

Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

**Evaluación del
Plan Estratégico de Seguridad Vial
2005-2008**

**Ministerio de la Presidencia
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios**

Madrid 2009

La Evaluación del "Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008" se integra en el plan de trabajo acordado por el Consejo de Ministros, en su reunión del día 8 de abril de 2009, dando así cumplimiento al artículo 23 de Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

Este es el tercer plan de trabajo de AEVAL desde su constitución el 1 de enero de 2007 y su objetivo es verificar los resultados de las iniciativas políticas para favorecer la transparencia en la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y la mejora continua de la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Primera edición: 2009

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas
y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

<http://www.aeval.es>

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E16/2009

Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008.

Madrid, diciembre de 2009

Edita: Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Coordinador de la Evaluación:

José Antonio Errejón Villacieros

Equipo de Evaluación:

Luis Castro Pérez

Xavier Fontcuberta Estrada

Ana María López Ansele

Mónica Macía González

Fernando Prieto del Campo

Directora del Departamento de Evaluación:

Ana Ruiz Martínez

Catálogo de Publicaciones oficiales:

<http://www.aeval.es>

NIPO: 012-10-007-0

ÍNDICE

GLOSARIO DE SIGLAS	6
RESUMEN EJECUTIVO	9
Conclusiones y recomendaciones.....	13
I. INTRODUCCIÓN.....	19
I.1. El mandato	29
I.2. Objeto y alcance de la evaluación	30
I.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación	32
II. EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD VIAL 2005-2008.....	35
II.1. Contexto del PESV	35
II.2. Estructura y descripción del PESV 2005-2008	50
III. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.....	61
III.1. Enfoque	61
III.2. Metodología	62
IV. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN	65
IV.1. La política de seguridad vial y el problema de la siniestralidad: Pertinencia del PESV	65
IV.2. Relevancia y oportunidad política del PESV	69
IV.3. Formalización del Plan	72
IV.4. Análisis del diseño del plan: coherencia interna del PESV	73
IV.5. Complementariedad con las políticas conexas.....	80
IV.6. La ejecución del PESV 2005-2008.....	85
IV.7. Eficacia del Plan	93
IV.8. Impacto del PESV.....	143
IV.9. Transparencia y gobernanza	152
IV.10. Escenarios de seguridad vial (tendencial, pesimista, "visión cero")....	153
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	156
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	184

GLOSARIO DE SIGLAS

AAPP	Administraciones Públicas
ACEX	Asociación Española de Conservación y Explotación de Infraestructuras
ADA	Ayuda del Automovilista
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
AGE	Administración General del Estado
AGE	Administración General del Estado
APAT	Asociación de Prevención de Accidentes de Tráfico
ASETA	Asociación de sociedades españolas concesionarias de autopistas, túneles, puentes y vías de peaje
ASINTRA	Federación Española Empresarial de Transporte de Viajeros
ASTIC	Asociación de Transporte Internacional por Carretera
ASV	Auditorías de Seguridad Vial
ATC	Comité Técnico de Seguridad Vial
ATGC	Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil
CA (CCAA)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CCLL	Corporaciones locales
CE	Constitución Española
CEA	Comisariado Europeo del Automóvil
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CETM	Confederación Española de Transporte de Mercancías
CGT	Centros de Gestión del Tráfico
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CIVICAT	Centro de Gestión del Tráfico de Catalunya
CMRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
CNAE	Confederación Nacional de Autoescuelas
COC	Centro Operativo Complejo de la Guardia Civil
COTA(S)	Centro(s) Operativo(s) de Tráfico de las Comandancias de la Guardia Civil
CRC	Centro(s) de Reconocimiento de Conductores
CSSV	Consejo Superior de Seguridad Vial
DGT	Dirección General de Tráfico
DGTC	Dirección General de Transporte por Carretera
DYA	Detente y Ayuda
ECDH	Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos
EEDS	Estrategia Española de Desarrollo Sostenible
EEMS	Estrategia Española de Movilidad Sostenible
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FENADISMER	Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España
FENEBÚS	Federación Nacional Empresarial de Transportes en autobús

FGE	Fiscalía General del Estado
GEI	Gases de efecto invernadero
INSIA	Instituto de Investigación del Automóvil
INTRAS	Instituto de Investigación en Tráfico y Seguridad Vial
ITV	Inspección Técnica de Vehículos
KM	Kilómetros
LOE	Ley Orgánica de Educación
MEC	Ministerio de Educación y Ciencia
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONSV	Observatorio Nacional de Seguridad Vial
PAESV	Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial
PEIT	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes
PESV	Plan Estratégico de Seguridad Vial
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PNR	Programa Nacional de Reformas
RAC	Red de Alta Capacidad
RACC	Real Automóvil Club de Catalunya
RACE	Real Automóvil Club de España
RCE	Red de Carreteras del Estado
TBC	Trabajos en Beneficio de la Comunidad
TCA	Tramo (s) de Concentración de Accidentes
UE	Unión Europea
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNESPA	Asociación Empresarial del Seguro

RESUMEN EJECUTIVO

El problema

La inseguridad vial ha alcanzado tales magnitudes a escala global que ha pasado a ser considerada una de las grandes crisis globales que afectan a las sociedades contemporáneas, merecedora de una preocupación creciente de la opinión pública y de la atención de los gobiernos y las instituciones multilaterales, en primer lugar del Sistema de Naciones Unidas. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la considera una pandemia, un verdadero problema de salud pública: se trata, cada año, de 1,2 millones de víctimas mortales y 50 millones de heridos o discapacitados como consecuencia de los accidentes de tráfico, con un coste superior a los 65.000 millones de dólares anuales, una cantidad superior al total de la ayuda al desarrollo¹. En la reciente 1ª Conferencia Mundial sobre Seguridad Vial, celebrada en Moscú², de hecho, se ha advertido de que para 2015 será la primera causa de muerte para los niños con edades comprendidas entre 5 y 14 años; de que para 2020 los accidentes de tráfico serán la tercera causa de mortalidad, y de que en los próximos años pueden perder la vida 5 millones de personas si no se pone remedio a esta crisis.

Las razones y causas de estas muertes y heridas son bien conocidas – velocidad excesiva e inadecuada, consumo de alcohol o drogas, inexistencia o mal uso de los dispositivos personales de seguridad, vehículos en deficiente estado de conservación y seguridad, infraestructuras mal diseñadas o mal conservadas, insuficiencia de regulación, falta de atención política y deficientes servicios públicos de seguridad vial, etcétera- y las políticas necesarias para atajar el problema han sido suficientemente experimentadas como para merecer la homologación, y también el consenso, de los principales organismos internacionales especializados y los gobiernos.

Por otro lado, ya que la seguridad vial está íntimamente relacionada con el tráfico, que es la relación social más característica de nuestra época (aunque vista hasta ahora de forma simplista como la suma de las seguridades de los conductores y el cumplimiento o no de las normas de

¹ Organización Mundial de la Salud (OMS). Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito. 2009.

² Celebrada los días 19 y 20 de noviembre de 2009.

tráfico), la intervención pública debe descansar, antes que nada, en un esquema sólido de valores de civismo, responsabilidad y cooperación solidaria en el uso de unos bienes comunes -los viales-, haciendo compatible el ejercicio del derecho a la movilidad con el derecho a la seguridad colectiva e individual del conjunto de los usuarios de esos bienes comunes.

En España, en los primeros años de la década se alcanzan unas cifras de siniestralidad tales (5.399 fallecidos en accidentes de tráfico en 2003) que hacen saltar las alarmas sociales y el problema pasa a primer plano, de manera que en 2004 los partidos políticos concurren a las elecciones generales con propuestas programáticas en la dirección apuntada y consensuada internacionalmente. El Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV, en adelante) se redacta, así, bajo una clara conciencia -y exigencia- ciudadana de la necesidad de atajar el problema y con un acervo de mejores prácticas ya testadas en los países de nuestro entorno que se podían aplicar "tal cual" en España. Por eso se priorizan de entre las propuestas las medidas que mejores resultados pueden obtener a corto plazo, incidiendo en el cambio de conducta del conductor (el carné por puntos, la reforma del Código Penal, la reforma de la obtención del permiso, etcétera), cambio éste al que estaban abiertos³, debido a la citada alarma social previa, los ciudadanos.

Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación

El resultado general del PESV ha sido exitoso y conocido. Entre 2003 y 2008 (años de vigencia del plan) se ha producido una reducción del 42,6% en el número total de fallecidos, mejorando incluso el 40% perseguido. En 2009⁴ esa reducción respecto al año de referencia alcanzó el 52,5%, mejorando el objetivo europeo un año antes del plazo marcado. Dados esos resultados generales, el objetivo de la evaluación se centra (1) en repasar las medidas puestas en marcha para lograr dicho objetivo y tratar de acercarse a despejar las dudas acerca de a qué medidas se pueden atribuir concretamente los cambios producidos en la actitud del conductor y ese descenso en la siniestralidad⁵; y (2) en el estudio de la formulación de la política pública en aras de mejorar el proceso de planificación y toma de decisiones a nivel estratégico. La realización de la evaluación se justifica en lo que pueda contribuir a la racionalización de las causas del cambio registrado y a reforzar los mecanismos de dicho cambio, dado que se está en un momento de rediseño de la política de seguridad vial al finalizar el periodo de vigencia del PESV e iniciándose la redacción de uno nuevo (2010-2020).

³ Así lo indican los datos de accidentalidad, que reflejan un cambio de tendencia desde 2003-2004.

⁴ Dato a 24 horas. Balance de siniestralidad 2009. Información facilitada en nota de prensa por el Ministerio del Interior -del que depende la DGT- el 2 de enero de 2010. Fuente: www.dgt.es.

⁵ Ver el Anexo I. Matriz de preguntas.

Por ello, pretende ser útil para

- contribuir a la identificación de las posibles mejoras a introducir, de naturaleza institucional e instrumental, para asegurar la continuidad del éxito en la consecución de los objetivos del Plan;
- contribuir a mejorar la legitimidad, la transparencia y la rendición de cuentas como elementos claves de la gobernanza en las políticas de seguridad vial;
- evidenciar la necesidad de la participación de los diferentes actores implicados en la seguridad vial;
- ayudar a ofrecer una visión más constructiva de la política de seguridad vial ante la sociedad, para que no se vea únicamente la perspectiva sancionadora; y,
- contribuir al aprendizaje mutuo al trabajar con los gestores del Plan, tanto el Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV) como la DGT.

Enfoque

La evaluación pretende poner en relación las medidas implementadas en el PESV con el objetivo del mismo, que es reducir en un 40% el número de víctimas mortales en las carreteras, y con el resultado que se percibe por parte de la ciudadanía de esas acciones. Para tratar de determinar la importancia relativa de cada línea estratégica en la consecución del objetivo, se ha utilizado la explotación de los resultados del modelo DRAG⁶.

Así, el equipo evaluador ha trabajado con hipótesis que trata de comprobar, y con unos supuestos de evaluación buscando relaciones causales. De este modo, se adopta un *enfoque evaluativo según la teoría del programa (Theory Based Evaluation)*, donde se estudia en detalle la lógica que hay detrás de las acciones del Plan y las hipótesis causales que encierra, para posteriormente tratar de ver cómo y en qué medida se vinculan con los resultados obtenidos.

La hipótesis de partida de la evaluación es que el PESV señala como eje prioritario de actuación el conseguir un cambio en las pautas de socialización de los conductores y la población en general, confiando en que otros ejes no menos importantes como la mejora de las infraestructuras o el aumento de la seguridad del automóvil, concebidos como sectoriales aunque enfocados teóricamente al mismo nivel, vayan complementando esa actuación prioritaria y, asimismo, abriendo el debate a la ciudad y su concepto como espacio donde debe concentrarse la gestión del riesgo.

Así, a través del plan se ha actuado sobre todo en materias que podían ser abordadas directamente por la DGT; que combinaban la posibilidad y exigencia de resultados inmediatos con una naturaleza estructural (coerción-educación); que fueran eficientes en recursos, y cuyos resultados

⁶ Demand of Road Use, Accidents and their Gravity.

inmediatos fueran aval de la propia política. De ahí surgen las “Medidas especiales de seguridad vial 2004-2005”, que contienen la esencia y el germen de la actuación hasta 2008: el carné por puntos, el aumento del número de agentes de Tráfico, el aumento del número de radares, las actividades reeducadoras para infractores, etcétera. Y, al mismo tiempo, como se verá después, estas medidas especiales serían el adelanto de un plan estratégico que incorporara todas las recomendaciones del Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial 2003-2010 (en adelante, PAESV), - incluida la de elaborar un plan estratégico-.

Principales Conclusiones y Recomendaciones

Estas Conclusiones y Recomendaciones se articulan y ordenan de acuerdo con criterios de evaluación, y no con el grado de relevancia del contenido de las mismas.

Principales Conclusiones

La seguridad vial es un “derecho de última generación”

El derecho a la seguridad vial no aparece consagrado como derecho subjetivo en ninguna de las constituciones vigentes de nuestro entorno pero emerge con fuerza vinculado a las necesidades de movilidad de las sociedades contemporáneas, y pertenece a la última generación de derechos que se afirman para la defensa de las personas y las sociedades, contra los efectos no deseados de los modelos productivos vigentes, y contra los riesgos asociados a las pautas de movilidad imperantes. La prestación de los servicios públicos necesarios para hacer efectivo este derecho *in pectore* implica el concurso de diversas administraciones y, posiblemente, una administración especializada y diseñada *ad hoc*. Se trata de una materia de carácter compuesto que precisaría de una regla de reparto con una garantía de colaboración entre los diferentes poderes públicos. Esta colaboración podría establecerse a través de alguna forma de “acción común” (por ejemplo, en el auxilio a las víctimas durante y después del accidente). Esta acción común contendría mecanismos de apoyo y colaboración mediante los cuales la Administración General del Estado (AGE) apoyaría los planes de acción regionales y locales que cumplieran las condiciones previstas y previamente pactadas en el Plan Estratégico.

La de seguridad vial es una política de *gestión del riesgo*, junto con las políticas de medio ambiente con las que está relacionada porque los efectos que pretenden corregir están causados por el mismo factor, el automóvil. El automóvil, que ha sido el motor del crecimiento económico y del acceso al bienestar y la autonomía para millones de personas, es al tiempo uno de los más graves factores de riesgo para la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad y, desde luego, para la seguridad vial. El uso del automóvil debe atender a la minoración de esos factores de riesgo de forma sostenible y duradera. Las políticas de seguridad vial pueden ser consideradas, con toda legitimidad, como una política de sostenibilidad.

En este sentido, hay que tener en cuenta a la ciudad como medio donde se adquieren o socializan las pautas de movilidad y de conducción dominantes que luego se "exportan" a las vías interurbanas. La configuración misma de la ciudad y su peso en la ordenación del territorio han contribuido poderosamente a conformar el patrón dominante de movilidad, incluyendo los patrones de accidentalidad más frecuentes (días laborables de 9 a 22 horas, atropellos y colisiones laterales y frontolaterales, etcétera, con colectivos especialmente vulnerables como ancianos, niños, ciclistas...)

Aún cuando el objetivo de reducción del 40% de víctimas mortales obligaba a concentrarse en la carretera, no hay que olvidar que los accidentes con víctimas en vías urbanas representan el 53% del total de accidentes con víctimas. Por tanto, el éxito a medio y largo plazo de las políticas de seguridad vial va a depender, en buena medida, de las intervenciones en el medio urbano.

Se apunta en el seno de las administraciones locales (algunas de las cuales así lo han establecido en sus planes de movilidad sostenible) al establecimiento de una jerarquía viaria que dé prioridad a los medios más sostenibles y seguros -desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público- en detrimento del vehículo privado. Ello implica la necesidad de coordinar las políticas urbanísticas con las de movilidad y colocar en el primer plano de atención el diseño urbano como condición imprescindible de una movilidad más segura y sostenible.

El objetivo, conseguido: se ha reducido el número de muertos un 42,6%

El objetivo general del PESV ha sido cubierto a satisfacción: entre 2003 y 2008 se ha producido una reducción del 42,6% en el número de víctimas mortales en los accidentes de tráfico. Y si se tienen en cuenta los últimos datos (parciales) conocidos, se puede afirmar que las medidas del plan siguen produciendo efectos después de haber finalizado: en 2009 murieron en accidente 1.897⁷ personas, un 13% menos que en 2008, superando ya el objetivo de reducción del 50% propuesto por la UE, a alcanzar en 2010.

