban procedimientos de seguridad vial en la red antes de la entrada en vigor de la Directiva?

Si ☐ No ☐

Figura 3: Encuesta elaborada por el grupo de trabajo. Fuente: Elaboración propia

- El segundo apartado pretende conocer si se aplican los procedimientos contemplados en la Directiva fuera de la Red de Carreteras del Estado y su ámbito de aplicación en caso afirmativo, además de permitir conocer si la administración encuestada utilizaba procedimientos de mejora y seguimiento de la seguridad vial antes de la entrada en vigor de la Directiva.
- El tercer y último apartado, que es el más extenso, pretendía obtener datos sobre la forma y el grado de aplicación de los procedimientos de la Directiva.

La encuesta se ha desarrollado de forma que fuera lo más concisa posible, y de fácil cumplimentación. Sólo en aquellos casos en los que se ha considerado necesario, se ha dejado la posibilidad de incluir comentarios para completar las respuestas.

Con el formulario propuesto se ha pretendido dar respuesta únicamente al objetivo planteado, para evitar una encuesta muy prolija que provocara el rechazo del encuestado.

Las encuestas se enviaron a diecinueve administraciones. Y la respuesta fue mayoritaria, de la totalidad de los encuestados se recibieron trece respuestas, es decir casi el 70%.

Además, algunos de los miembros del Grupo de Trabajo, disponían de conocimientos detallados sobre el estado de la seguridad vial de algunas de las Comunidades en las que no se recibió respuesta y, por tanto, pareció oportuno tenerlos en cuenta para el cómputo final de resultados.

Estos datos, si bien no están totalmente completos, parecen suficientes para poder obtener conclusiones sobre el grado de aplicación de los procedimientos contemplados en la Directiva 2008/96 en las carreteras españolas.

Además del Ministerio de Fomento, al menos otras 7 administraciones con competencias en carreteras tienen tramos pertenecientes a la red de carreteras TEN-T. Aunque no todas ellas aplican los procedimientos contem-



Figura 4: Redes no estatales donde se aplica la identificación de TCA
Fuente: Elaboración propia



Figura 5: Redes no estatales donde se aplica las Inspecciones de seguridad viaria
Fuente: Elaboración propia

plados en la Directiva, sí disponen de procedimientos de gestión de la seguridad vial similares a los de la Directiva, y los utilizan desde antes de la entrada en vigor de la misma.

Incluso las administraciones sin red de carreteras TEN-T, de las que se han recabado datos, están aplicando algún procedimiento de gestión de la seguridad vial desde hace años, al llevar a cabo, como mínimo, la identificación y el estudio de los tramos de concentración de accidentes.

Las administraciones que están cumpliendo en todo o en parte, la Di-

rectiva, lo hacen bien aplicando directamente la trasposición realizada por el Ministerio de Fomento, o bien apoyándose en dicha trasposición.

Además, hay dos administraciones de carreteras que han transpuesto la Directiva en el ámbito de sus competencias: la Diputación Foral de Vizcaya y la Generalidad de Cataluña.

La Diputación Foral de Vizcaya, lo ha hecho a través del Decreto Foral 80/2014, en el que se recoge la aplicación de los procedimientos establecidos en el RD 345/2011 inicialmente a la Red de carreteras TEN-T, y de forma

progresiva hasta el año 2020 a la totalidad de la red Foral de Carreteras de Vizcaya.

Asimismo, la Generalidad de Cataluña, por medio del Decreto 190/2016, traspone a su ordenamiento jurídico las condiciones en que se han de aplicar los procedimientos recogidos en la Directiva Europea, y que deben realizarse en la red de carreteras TEN-T integrada en la red de carreteras de la Generalidad.

También es destacable que, en general, cuando se aplica la Directiva se hace en toda la red. Sólo en cuatro casos se aplica únicamente a una parte de la misma, la cual normalmente coincide con la red de carreteras de mayor categoría.

Analizando la aplicación de los procedimientos contenidos en la Directiva, y yendo de más a menos, se observa que el procedimiento más comúnmente aplicado en todas las administraciones es el de identificación y análisis de los tramos de concentración de accidentes, seguido por las inspecciones de seguridad viaria y los tramos de alto potencial de mejora. Mientras que las evaluaciones de impacto es el que menos repercusión y aplicación ha tenido.

La identificación y análisis de los tramos de concentración de accidentes se realiza en todas las administraciones, tanto si están obligadas a aplicar los procedimientos de la Directiva como si no lo están (Figura 4).

Las inspecciones de seguridad viaria se realizan en cuatro administraciones con red de carreteras TEN-T y en cuatro administraciones sin red de carreteras TEN-T. Tan sólo tres administraciones autonómicas, con tramos de red de carreteras TEN-T, no aplican este procedimiento de inspección de sus carreteras en servicio (Figura 5).

El procedimiento relativo a la identificación y estudio de los tramos de alto potencial de mejora se aplica en cinco administraciones autonómicas de carreteras (Diputación Foral de Vizcaya, La Rioja, Navarra, Madrid y Murcia), de las cuales, solamente 2 tienen

tramos de la red de carreteras TEN-T entre sus competencias (Diputación Foral de Vizcaya y Navarra). (Figura 6).

Igualmente, hay cinco administraciones autonómicas de carreteras que, a pesar de disponer de red de carreteras TEN-T, no aplican todavía este tipo de procedimientos.

En lo referente a las auditorías de seguridad viaria, son tres las administraciones autonómicas de carreteras que están aplicando dicho procedimiento de manera generalizada en los proyectos que acometen (Diputación Foral de Vizcaya, Generalidad de Cata-

luña y Generalidad Valenciana), de las cuales una de ellas no dispone red de carreteras TEN-T (Generalidad Valenciana) (Figura 7).

En cuanto a las evaluaciones de impacto de la seguridad viaria, como era previsible, son el procedimiento menos extendido de forma que las realizan dos administraciones de carreteras, ambas con red de carreteras TEN-T (Diputación Foral de Vizcaya y Generalidad de Cataluña) (Figura 8).

Por tanto, aunque la aplicación de procedimientos de seguridad viaria está muy extendida, sólo se aplican de

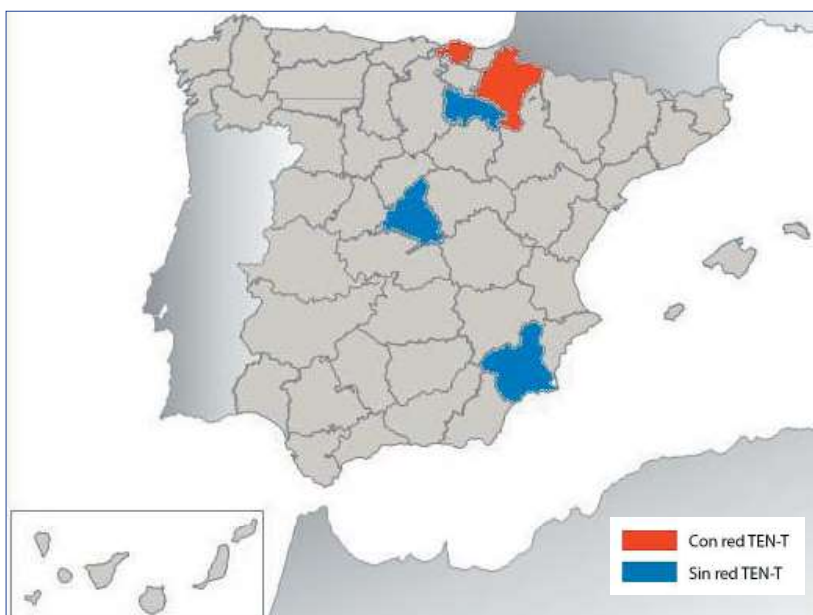
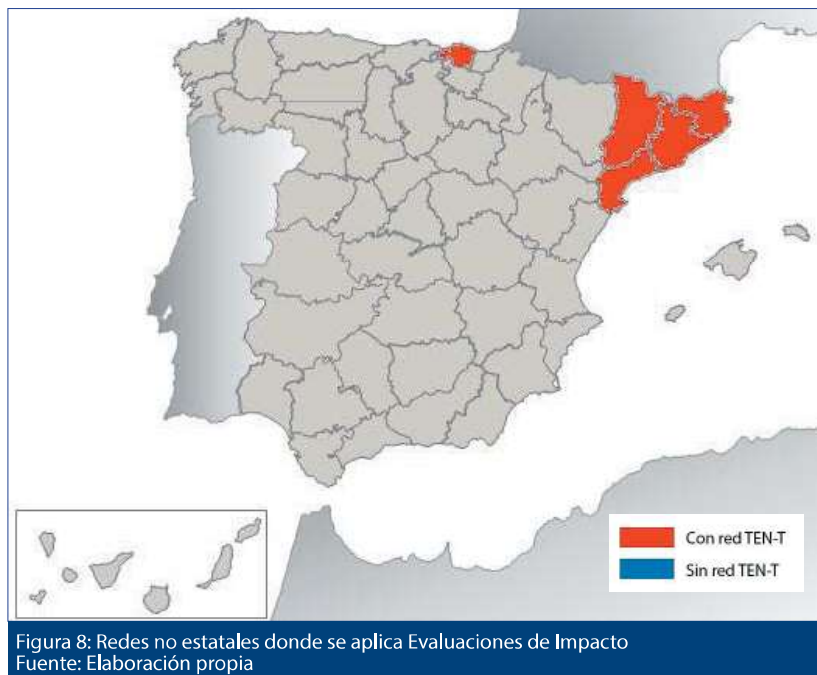