Atendiendo a los resultados, destacan la reducción del número de conductores y pasajeros de ciclomotor entre 15 y 24 años fallecidos y el número de heridos graves en los accidentes con víctimas, así como la del número de personas entre 18 y 29 años fallecidas y heridas en accidentes de tráfico con víctimas durante el fin de semana. El alcanzar estos objetivos, además, antes del fin del período del PESV, expresa ya un sustancial cambio en las pautas de conducta entre la población más joven, sin duda la más castigada en términos relativos por los accidentes de tráfico. La incorporación de nuevas pautas de conducta en este segmento de población permite augurar una consolidación de estos buenos resultados -como así parecen indicar los datos parciales de 2009- si las acciones emprendidas hasta ahora son acompañadas por medidas de carácter más

⁷ Dato a 24 horas. *Vid.* nota de prensa citada Ministerio del Interior. 2 de enero de 2010. www.dgt.es.

estructural, sobre todo en el campo de la información y educación vial, reglada y continua.

Los peores resultados aparecen en el número de accidentes con víctimas, el número de motocicletas y vehículos pesados implicados en accidentes con víctimas y el número de accidentes con víctimas en carretera entre cuyos factores concurrentes aparecen causas relacionadas con la vía. La interpretación de estos resultados apunta a la naturaleza estratégica y a largo plazo de la lucha contra la seguridad vial y -es preciso reiterarlo- a la importancia de las medidas estructurales.

En el caso de las motos, tan desfavorables resultados hasta 2007 podrían atribuirse⁸ a causas diversas (crecimiento del parque, falta de concienciación de los conductores de turismos sobre la presencia de motoristas, el problema de la doble concepción de la actividad (deporte/ocio *versus* transporte al trabajo) y que aún no se habían visto resultados en los cambios en los exámenes para obtener el permiso. En 2008 ha empezado a invertirse la tendencia.

El factor humano, clave del éxito

El factor humano es la piedra angular de la reducción del número de muertos por accidentes de tráfico. El conseguir la conexión entre la preocupación ciudadana⁹ y las medidas correctivas ha sido el gran acierto del PESV. De hecho, todos los indicadores reflejan que, en efecto, se ha producido el cambio buscado, incluso este pudo haberse producido antes de la puesta en marcha efectiva de las medidas del PESV. Dichos indicadores muestran (ver gráfico de la página 19) que al anunciarse, por ejemplo, el carné por puntos, se produce un descenso en la siniestralidad. En cualquier caso, los conductores son ahora más prudentes al volante, y los mejores datos corresponden a los más jóvenes, y el mayor estancamiento en la reducción del número de muertos en accidentes de tráfico se corresponde con el segmento de edad de entre 35 y 44 años¹⁰.

El otro factor subjetivo determinante ha sido el del género. Los resultados siguen siendo elocuentes; es mayoritaria la participación de los hombres en accidentes con víctimas aunque se está acortando la diferencia. De todas formas, la "feminización" de las pautas deseables en la conducción sería, así, la recomendación genérica más inmediata relacionada con esta dimensión de género.

⁸ Los malos resultados relativos a los fallecidos en accidentes en motocicleta (que no han dejado de aumentar hasta 2008) provocó, a finales de 2007, la aprobación del Plan Estratégico para la Seguridad Vial de Motocicletas y Ciclomotores.

⁹ Los accidentes de tráfico ocupan invariablemente uno de los cuatro primeros puestos en las preocupaciones de los ciudadanos desde 2005, con el paro, el terrorismo y la inseguridad ciudadana. Barómetro Opina para la DGT. Diciembre de 2008.

¹⁰ Balance de siniestralidad 2009. www.dgt.es.

El PESV, reflejo del programa europeo

El PESV ha recogido las recomendaciones de las principales organizaciones y organismos. De la OMS, abordando el tema desde un enfoque sistémico, aunque en la práctica se centró en medidas relacionadas con el conductor y que eran competencia directa de la DGT. De la OCDE¹¹, definiendo objetivos ambiciosos, explotando intervenciones ya probadas para obtener rápidos resultados, haciendo un notable esfuerzo inversor en seguridad vial y fomentando el compromiso político a alto nivel. El desarrollo de otras recomendaciones, como el refuerzo de la gestión de la seguridad vial o el reparto de papeles y responsabilidades claras, probablemente excedían las posibilidades del órgano impulsor del PESV y abordarlas habría comprometido la consecución del objetivo de reducción del 40% de mortalidad en accidentes, hecho que por sí solo ha tenido un claro efecto de legitimación y hace posible abordar objetivos más ambiciosos y estructurales.

Y, en fin, desarrollando o aplicando las recomendaciones del PAESV. El PAESV es un programa de acción, como se ha dicho, el tercero en materia de seguridad vial, pero éste impulsado por la Comisión atendiendo las previsiones del Libro Blanco de transportes¹².

No existen datos sobre el coste del PESV

No ha sido posible conocer una estimación, siquiera de forma aproximada, del coste del Plan ni, por ende, de los niveles de eficiencia alcanzados en su ejecución. Sería muy conveniente realizar algún estudio de coste-eficacia de algunas de las líneas que lo integran, con vistas a disponer de elementos de juicio que sirvan de soporte en los procesos de decisión.

No existe un presupuesto del PESV como tal, sino diferentes programas presupuestarios que financian medidas incluidas en el mismo. La afeción de estos programas al PESV es muy débil -salvo en el caso del 132B¹³, que gestiona la DGT- y no existe ningún tipo de agregación entre los mismos.

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

¹² Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad". El hecho de que la seguridad vial esté incluida en la política de transportes debe ser tenida en cuenta porque la propia Comisión entiende que esta iniciativa está respaldada a nivel de Tratado en aplicación del artículo 71º y en la construcción del mercado interior. Para decirlo de forma más contundente, la Comunidad impulsa y recomienda una serie de medidas sobre seguridad vial en el marco de su política de transportes, a su vez incluida en el contexto de la construcción del mercado único. En la mayoría de los Estados de la UE-27, las políticas de seguridad vial forman parte de las políticas de Transportes. A diferencia de esta estructuración, el PESV está impulsado por el Ministerio del Interior a través de la DGT, que tradicionalmente ha administrado las competencias de Tráfico.

¹³ Programa presupuestario denominado "Seguridad vial" y gestionado por la DGT, que tiene por objetivo estratégico la reducción del número de muertos por accidente de tráfico. Para un mayor detalle en la descripción e indicadores del programa, así como otros relacionados con esta política, se puede leer el Anexo II.

Los gastos imputables al único programa que ha podido ser objeto de análisis, el mencionado 132B, son financiados por los impuestos generales así como por el rendimiento de las multas de tráfico. En este sentido, experiencias comparadas apoderan la idea de establecer un régimen tributario específico para financiar las costosas políticas de seguridad vial al tiempo que sirven de estímulo incentivo y negativo para las conductas deseables y reprobables, respectivamente.

El PESV es una agregación de programas legitimado por los resultados (formalización y seguimiento del plan)

El PESV parece haberse construido por la agregación de programas y medidas ya en marcha con distinto nivel de precisión en la definición de los objetivos parciales, así como en la de los indicadores propuestos para medir su ejecución y sus resultados. Las áreas con mejor grado de definición de objetivos, indicadores de actividad y resultado son las que gestiona directa o indirectamente la DGT. En las otras, la definición de los objetivos o es incompleta por su derivación de las recomendaciones del PAESV (por ejemplo en seguridad del automóvil) o las medidas no contemplan el ámbito territorial adecuado (en infraestructuras, por ejemplo).

Por otro lado, los ejes fundamentales de actuación –permiso por puntos, intensificación de los mecanismos de vigilancia y control, incremento de los ilícitos penales, agilización del procedimiento sancionador-, son los que la sociedad ha percibido como realmente determinantes de los cambios operados en la tendencia de la siniestralidad. En este sentido, el PESV ha logrado una valoración y una legitimación mayor, fruto del éxito de la aplicación de estas medidas.