Figura 6: Redes no estatales donde se aplica la Identificación de TAPM
Fuente: Elaboración propia



Figura 7: Redes no estatales donde se aplica Auditorías de seguridad viaria
Fuente: Elaboración propia



forma generalizada algunos de ellos, y no en todas las administraciones con red de carreteras TEN-T se aplican los procedimientos contemplados en la Directiva.

En general, todas las administraciones de carreteras aplican unos u otros procedimientos y sistemas para la gestión y mejora de la seguridad de sus carreteras, aunque no coincidan exactamente con los incluidos en la Directiva 2008/96. El motivo puede deberse a las limitaciones presupuestarias a las que están sometidas. No tanto por la realización en sí de las inspecciones, auditorías, etc., sino por la posterior imposibilidad de atender económicamente a la resolución de todos y cada uno de los problemas detectados y lo que ello pueda suponer de responsabilidad para dichas administraciones, y para los responsables técnicos encargados de dichos procedimientos.

3. SITUACIÓN DE LA DIRECTIVA EN OTROS PAÍSES

Dentro del alcance del grupo de trabajo, se entendió oportuno conocer en la medida de lo posible cuál era el grado de implantación de la Directiva en otros países de la Unión Europea. Así, se ha realizado un análisis de la Directiva 2008/96/EC en los países de la Unión Europea, evaluando su relevan-

cia y las afecciones a la seguridad vial durante los primeros cinco años desde su entrada en vigor.

La aplicación de la Directiva ha conseguido unificar procedimientos y criterios para llevar a cabo la gestión de la seguridad vial entre los diferentes Estados Miembros, obteniendo un marco legislativo común que facilita la gestión integral y comunicación de la seguridad vial.

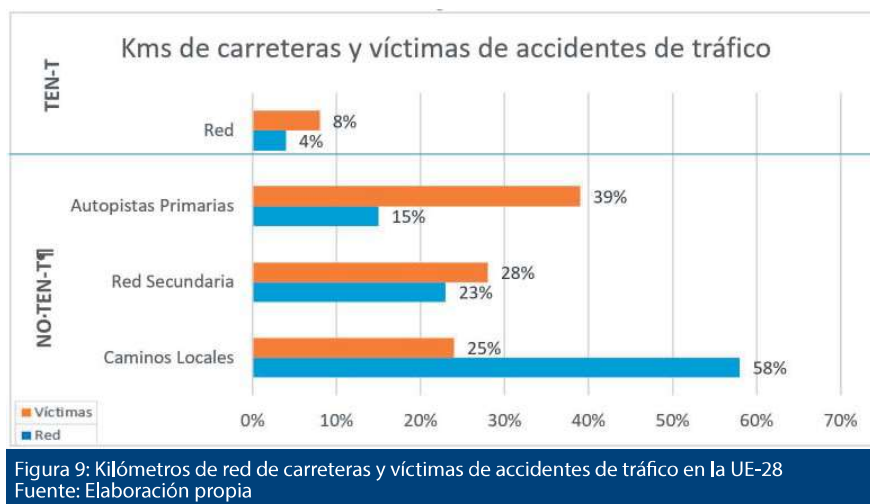
En conjunto, la Directiva ha desencadenado una forma diferente de pensar y abordar la gestión de la seguridad vial. Esto se debe a que ha fomentado un uso generalizado de los procedimientos de gestión de la seguridad de infraestructura vial, que ahora están establecidos en todos los Estados Miembros y que se basan en un conjunto

mínimo de normas obligatorias en la gestión de las carreteras de la TEN-T (en muchos casos también aplicados a las carreteras fuera de la TEN-T). También es importante el hecho que la Directiva proporciona un “lenguaje común” para llevar a cabo la gestión de la seguridad de las carreteras que se basa en un marco legislativo armonizado.

A nivel nacional, la Directiva ha impulsado un proceso normativo y operacional que no habría sido posible de forma tan generalizada sin la intervención de la CE.

Por el contrario, la debilidad de esta Directiva es el alcance limitado de su aplicación, es decir, sólo es de obligado cumplimiento en la red de carreteras TEN-T, y no lo es en las carreteras que no pertenecen a la misma. La posibilidad de ampliar los requisitos estipulados por la Directiva a las carreteras que no pertenecen a la dicha red queda a discreción de los Estados Miembros, siendo un ejemplo de la aplicación más allá de la red de carreteras TEN-T la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, que gestiona la red estatal de carreteras españolas.

Centrándose en la aplicación efectiva de la Directiva 2008/96/CE, todos los Estados Miembros (a excepción de Croacia, que se incorporó a la Unión Europea en 2013) la han transpuesto, y la mayoría de ellos no han encontrado dificultades en la aplicación de la misma. Además, la evidencia indica que los Estados Miembros con niveles inferiores de seguridad vial previos a



la Directiva, son aquellos en los que la aplicación de la Directiva ha sido más sólida.

Sin embargo, no parece que los procedimientos hayan tenido un impacto significativo en aquellos países de la Unión Europea en los que ya estaban establecidos, más allá del impacto que ha tenido la extensión de aplicación de los mismos fuera de la red TEN-T.

De hecho, aquellos países que han extendido la aplicación de la Directiva a otras carreteras, han experimentado mayores mejoras en la reducción de las víctimas de tráfico que aquellos otros que se han limitado estrictamente a la red TEN-T.

En términos generales, la red de carreteras TEN-T supone el 4% de la red global de carreteras en la UE-28 y en ella se produce aproximadamente el 8% de la accidentalidad. Sin embargo, el resto de la red principal de carreteras de los países UE-28 supone el 15% de la totalidad de la red y aglutina el 39% de la accidentalidad, tal y como se refleja en la Figura 9.

No obstante, gran parte de los Estados Miembros, concretamente veinte de ellos, han ampliado la aplicación de la Directiva 2008/96/CE a las carreteras que no forman parte de la red de carreteras TEN-T. Únicamente Croacia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia y Sue-

cia han centrado su implementación exclusivamente en esta red, si bien no hay datos disponibles al respecto de Alemania y Grecia. El ámbito de aplicación y las dimensiones de la red de carreteras de cada uno de los países de la Unión Europea se muestran en la Tabla 2.