Respecto al control parlamentario, se ha centrado en los ejes fundamentales arriba mencionados, especialmente alguno de ellos como la presencia de medios humanos de vigilancia y control *versus* medios técnicos (radares), lo que hace pensar en un consenso entre las fuerzas políticas respecto a la sustantividad de esas medidas y el carácter accesorio de las otras que se contienen en el PESV. Sin embargo, la continuidad del éxito en la política de seguridad vial depende de que se aborde en su plenitud la reflexión sobre la importancia del resto de los determinantes de la siniestralidad (la carretera y el coche, por un lado; y la ciudad como dimensión de riesgo, por otro). Se trata de una reflexión que dista de ser meramente técnica y en la que deberá implicarse el conjunto de la sociedad civil, pues afecta al modelo de convivencia: movilidad y desplazamientos, modelo de ciudad, crisis/agotamiento de los combustibles fósiles, sostenibilidad de la economía, etcétera. El seguimiento del plan en sede parlamentaria debe contribuir a la transparencia en la ejecución y aportaría un nivel de compromiso del conjunto de las fuerzas políticas indispensable para llevar a buen puerto una auténtica política de Estado.

Es insoslayable, de otra parte, el problema de la formalización del plan que sustituya o prolongue el PESV 2005-2008. El PESV no fue aprobado ni por la Comisión interministerial de seguridad vial ni, lo que es más importante, por el Consejo de Ministros, por lo que se resiente de forma notable su capacidad de obligar. Las únicas medidas que obligan efectivamente son las

que han sido objeto de una promulgación sustantiva como el permiso por puntos, la reforma del Código Penal o las que se ejecutan directamente por los servicios adscritos directa o indirectamente a la DGT. Resulta paradójico que algunas de estas medidas hayan sido aprobadas por ley (como no podía ser menos, dada su afección a derechos) y, sin embargo, el Plan que formalmente al menos las integra no haya sido objeto ni siquiera de un Acuerdo de Consejo de Ministros, requisito este por lo demás imprescindible siquiera como medida de elemental coordinación entre distintos departamentos ministeriales.

En todo caso, la ejecución del PESV se ha configurado como una fuente de legitimación por los resultados, desde la cual es posible abordar un diseño más ambicioso y verdaderamente estratégico que incluya una propuesta de administración de seguridad vial instrumento de un efectivo liderazgo político.

El sistema de seguimiento del PESV es mejorable, como evidencian las deficiencias en la cumplimentación de las fichas habilitadas al efecto por parte de algunos organismos "propietarios"¹⁴ de medidas contempladas en el Anexo, así como el cuestionamiento de la validez de algunos indicadores de actividad y resultado. Las posibles mejoras en el sistema de seguimiento están vinculadas a su grado de ejecutividad, y este factor está condicionado a su vez por la mejora de los niveles de coordinación de los distintos departamentos y administraciones que participan en el Plan. La continuidad del PESV y su éxito dependen de garantizar la institucionalidad de sus mecanismos, incluidos especialmente los de seguimiento.

Necesidad de una actuación coordinada

Como se ha ido viendo, la actuación coordinada de las AAPP competentes por razón de la materia es una exigencia incuestionable si se quiere dar continuidad y consistencia a las políticas de seguridad vial. El Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial no parece haberse convertido en el ámbito adecuado de reflexión, elaboración y seguimiento de las políticas de seguridad vial en España; y las Conferencias Sectoriales existentes (Transportes, Educación, Sanidad, Industria) tampoco parecen suficientes para abarcar en su complejidad la totalidad de materias y competencias afectadas. En términos descentralizados se están dando *de facto* modalidades distintas de coordinación entre la administración periférica de la DGT y los órganos competentes de las CCAA y de las Corporaciones Locales (CCLL) (Diputaciones, sobre todo). Es de esperar que la creación de los consejos autonómicos introducidos por la reforma de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial¹⁵, consoliden este tejido territorial y esta nueva cultura de colaboración interadministrativa.

¹⁴ Denominación otorgada en el PESV a los organismos y organizaciones que tienen encomendada la gestión de la medida.

¹⁵ Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora.

En el ámbito de la seguridad vial local, no da la impresión de que los instrumentos bilaterales de colaboración puestos en marcha hasta ahora por la DGT puedan generalizarse a la totalidad de los municipios de España o, al menos, a los más afectados por el problema, que en todo caso sobrepasan los 2.000 municipios. El papel de promoción, estímulo y asesoramiento de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que ha llevado a la formalización de un convenio con el Ministerio del Interior no puede suplir, por su naturaleza de asociación de naturaleza privada, la institucionalización de relaciones entre poderes públicos que la ejecución de las políticas de seguridad vial están demandando.

La más imperiosa de las demandas de formación y calificación tiene que ver con la construcción de una auténtica función pública adecuada para la gestión de los programas de seguridad vial. La encomiable labor desempeñada por los funcionarios de la DGT y la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (ATGC) debe entrar en una fase de superior profesionalización e incorporación de nuevos conocimientos a los distintos niveles de gestión.

Recomendaciones

En general, las recomendaciones pasan por mejorar la planificación estratégica de seguridad vial, así como los mecanismos de cooperación, coordinación y participación del plan, con el objetivo de hacer valer el criterio de gobernanza desde el momento del diseño de las políticas públicas.

RECOMENDACIÓN PRIMERA

Los problemas de integración y coordinación de políticas y actuaciones, ya complejos en el seno de la AGE, se vuelven aparentemente inabordables al considerar a las administraciones territoriales con competencias en materias que concurren a la producción del bien público "seguridad vial". Sin regla constitucional de reparto de competencias, no es posible esperar a que la jurisprudencia constitucional y la doctrina perfilen esta regla para acometer la acción corresponsable del Estado y las CCAA en materia de seguridad vial. En este sentido sería conveniente encargar un dictamen sobre la consagración del derecho a la seguridad vial, la definición de una regla de reparto Estado /CCAA y propuesta de un mecanismo transitorio para la elaboración y desarrollo de un plan de acción común Estado/CCAA en la materia.

Con el máximo respeto a las competencias de cada administración pública, la resolución de esta cuestión así como la importancia del problema de la seguridad vial y la relevancia que le conceden Gobierno y opinión pública, harían indispensable la creación de algún ámbito de colaboración que diera efectividad al principio de cooperación que inspira el texto constitucional. Se trataría por tanto de valorar la creación de una Conferencia Sectorial específica en la materia, en la que el Estado y las CCAA pudieran acometer la elaboración, aprobación y ejecución de una política integral de seguridad vial.

RECOMENDACIÓN SEGUNDA

La prestación del bien público "seguridad vial" pertenece a ese tipo de competencias no expresamente atribuidas a los poderes locales pero sobre los que los incrementos de demandas ciudadanas convierten en insoslayables para su prestación y adecuada financiación.

La Comisión de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales debería abordar el estudio de fórmulas de colaboración, incluyendo las financieras, que permitieran una perspectiva de asunción de competencias en la materia, en tanto se procede a la modificación de la LBRL para ampliar las tradicionales competencias de "ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas" que consagra el texto vigente.

El desarrollo de los planes municipales de seguridad vial debiera estar enmarcado en planes de ámbito territorial superior -regionales- que, con pleno respeto a la autonomía de los poderes locales, establecieran pautas de actuación normalizadas y sistemas de información y seguimiento normalizados que facilitaran su evaluación en términos comparativos y, eventualmente, regímenes de apoyo que garanticen que ningún municipio se queda sin esta importante herramienta por falta de medios. Como ejemplo sirva el que la Comunidad Autónoma de Catalunya ha establecido la obligación de redactar planes de seguridad vial a todos los municipios de más de 30.000 habitantes, así como a los que sean capitales comarcales.

Como elemento adicional debería consagrarse la competencia local del artículo 25.2.b. de la Ley de Bases de Régimen Local en seguridad vial incluyendo la defensa de la seguridad vial en el planeamiento urbanístico.

RECOMENDACIÓN TERCERA

Aunque no se puede desdeñar, la función pedagógica que ha supuesto el PESV en cuanto ha puesto de manifiesto el carácter transversal de sus actuaciones y la necesidad de comprometer la cooperación y la coordinación del conjunto de actores sociales e institucionales implicados, en el futuro, será indispensable aumentar el grado de institucionalización del Plan, empezando por su propia formalización con el fin de asegurar un mínimo de compromisos con el resto de los Departamentos competentes de la AGE y del resto de las administraciones públicas.

En este sentido sería conveniente establecer un procedimiento de aprobación del plan (con el máximo rango posible) incluyendo un procedimiento de consulta previa, asegurando en paralelo, el compromiso político de los niveles decisorios.