Como ya se ha comentado a lo largo de este artículo, la Directiva es sólo de obligado cumplimiento en la red de carreteras TEN-T de cada país miembro, si bien en la práctica esto significa que las carreteras incluidas son fundamentalmente autopistas y autovías (red de gran capacidad), a pesar de que no toda la red TEN-T lo

Tabla 2: Distribución de la red nacional y la red TEN-T en la UE. Fuente: "Study on the effectiveness and on the improvement of the EU legislative framework on road infrastructure safety management (Directive 2008/96/EC). Final Report"

	Kms Autopista	Kms otras carreteras	Kms red carreteras	Kms TEN-T	% TEN-T/Total Carreteras	Aplicación extendida a otras redes	Porcentaje de autopistas en TEN-T/autopistas totales
Alemania	12,879	N/D	644,48	6,153	1.0%	N/D.	49%
Austria	1,719	122,4	124,119	1,058	0.9%	SI	48%
Bélgica	1,763	153,447	155,21	829	0.5%	NO	46%
Bulgaria	541	19,061	19,602	1,349	6.9%	SI	47%
Chipre	257	12,792	13,049	0	0.0%	SI	
Croacia	1,254	25,436	26,69	0	0.0%	NO	74%
Dinamarca	1,128	72,203	73,331	543	0.7%	SI	44%
Eslovaquia	419	42,948	43,367	408	0.9%	NO	99%
Eslovenia	769	38,216	38,985	412	1.1%	NO	74%
España	14,701	150,894	165,595	12,1	7.3%	SI	57%
Estonia	124	58,644	58,768	478	0.8%	SI	87%
Finlandia	780	106,228	107,008	1,078	1.0%	SI	51%
Francia	11,465	1,054,092	1,065,557	4,759	0.4%	SI	40%
Grecia	N/D.	N/D.	116,711	1,742	1.5%	N/D	78%
Hungría	1,515	200,426	201,941	974	0.5%	SI	74%
Irlanda	900	95,102	96,002	711	0.7%	SI	52%
Italia	6,668	244,374	251,042	3,963	1.6%	SI	59%
Letonia	0	58,566	58,566	836	1.4%	SI	0%
Lituania	309	82,602	82,911	629	0.8%	NO	35%
Luxemburgo	152	2,747	2,899	68	2.3%	SI	48%
Malta	0	2,361	2,361	0	0.0%	SI	0%
Países Bajos	2,631	128,903	131,534	629	0.5%	SI	26%
Polonia	1,365	412,035	413,4	2,834	0.7%	SI	94%
Portugal	2,988	11,296	14,284	910	6.4%	SI	33%
Reino Unido	3,686	416,067	419,753	3,02	0.7%	SI	65%
Rep. Checa	751	129,884	130,635	766	0.6%	SI	77%
Rumania	550	84,185	84,735	1,785	2.1%	SI	84%
Suecia	1,891	144,984	146,875	2,988	2.0%	NO	72%
TOTAL	71,205	3,869,894	4,689,411	44,353	0.9%		



son y no todas ellas son red TEN-T, existiendo en esta línea una gran variedad de casos entre los diferentes países europeos.

En algunos países la red de carreteras TEN-T representa un elevado porcentaje de la longitud total de sus vías de gran capacidad, como por ejemplo en Eslovaquia, donde el 99% de sus autopistas son parte de la red TEN-T. Sin embargo en otros, como los Países Bajos, este porcentaje asciende únicamente al 26%.

Adicionalmente existen países en los que la proporción de vías de gran capacidad que pertenecen a la TEN-T es baja, tratándose en su mayoría de vías rápidas, por lo que no todos los países aplican la Directiva exclusivamente a autopistas/autovías.

La Directiva ha incrementado el uso de procedimientos tales como las auditorías de seguridad vial y las inspecciones de seguridad vial en carreteras en servicio, especialmente en aquellos países en los que no había experiencia previa en dichas metodologías, lo que ha redundado positivamente en la detección y corrección de deficiencias en las infraestructuras viarias tanto en carreteras nuevas como en carreteras existentes.

En los países en los que estos procedimientos ya se estaban aplicando previamente a la Directiva, dichos procedimientos se han integrado sin dificultades, ya que únicamente tuvie-

ron que implementar cambios menores para alinear la legislación existente con los principios establecidos por la Directiva.

En cambio, no se han detectado nuevas prácticas ni procedimientos de intercambio de experiencias entre los diferentes Estados Miembros, lo que sin duda redundaría en una mejora de la efectividad de las medidas a adoptar en materia de la seguridad vial.

Igualmente, respecto a la formación y certificación de los auditores e inspectores de seguridad vial, la Directiva no impone el requisito de que los auditores sean reconocidos mutuamente en otros países. De hecho, el 63% de los países acepta auditores con una certificación de otro Estado miembro, mientras que el 33% no. La razón principal por la que ciertos Estados Miembros se niegan a aceptar certificaciones de otro Estado Miembro, reside en la idea de que para realizar una adecuada evaluación de la seguridad de una infraestructura viaria se necesita una comprensión específica de las circunstancias y particularidades del país, además de tener un nivel de capacitación y formación similar.

Un reconocimiento explícito del certificado de auditor vial requeriría la posibilidad de verificar la calidad de la capacitación que se imparte en los otros países, lo que hasta la fecha ha sido imposible abordar.

4. REVISIÓN DE LA DIRECTIVA Y POSIBLES MODIFICACION A INTRODUCIR

Tras el estudio realizado en 2014, para evaluar el grado de adaptación y cumplimiento de la Directiva en los países de la Unión Europea una vez que habían transcurrido 5 años de su aprobación, se pudo constatar que la actual Directiva había cumplido sus objetivos y había tenido una amplia aceptación y repercusión en los países miembros.

Por ello, y con el ánimo de actualizar el marco de aplicación que permi-

ta incluir además nuevos avances en materia de seguridad vial, en el año 2016 la Comisión Europea comenzó a plantearse revisar las dos Directivas aprobadas en materia de seguridad, es decir la Directiva 2004/54/CE, sobre requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red de carreteras TEN-T, y la Directiva 2008/96/CE, sobre la gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias.

Para abordar esta tarea, la Comisión dispuso del asesoramiento de un consorcio liderado por ECORYS (empresa internacional de consultoría y evaluación de políticas públicas) y con expertos de la empresa danesa de consultoría COWI y del Instituto de Investigación de seguridad vial holandés (SWOV).

De entre las principales conclusiones obtenidas, destaca la de desechar la idea de fusionar las dos Directivas en una única, porque además de no significar mejora alguna en la seguridad vial, no había evidencias que indicaran que la existencia de dos directivas diferentes supusiera una excesiva carga administrativa.

Llegados a este punto, en febrero de 2018, la Comisión Europea dio un repaso al estado de la legislación de seguridad vial y menciona que, examinadas todas las propuestas y consultas realizadas, se presentaría una propuesta para revisar la Directiva 2008/96/CE.

En mayo de 2018, la Comisión Europea publica el Tercer Paquete de Movilidad, en el que se incluye dicha propuesta para modificar la directiva de seguridad que hace referencia a las carreteras que discurren a "cielo abierto", la Directiva 2008/96/CE, contemplando un complejo conjunto de propuestas legislativas.

Estas propuestas legislativas que se presentaron en mayo, están siendo discutidas desde entonces en el seno de la Unión Europea, con participación de expertos de los Estados Miembros y serán aprobadas según el procedimiento legislativo ordinario, lo que implica al Parlamento Europeo y a



los Estados Miembros del Consejo de la Unión Europea.

El objetivo general de la iniciativa propuesta sigue siendo el mismo que el de la Directiva original: reducir el número de víctimas mortales y heridos graves que se producen en accidentes de tráfico en las redes de carreteras de la Unión Europea mediante la mejora de las características de seguridad de las infraestructuras viarias.

Los objetivos específicos contemplados dentro de la propuesta inicial, y que se derivaban del análisis realizado en la evaluación ex post de la Directiva vigente, tal y como aparecen en el documento elaborado por la Comisión COM/2018/274 final, son los siguientes:

- Mejorar el seguimiento de los resultados de los procedimientos de gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias;
- Fomentar la armonización y la puesta en común de conocimientos entre los Estados miembros sobre esos procedimientos y requisitos;
- Proteger a los usuarios vulnerables de la vía pública;
- Mejorar el despliegue de nuevas tecnologías; y
- Trabajar en pro de un nivel elevado y homogéneo de seguridad viaria en todos los Estados Miembros, utilizando de manera eficiente los limitados recursos financieros.

Para conseguir lo anterior, la nueva Directiva revisada pretende introducir en su redacción, una serie de cambios, que se resumen a continuación.