RECOMENDACIÓN CUARTA

El PESV define 26 objetivos estratégicos que por su naturaleza parece que debieran corresponder a objetivos operativos o incluso indicadores para medir la consecución de los objetivos. Parece más adecuada, para un plan estratégico, la definición de unos pocos objetivos verdaderamente estratégicos, más adecuados para su divulgación e incorporación por los agentes políticos, sociales y por el conjunto de la sociedad civil y, por ello, susceptibles de ser incorporados a los grandes debates sociales.

En esta línea el diseño del Plan mejoraría si además de lo anterior se distinguiesen niveles y factores para la adopción de medidas o aquellas medidas "vinculantes" (para la AGE) e "indicativas" (para el resto de las AAPP).

Los mecanismos de participación deberían ser revisados orientándose a asegurar la participación no sólo "general" en el Consejo de Seguridad Vial, sino en la ejecución de cada uno de los programas del futuro plan. Asegurar la participación de los padres y de los profesores en los programas de educación vial, de los agentes sociales en los de seguridad vial laboral, del personal sanitario en los de sanidad, de los fabricantes en los relativos a los vehículos, debe ser prioritario en los próximos planes.

Igualmente, debería definirse un sistema de participación pública en las distintas fases del plan, desde su elaboración hasta su evaluación, así como auténticos planes de desarrollo y ejecución del Plan cuyos objetivos e indicadores coincidan con los de los programas presupuestarios que financian las medidas sectoriales que integran el Plan.

RECOMENDACIÓN QUINTA

La continuidad del éxito en la política de seguridad vial depende de que se aborde en su plenitud la reflexión sobre la importancia del resto de los determinantes de la siniestralidad (la carretera y el coche, por un lado; y la ciudad como dimensión de riesgo, por otro). Se trata de una reflexión que dista de ser meramente técnica y en la que deberá implicarse el conjunto de la sociedad civil, pues afecta al modelo de convivencia: movilidad y desplazamientos, modelo de ciudad, crisis/agotamiento de los combustibles fósiles, sostenibilidad de la economía, etcétera.

Pero la necesidad de prever e integrar la actuación de las administraciones autonómicas y locales, debería haberse contemplado además alguna forma de "acción común" en diversos campos que hiciera efectivo el principio constitucional de cooperación (por ejemplo, en el del auxilio a las víctimas durante y después del accidente).

Esta acción común podría contener mecanismos de apoyo y colaboración presupuestaria mediante los cuales la AGE podría apoyar planes de acción regionales y locales que cumplieran las condiciones previstas y previamente pactadas en el Plan Estratégico (como sede de un pacto de cooperación con las administraciones territoriales).

RECOMENDACIÓN SEXTA

Debería definirse un cuadro de mando y un sistema de indicadores útil (de medios, de actividad y de resultados) y consensuarlo con el conjunto de los gestores sectoriales del plan y un sistema de seguimiento y evaluación.

Las Memorias anuales deberían incluir información relativa a la ejecución presupuestaria de cada una de las medidas contenidas en el Plan.

RECOMENDACIÓN SÉPTIMA

Por la atención que el problema merece a la opinión pública y por la relevancia y alcance de las acciones del Plan, no parece adecuado que el seguimiento y la evaluación de las mismas sean llevados a cabo en sede meramente administrativa. La implicación del poder legislativo en estas tareas, además de mejorar la transparencia en la ejecución del plan, aportaría un nivel de compromiso del conjunto de las fuerzas políticas indispensable para llevar a buen puerto una auténtica política de Estado. La institucionalización de la rendición de un Informe anual sobre la ejecución del Plan y el estado de situación de la seguridad vial podría ser un instrumento útil a estos efectos.

Es imprescindible potenciar y fortalecer los instrumentos de dirección, coordinación y seguimiento del Plan. A tales efectos debería considerarse la posibilidad de institucionalizar el papel y los cometidos del Comité Director previsto en el Plan, atribuyéndole la competencia para la elaboración del propuesto Informe anual ante el Congreso de los Diputados.

La continuidad del PESV y su éxito dependen de garantizar la institucionalidad de sus mecanismos incluidos especialmente los de seguimiento.

RECOMENDACIÓN OCTAVA

Debería realizarse una estimación previa del conjunto de los costes del plan, además de elaborar un presupuesto plurianual y definir las previsiones de financiación. Podría hacerse coincidir cada área con un programa de gasto (y, mejor, cambiar el término "área" por el de "programa").

También sería muy conveniente realizar algún estudio de coste eficacia de algunas de las líneas que lo integran, con vistas a disponer de elementos de juicio que sirvan de soporte en los procesos de decisión.

RECOMENDACIÓN NOVENA

Sería recomendable realizar un trabajo de sistematización, imputando la totalidad de los programas presupuestarios que total o parcialmente contribuyen a la prestación del servicio "seguridad vial" en la perspectiva de la configuración de un Grupo de Programas.

En esta línea podría encargarse a un grupo de trabajo coordinado por el Ministerio de Economía y Hacienda la creación de un Grupo de Programas integrando el conjunto de los programas de gasto que concurren en la prestación del servicio "seguridad vial".

Igualmente, con el fin de maximizar la eficacia del impulso político del Plan, sería conveniente adecuar lo más posible la propia estructura orgánica y presupuestaria de la DGT a la del PESV.

RECOMENDACIÓN DÉCIMA

La estructura de algunos tributos relacionados con la protección del medio ambiente (hecho imponible, base imponible, cuota, etcétera) podría ser ampliada orientándose a disuadir conductas de riesgo para la seguridad vial.

RECOMENDACIÓN UNDÉCIMA

En su diseño dicha articulación puede ser mejorada siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en orden a estructurar las actuaciones del Plan en los cuatro niveles ya mencionados en este Informe: primario -evitar el accidente- secundario -minorar las consecuencias del accidente en el momento de producirse- terciario -auxilio y asistencia para minimizar las consecuencias a largo plazo- y cuaternario -reparación de daños y resocialización- y los tres factores por cada nivel-vía, vehículo y factor humano-.

La clasificación de las medidas según este esquema podría favorecer un nivel superior de integración y seguimiento de las medidas independientemente del Departamento que las gestione. Y, desde luego, efectos de complementariedad y sinergia muy superiores a los conseguidos en el periodo 2005-2008.

RECOMENDACIÓN DECIMOSEGUNDA

La actualización del PEIT prevista en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible podría ser la ocasión de redefinición de objetivos estratégicos de la política de infraestructuras viarias, asignado un mayor peso, entre otros, a los de seguridad vial.

En el ámbito de la política educativa, resulta imprescindible acometer el diseño de instrumentos de cooperación que garanticen, primero, el conocimiento de lo actuado; segundo, la evaluación compartida y, en fin, una acción común para garantizar los resultados en materia de seguridad vial. La Conferencia Sectorial de Educación debiera atender con prioridad el desarrollo de estos mecanismos.

Aunque las medidas de atención a las víctimas han experimentado un notable avance en el PESV, una adecuada definición jurídica de víctima, similar a la presentada en los Encuentros de Gijón, sería de extrema utilidad, a los efectos de objetivar los auxilios que puedan dispensar las AAPP competentes. Y al respecto debiera estudiarse en qué medida tal definición podría tener efectos en cuanto al acceso a la condición de beneficiario del sistema de dependencia se refiere.

De igual modo la garantía de acceso a unos niveles básicos de atención sanitaria en cualquier punto del territorio nacional, implicaría contemplar la posibilidad de desarrollar algún tipo de estrategia o protocolo además de una formación normalizada en los equipos sanitarios de emergencia.

RECOMENDACIÓN DECIMOTERCERA

En España, la envergadura del problema y la reiterada complejidad de su tratamiento demandan conjugar liderazgo político, capacidad de interlocución con los distintos agentes intervinientes (entre ellos, el resto de los gobiernos de la UE) y suficiencia de medios para enfrentar adecuadamente su solución.

En este sentido podría valorarse la creación de un órgano político responsable de Seguridad Vial en la AGE.

RECOMENDACIÓN DECIMOCUARTA

Los gestores de las diversas líneas estratégicas y medidas sectoriales presentan grados diferentes de asunción de la cultura administrativa que sustenta el PESV. Sea cual sea la fórmula administrativa de gestión del Plan y, en general, de la política de seguridad vial, es imprescindible para su buena marcha la consolidación de los rasgos esenciales de esa cultura: su carácter de transversalidad, la interrelación de las acciones de diversos departamentos, la importancia del concurso de los agentes sociales, la participación y activa colaboración de los grupos objetivo en la propia gestión de las medidas del Plan, etcétera.