En primer lugar se pretende que exista una total transparencia en la aplicación de los procedimientos, y un adecuado seguimiento de dicha aplicación, para lo cual se pretende introducir una serie de indicadores de medida del grado de aplicación y resultados obtenidos.

Igualmente, se pretende implantar un nuevo sistema de evaluación de la seguridad de las carreteras de la Unión Europea, mediante un procedimiento sistemático que analice los riesgos intrínsecos de las mismas, que sirva para clasificar el nivel de seguridad y, además, para identificar las secciones de carretera dónde se pueden conseguir mayores mejoras de la seguridad, y dónde las intervenciones que se realicen den lugar a los mayores beneficios.

En tercer lugar se encuentra la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva, de la que tanto se ha hablado en este artículo. Parece evidente la necesidad de ampliar dicho ámbito a vías que no son de la red transeuropea de carreteras (TEN-T), de forma que todas las autopistas/autovías y carreteras principales (pertenecan o no a la red de carreteras TEN-T) sean objeto de aplicación de la Directiva, así como aquellas carreteras que (estando situadas fuera de zona urbana) se hayan financiado total o parcialmente con fondos procedentes de la Unión, de forma que se garantice que los fondos europeos no se destinan a la construcción de carreteras "inseguras".

En cuarto lugar, y en la línea de la movilidad autónoma, se pretende establecer una serie de requisitos que han de cumplir tanto la señalización vertical como la horizontal para que no suponga un problema de conectividad y entendimiento en caso de vehículos autónomos.

En quinto lugar, y a pesar de que se ha entendido la no convenciencia

de fusionar la directiva 2004/54/C, y la Directiva 2008/96/CE, se pretende prestar una atención especial a las secciones de carretera contiguas a los túneles, en las que hay un riesgo de accidentes particularmente elevado, mediante inspecciones de seguridad conjuntas (carretera-túnel) en las zonas de carretera adyacentes a los mismos.

Por último, pero no por ello menos importante, se pretende incluir la obligatoriedad de tener en cuenta a los usuarios vulnerables en todos los procedimientos de gestión, puesto que el 46% de los fallecidos en carreteras en la Unión Europea en 2016 pertenecían a esta categoría de usuarios.

Todos los posibles cambios están siendo debatidos en el grupo de trabajo creado "ad hoc" en el seno de la Unión Europea, y son objeto de polémica y vehementes discusiones entre los distintos Estados Miembros, la propia Comisión Europea (proponente de las modificaciones), y la Presidencia Europea.

Asimismo, se está intentando lograr un texto que satisfaga a todos los intereses (o al menos a la mayoría) y por ello se han estado realizando numerosas reuniones periódicas de dicho grupo de trabajo desde esta primavera, para tratar de consensuar las modificaciones pretendidas y así poder aprobar la nueva Directiva antes de que finalice el periodo de la actual Presidencia Europea, que ostenta Asutria.

Todo lo anteriormente detallado se está discutiendo en estos momentos en el seno de la Comisión y Parlamento Europeo y, en el corto plazo, se verá en qué se concretan definitivamente los cambios realizados que, sin duda, redundarán en una más completa y uniforme aplicación de los preceptos contemplados en la Directiva en el conjunto de los países de la Unión Europea. Por ello habrá que estar atentos en los próximos meses al desenlace final de esta modificación de la Directiva 2008/96/CE.

5. CONCLUSIONES

La Directiva 2008/96/CE, de 19 de noviembre, sobre la gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias ha supuesto un antes y después en el ámbito de la seguridad de las carreteras a nivel europeo. Está claro que ha sido un elemento positivo por cuanto ha permitido una homogeneización y regularización de los procedimientos a aplicar.

Todos los países de la Unión Europea han venido aplicando los procedimientos establecidos en dicha Directiva, incluso en algunos de ellos desarrollándolos más allá de lo estrictamente exigido, siendo en estos países (donde han extendido su aplicación más allá de la red TEN-T) donde se han materializado los mejores resultados de reducción de las víctimas de tráfico.