En este sentido deberían fomentarse y potenciarse los elementos constitutivos de la cultura administrativa de seguridad vial mediante la realización de grupos de trabajo, seminarios, jornadas, encuentros, etcétera, con participación de los funcionarios responsables de la gestión de los programas sectoriales que integran el PESV.

RECOMENDACIÓN DECIMOQUINTA

Los Informes de Seguimiento con los que se elaboran las Memorias deberían tener un formato fijo para todo el período del Plan con el fin de garantizar la comparación entre los indicadores pertenecientes a los distintos ejercicios.

RECOMENDACIÓN DECIMOSEXTA

En lo que concierne a las **actividades de educación vial (área 1)**, debería intensificarse la participación del Ministerio de Educación como nexo de unión entre el impulso del PESV y la gestión ordinaria de las competencias en materia de educación de las Comunidades Autónomas (CCAA). Y también en el propio Ministerio de Educación y formando y concienciando a la comunidad educativa en considerar la educación vial con el rango y la importancia que le otorga la LOE.

Igualmente sería conveniente impulsar, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, la elaboración de un plan de acción concertado sobre educación vial en los distintos niveles educativos, incluyendo programas de formación de docentes y un sistema de estímulos.

Los centros de formación de conductores, y consiguientemente las pruebas para la obtención de los diferentes permisos y licencias de conducir, deben afrontar un cambio en sus planteamientos formativos, la seguridad vial no debe ser únicamente una materia a impartir, debe ser un principio básico en la creación y/o modificación de actitudes y aptitudes de los futuros conductores.

En cuanto a la **concienciación de seguridad vial (Área 2)**, además de la elaboración y presentación en sede parlamentaria de un informe anual sobre el estado de la seguridad vial en España, como se propone en la recomendación séptima, sería conveniente incluir en el PESV una estrategia de comunicación y un sistema propio de evaluación de resultados, difundir los resultados del PESV a los ciudadanos y diseñar sistemas interactivos de comunicación.

Por otra parte la inclusión del ámbito sanitario -y sólo en tanto que "acciones preventivas"- en el área de "concienciación de seguridad vial", no parece la más adecuada para potenciar tan importante dimensión de las políticas de seguridad vial, teniendo en cuenta la recomendación de la OMS de adoptar un enfoque epidemiológico para las mismas. Por ello resulta indispensable la incorporación de un área con objetivos operativos precisos para este ámbito en el campo de las acciones preventivas así como en el de las curativas y asistenciales.

RECOMENDACIÓN DECIMOSÉPTIMA

Los agentes sociales consideran que las actuaciones de vigilancia y control son, junto con la implantación del carné por puntos, el gran puntal del PESV. Consideran que el Plan da a estas actuaciones una importancia máxima y que se han dedicado cuantiosos recursos, aunque algunos entrevistados consideran que será necesario hacer un sobreesfuerzo en este aspecto ya que el nivel de control alcanzado en vías principales es muy importante pero sería preciso replicar ese esfuerzo en vías secundarias.

Una cuestión adicional es asegurar la aplicación de la Ley del permiso por puntos en la totalidad del territorio nacional, evitando la existencia de zonas "exentas" en el ámbito municipal y garantizar la igualdad de todos ante la ley y la unidad de mercado.

RECOMENDACIÓN DECIMOCTAVA

Sería conveniente, establecer un plazo determinado para la incorporación a los vehículos, de serie, de medidas predictivas y adaptativas, con especial incidencia en el denominado "triángulo de seguridad del automóvil" (frenos, neumáticos y suspensiones), que son las que tiene un tercio de los vehículos que pasan la ITV.

Igualmente sería preciso complementar las medidas de estímulo a la compra de coches incorporando criterios de seguridad en el automóvil y primando la complementariedad seguridad/reducción de emisiones de CO₂.

E impulsar cerca de las instituciones comunitarias competentes la adopción, en plazo determinado, de limitadores de velocidad que posibiliten con el mínimo esfuerzo la conducción a velocidades permitidas.

Por último, en cuanto a las acciones relacionadas con la revisión técnica, sería conveniente institucionalizar el funcionamiento y los acuerdos del grupo de trabajo para la homogenización de las Inspecciones Técnicas de Vehículos (ITV) y su funcionamiento.

RECOMENDACIÓN DECIMONOVENA

El grado de inconcreción en la atribución de responsabilidades y la vaguedad del indicador de actividad contemplado en el PESV, hacía presagiar la falta de información sobre lo ejecutado y sobre los resultados obtenidos. Si se pretende mantener una medida de estas características, como es el parecer del equipo de evaluación, debieran habilitarse los mecanismos oportunos para que los titulares de las vías no del Estado pudieran cumplimentar este tipo de información. La Conferencia Sectorial competente debiera asumir alguna responsabilidad al respecto.

Por otra parte el esfuerzo presupuestario alcanzado en materia de conservación, mejora y construcción de infraestructuras, debiera ser mantenido en el marco de los objetivos generales del PEIT, reequilibrando su peso con respecto a la construcción de nuevas vías y haciendo parte del compromiso del 1,5% del PIB en términos anuales hasta 2020. Desde esta perspectiva sería conveniente articular en el seno de la Conferencia Sectorial competente, una acción común con el resto de titulares de las vías para la generalización de los planes de señalización y eliminación de los TCA en todas las carreteras.

El desarrollo y ejecución del PEIT debiera realizarse, en lo sucesivo, en el marco de los objetivos y previsiones de la EEMS.

Adicionalmente podrían adoptarse otro tipo de medidas como:

- ♦ Establecer la obligatoriedad de la auditoría y la evaluación del impacto de seguridad vial en los proyectos de obras.
- ♦ Elaboración de un manual de de señalización.
- ♦ Establecer la obligación de señalar adecuadamente en los pliegos de prescripciones técnicas.
- ♦ Encomendar a la ATGC la vigilancia e inspección de las señalizaciones, así como la potestad sancionadora.
- ♦ Avanzar en I+D+i, por parte de los ministerios de Interior e Industria, para alcanzar una tecnología que interactúe con dispositivos de los vehículos para la gestión/información del tráfico.
- ♦ Incentivar, en el marco de las previsiones del PEIT el reequilibrio modal en favor del transporte de mercancías por ferrocarril.

RECOMENDACIÓN VIGÉSIMA

Podría valorarse la inclusión de la seguridad vial laboral en la negociación colectiva.

Igualmente podría abordarse la regulación, para los trabajadores autónomos, de las condiciones mínimas de prestación del servicio, relacionadas con la seguridad vial laboral.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOPRIMERA

Debería estimularse la colaboración entre CCAA para la prestación de servicios de pronto auxilio con vistas a reducir el tiempo de prestación de este servicio.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOSEGUNDA

Sería conveniente dotar servicios de atención, orientación y apoyo a las víctimas y sus familias en relación con las gestiones posteriores al accidente, sin perjuicio de los que reciban los titulares, beneficiarios de seguros de accidentes.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOTERCERA

Un tratamiento de la generación de conocimiento y su gestión adecuado a las dimensiones del problema y a la relevancia política adquirida requeriría, en coherencia con lo apuntado en materia de educación vial, potenciar la seguridad vial ordenando y agrupando los esfuerzos actualmente dispersos.

Por otra parte sería necesario garantizar la recogida y tramitación de información sobre accidentes ocurridos en las CCAA con competencias en materia de tráfico, crear una base de datos en la red de hospitales públicos sobre víctimas de accidentes y sus secuelas.

Finalmente deberían incrementarse los estudios y perfiles de siniestralidad para la realización de planes específicos que puedan permitir la mejora en la accidentalidad en los colectivos más vulnerables.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOCUARTA

Este régimen de bilateralidad, útil en el lanzamiento de una determinada actividad, debiera ser sustituido por un régimen de cooperación en el que la DGT pudiera aportar recursos condicionados, entre otros, a la definición de objetivos y medidas concordantes con las establecidas en el Plan Urbano Tipo.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. El mandato

En su reunión del 8 de abril de 2009, el Consejo de Ministros aprobó las políticas objeto de evaluación por parte de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en 2009. En el Acuerdo alcanzado por el Gobierno se detalla que será evaluado "El Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV) 2005-2008, que, siguiendo las pautas del programa de acción europeo 2001-2010, ha definido un ambicioso conjunto de objetivos, áreas estratégicas y líneas de intervención, cuya finalidad es la reducción de la siniestralidad en carretera que constituye, además, un objetivo primordial de la política del Gobierno. Terminado el periodo de ejecución del Plan, la evaluación se centrará en el grado de aplicación y éxito del conjunto de las medidas que integran el mismo"¹⁶.

Tres son las fuentes de legitimación del mandato de esta evaluación, que se concretan en el Acuerdo antes citado. En primer lugar, la Unión Europea (UE), en la que la política de seguridad vial es, desde 2001, una línea de acción prioritaria, como lo marca el Libro Blanco "La política europea de transportes de cara a 2010: la hora de la verdad": en este texto, la UE se propone como objetivo la reducción del 50% de las víctimas mortales en el año de referencia. Dos años después, en 2003, la Comisión aprobó el Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial (PAESV¹⁷), donde se fijan las líneas a seguir y se recomienda la elaboración de planes estratégicos para su implementación en los países miembros.

En segundo término, la evaluación se lleva a cabo en el marco del Programa Nacional de Reformas de España (PNR), en el que se encomienda a la AEVAL la realización de una evaluación anual del grado de aplicación y éxito de las medidas incluidas en el mismo. El PNR fija en el eje 2 como objetivo específico para el año 2010 la reducción de la tasa de siniestralidad en

¹⁶ Orden PRE/1134/2009, de 5 de mayo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueban los programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en 2009. Ver Anexo III.

¹⁷ Se trata, en realidad, de una Comunicación de la Comisión.

carreteras un 40%, objetivo incluido también en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT).

En tercer lugar, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), cuya evaluación igualmente se encomienda a la AEVAL, explicita la necesidad de tomar medidas al calificar los accidentes de tráfico como "un problema de primera magnitud" vinculado al transporte, siendo como es la primera causa de muerte entre los menores de 30 años, según se señala, e incluyendo la siniestralidad en carretera como indicador de la medición de la sostenibilidad española.

1.2. Objeto y alcance de la evaluación

El objeto de evaluación es el Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV) 2005-2008 -como eje central de actuaciones del Gobierno español y en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado (AGE)-, en el marco del Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial.

Las enormes consecuencias humanas, sociales y económicas que se derivan de la siniestralidad en las carreteras han situado la política de seguridad vial en el primer plano de la agenda política europea, superándose la anterior concepción de que los accidentes son inevitables. Como se ha visto, en el Libro Blanco del Transporte (2001) y el PAESV (2003) se define el objetivo de reducción del 50% y se recomienda la elaboración de planes estratégicos en cada país.

El PNR de España hace suyo este diagnóstico europeo y en su eje 2 fija como objetivo específico para el año 2010 la reducción de la tasa de siniestralidad en carreteras en un 40%, objetivo que en consecuencia aparece también recogido en el PEIT. La EEDS, por su parte, incorpora en sus indicadores de sostenibilidad la siniestralidad, los accidentes y el número de víctimas.

Con todas estas consideraciones, por consiguiente, el PESV se relaciona con los siguientes ámbitos:

- El comunitario: Teniendo en cuenta el Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad", en el que se establece el objetivo de reducir en un 50% las víctimas mortales, así como el Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial.
- El estatal: Tomando como principal referente el plan que da título a la evaluación, el Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008, principalmente en su documento de acciones estratégicas claves, y sus objetivos, vinculándose al PNR (a través del PEIT) y a la EEDS.
- El autonómico: Porque existen competencias de Tráfico transferidas a las Comunidades Autónomas (CCAA Catalunya y Euskadi¹⁸), además

¹⁸ Navarra, por ser comunidad foral, tiene competencias sobre vigilancia de la circulación vial y denuncia de infracciones en colaboración con la Agrupación de

de estar en tramitación la transferencia en otras. Además, hay que tener en cuenta que algunas de las competencias relacionadas con la seguridad vial (infraestructuras, sanidad, educación, servicios sociales, medio ambiente) están también transferidas a las CCAA.

- El local: Teniendo en cuenta las competencias atribuidas a las Corporaciones Locales (CCLL) por el artículo 25,2,b) de la Ley de Bases de Régimen Local en materia de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.

El grado de complejidad del Plan de acciones estratégicas claves 2005-2008 se evidencia en las numerosas áreas estratégicas que se abordan (8+2), concretadas en 18 líneas estratégicas, 49 objetivos operativos y 182 acciones claves que involucran a diferentes políticas sectoriales en el ámbito de las competencias de la AGE y en las correspondientes en las CCAA (educación, infraestructuras, sanidad, interior...) y que componen un objetivo transversal que implica a todas las Administraciones Públicas (AAPP).

En cuanto a la fase del ciclo en el que se encuentra la intervención objeto de evaluación, se puede hablar de una triple perspectiva:

- El Plan Estratégico abarcaba desde 2005¹⁹ a 2008, por lo que la intervención está finalizada;
- Tanto el programa de acción europeo, como el PNR en el que se enmarca esta medida se prolongarán hasta 2010. El PEIT incluso se alarga más en el tiempo, hasta 2020. Por lo tanto, una parte de sus medidas seguirán ejecutándose, en todo caso, durante este período, con independencia de su integración en los programas que puedan suceder al PESV; y,
- En el momento de escribir este Informe, se trabaja en la elaboración de un nuevo plan de seguridad vial, con horizonte temporal 2010-2020, que aún no se ha puesto en marcha. A nivel europeo, la Comisión está inmersa en un proceso de consulta pública con vistas a la elaboración del Programa Europeo de Seguridad Vial 2011-2020: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/consultations/2009_11_20_ersap_2011_2020_en.htm.

El análisis de las políticas de seguridad vial es abordado a los efectos de enmarcar o contextualizar determinadas actuaciones que forman parte del PESV. Una de las hipótesis de la que parte esta evaluación es que el PESV es sólo una parte de las políticas de seguridad vial del Estado y, de ellas, las que competen a la AGE. Hacer esta consideración previa es pertinente porque, en el complejo entramado de actuaciones derivadas del orden competencial asentado por el bloque de constitucionalidad en la materia, es

Tráfico de la Guardia Civil (ATGC), y está negociándose el traspaso del resto de competencias de tráfico.

¹⁹ Desde 2004, si se tienen en cuenta, como así debiera ser, las Medidas Especiales de Seguridad Vial 2004-2005, que también están incluidas en el PSV.

posible encontrar algunas que debieran hacer parte de una estrategia integral en la materia y que requerirán, como se indica en el apartado correspondiente, mecanismos de colaboración indispensables para mejorar los niveles de seguridad vial de la población española.

Hecha esta consideración, la evaluación se ha centrado en el análisis del conjunto de áreas y líneas que integran el PESV que figuran en el cuadro situado más abajo y que se describen en el apartado II.2.1. de este Informe. La Metodología para analizar dichas áreas y líneas estratégicas, así como los objetivos operativos y las acciones claves se puede leer en el apartado de Metodología (punto III.2. de este Informe) y en los Anexos I -matriz de preguntas- y IV -fuentes de información-).



Fuente: PESV 2005-2008. Plan de acciones específicas claves.

Se ha analizado el conjunto de las 18 líneas estratégicas y las 182 acciones claves con el fin de conocer su grado de realización medido en términos del cumplimiento de sus respectivos indicadores de resultados. Para cada una de ellas se ha procurado obtener información a través de las diferentes herramientas de análisis que se citan en la Metodología y tomando como base las fichas de seguimiento gestionadas por el ONSV. Cuando este análisis no ha podido ser realizado con ese nivel de desagregación, bien por falta de información, bien por haberse verificado la ausencia de sustantividad de la medida en cuestión, se ha realizado al nivel inmediatamente superior de línea estratégica.

I.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación

Con la evaluación se pretende contribuir a valorar, de acuerdo con los criterios de evaluación contenidos en la matriz de preguntas²⁰, la contribución de las medidas que integran el Plan a la consecución del objetivo de reducción del 40% en la mortalidad en los accidentes de tráfico, y de su complementariedad con otras políticas relacionadas con la seguridad vial: movilidad, transporte, acondicionamiento de infraestructuras, educación, etcétera.