En España, la Administración Central, concretada en la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, es la que ha abanderado la transposición al ordenamiento jurídico español de esta Directiva, y ha sido la pionera en la aplicación de los procedimientos así como en hacer extensivo voluntariamente su desarrollo más allá de la red TEN-T. Algunos de los procedimientos han ampliado su ámbito de aplicación a la totalidad de la red estatal de carreteras (unos 26.000km).

En cuanto a otras administraciones de carreteras, en general, en las administraciones autonómicas y diputaciones forales se aplican en mayor o menor medida dichos procedimientos, siguiendo las pautas establecidas para la Red de Carreteras del Estado, si bien en dos de ellas se han realizado transposiciones legislativas específicas en su ámbito territorial sobre la base de la estatal. Aquellas otras que no aplican la totalidad de los procedimientos no lo hacen como consecuencia, básicamente, de las limitaciones de recursos con las que se encuentran y por temor a posibles repercusiones de responsabilidades tanto corporativas como personales (por la imposibilidad de atender económicamente a la resolución de

todos y cada uno de los problemas detectados con dichos procedimientos).

El procedimiento cuya aplicación está más generalizada es el de identificación y tratamiento de los TCA, y el de menor aplicación: la evaluación de impacto de la seguridad en la planificación de las infraestructuras viarias.

Por otro lado, en general, el ámbito de aplicación de los procedimientos de la Directiva se restringe a la red TEN-T, salvo en la red estatal donde se ha extendido a prácticamente la totalidad de dicha red. No obstante, apuntar que el procedimiento de los TCA se viene aplicando en administraciones que incluso no disponen de red TEN-T.

En Europa, señalar que la aplicación de los procedimientos contemplados en la Directiva ha tenido un efecto positivo, reflejándose además que aquellos países donde se ha extendido el ámbito de aplicación más allá del estrictamente definido en la Directiva, han obtenido mejores resultados en términos de reducción de la accidentalidad.

A pesar de la experiencia positiva de la aplicación de esta Directiva a lo largo de estos años, la Comisión Europea ha acometido un procedimiento de revisión de la misma y plantea la modificación de determinados aspectos, incluso que afectan al concepto de determinados procedimientos. Algunos de estas modificaciones propuestas son polémicas (incluso chocan con el principio de subsidiaridad que debe mantenerse en toda iniciativa legislativa europea), y se están debatiendo en el seno de la Unión con la participación de los Estados Miembros. Existe una firme voluntad política para poder consensuar próximamente un texto modificado, y poder aprobar una nueva Directiva por el Parlamento y Consejo Europeo, pretendiendo así dar un paso más en la reducción de las víctimas mortales en las carreteras europeas.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] DIRECTIVA 2008/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre gestión de

la seguridad de las infraestructuras viarias

- [2] DECRETO FORAL de la Diputación Foral de Vizcaya 80/2014, 24 de junio, sobre gestión de la seguridad de las infraestructuras viarias en la red de carreteras del Territorio Histórico de Vizcaya
- [3] Decreto 190/2016, de 16 de febrero, de gestión de la seguridad viaria en las infraestructuras viarias de la Generalidad de Cataluña
- [4] "Study on the effectiveness and on the improvement of the EU legislative framework on road infrastructure safety management (Directive 2008/96/EC); preliminary analysis of some crucial areas for road safety and for safety of road infrastructure"; Final Report. European Commission Directorate-general for Mobility and Transport; december 2014.
- [5] "Impact assessment support study for the revision of the Directive 2008/96/EC on road infrastructure safety management and Directive 2004/54/EC on minimum safety requirement for road tunnels in the trans-European network"; Ole Kveiborg, Chief Project Manager, COWI; november 2017.
- [6] COM/2018/274 final
- [7] "Joint road safety operations in tunnel and open roads". Adewole Adesiyun, Antonio Avenoso, Kallistratos Dionelis, y otros. BESTInfra 2017
- [8] Commission staff working document: Impact Assessment. Accompanying the document: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/96/EC on road infrastructure safety management
- [9] COWI Presentation RSIM, november 2017
- [10] "EU Road Infrastructure Safety Management Legislation". European Commission – DG MOVE. 8 February 2018
- [11] Regulation (EU) No 1315/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network ❖