El hecho de que la UE, la EEDS, el PNR y el propio PESV hagan hincapié en la siniestralidad en las carreteras y se marquen como objetivo su reducción no hace más que reflejar la preocupación de los gobiernos por un problema social de gran calado e impacto en la opinión pública que precisa unas medidas de mejora. La seguridad vial ha entrado en las agendas

²⁰ Anexo I. Matriz de preguntas.

gubernamentales desde hace unos años²¹, y la percepción ciudadana parece estar cambiando con respecto a la actitud necesaria ante la conducción, el respeto a las normas de circulación y la tolerancia con las prácticas de riesgo. Las cifras reflejan un descenso en la siniestralidad, pero existen dudas acerca de a qué medidas se pueden atribuir concretamente esos cambios y ese descenso. La realización de la evaluación se justifica en lo que pueda contribuir a la racionalización de las causas del cambio y a reforzar los mecanismos de dicho cambio, dado que se está en un momento de rediseño de la política de seguridad vial al finalizar el periodo de vigencia del PESV e iniciarse el de redacción de uno nuevo (2010-2015).

Por ello, pretende ser útil para

- contribuir a la identificación de las posibles mejoras a introducir, de naturaleza institucional e instrumental, para asegurar la continuidad del éxito en la consecución de los objetivos del Plan;
- contribuir a mejorar la legitimidad, la transparencia y la rendición de cuentas como elementos claves de la gobernanza en las políticas de seguridad vial;
- evidenciar la necesidad de la participación de los diferentes actores implicados en la seguridad vial;
- ayudar a ofrecer una visión más constructiva de la política de seguridad vial ante la sociedad, para que no se vea únicamente la perspectiva sancionadora; y,
- contribuir al aprendizaje mutuo al trabajar con los gestores del Plan, tanto el Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV) como la DGT.

²¹ En este sentido, algunos agentes consultados destacan la importancia que ha tenido en el resultado español la coincidencia temporal en la introducción del tema de la seguridad vial en la agenda, no sólo europea (lo que se conoce como "europeización de la agenda") sino también en el marco de los países industrializados, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). OCDE, Objetivo Cero. Objetivos ambiciosos para la seguridad vial y enfoque de un sistema seguro. 2008.

II. EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD VIAL 2005-2008

II.1. Contexto del PESV

II.1.1. El problema de la seguridad vial

El problema de la seguridad vial se halla identificado en los niveles global, comunitario y estatal y caracterizado como una de las crisis globales de seguridad de las sociedades contemporáneas y como una pandemia en materia de salud pública por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En este sentido, la propia OMS define, en el marco del necesario enfoque sistémico que propugna, los diversos tipos de riesgo²² y los factores relacionados, y que son los que se utilizan en este Informe de evaluación para abordar el problema:

- En cuanto a la exposición al riesgo, entre los determinantes figuran factores económicos y demográficos, el nivel de motorización, los modos de desplazamiento, el volumen de trayectos innecesarios y las prácticas de planificación del uso de la tierra.
- En lo que se refiere a la incidencia de choques, los factores de riesgo son la velocidad excesiva, la conducción bajo la influencia del alcohol, los vehículos inseguros, el diseño de vías públicas poco seguras, y la falta de aplicación eficaz de las leyes y reglamentaciones de seguridad.
- Por lo que respecta a la gravedad de los traumatismos, los factores de riesgo son la no utilización de cinturones de seguridad, sillas de seguridad para niños y cascos; la falta, en los vehículos, de dispositivos de protección a los peatones en caso de colisión; las infraestructuras a los lados del

²² Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito. 2009.

camino que no ofrecen protección en caso de choque; y factores de tolerancia humana.

- Con respecto a la evolución de los traumatismos después del choque, los factores de riesgo comprenden las demoras en la detección del choque y en la aplicación de medidas para el salvamento de vidas y la prestación de asistencia psicológica; la falta de servicios de urgencia en el lugar del choque y durante el traslado a un establecimiento de salud o la demora en brindarlos; y la dispensación y calidad de los servicios de traumatología y rehabilitación.

Las políticas de seguridad vial experimentan un amplio desarrollo en la mayor parte de las regiones del mundo, en paralelo con el crecimiento del parque automovilístico de cada país y el grado de sensibilización de su opinión pública y su sociedad civil. Con carácter general puede afirmarse que en los países emergentes de rápido crecimiento económico el problema de la seguridad vial alcanza niveles de gravedad importantes, mientras que las políticas para atajarlos experimentan considerables retrasos. Por el contrario, en aquellas sociedades con más experiencia en problemas de seguridad vial, el nivel de conciencia social es más elevado y las demandas a los poderes públicos más exigentes. Se puede decir que la atención a la seguridad vial constituye un indicador del grado de desarrollo de las sociedades de nuestro tiempo.

Objetivos a nivel internacional

PAÍS	AÑO BASE	AÑO OBJETIVO	OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE FALLECIDOS
Austria	1997	2005	-10%
Canadá	1991-1996	2008-2010	-30%
EEUU	1996	2008	-20%
España	2003	2008	-40%
Finlandia	2000	2010	-37%
Holanda	1998	2010	-30%
Nueva Zelanda	1999	2010	-42%
Reino Unido	1994-1998	2010	-40%
Suecia	1996	2007	-50%
UE	2000	2010	-50%

Fuente: PESV 2005-2008. Plan de acciones estratégicas claves.

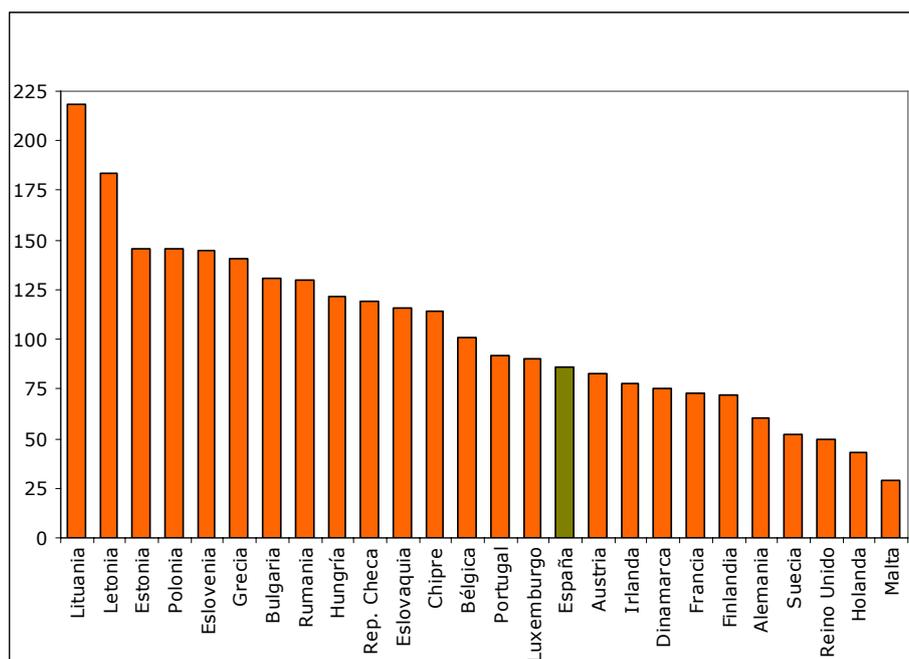
En coherencia con estos diferentes niveles de concienciación y demanda, los poderes públicos desarrollan niveles distintos de intervención, tanto en lo que concierne a la ambición y definición de los objetivos políticos como en el grado de implicación de las respectivas ciudadanías. En el Anexo V se resumen algunos planes y estrategias actualmente vigentes, así como los programas, planes, estrategias, declaraciones, etcétera, realizados por la UE.

La UE, cuya situación de mortalidad por accidentes de tráfico se refleja en el gráfico siguiente, ha identificado los mismos problemas de seguridad vial en

los países miembros, y las mismas causas comunes de los accidentes o de las lesiones, y forman parte de los anteriormente definidos:

- Velocidad excesiva o inadecuada en relación con la vía o con las condiciones meteorológicas.
- Consumo de alcohol y drogas y presencia de la fatiga.
- No utilizar los sistemas de retención y/ o el casco de protección.
- Protección insuficiente ofrecida por los vehículos en caso de colisión.
- Existencia en la vía de tramos con alto riesgo de accidente.
- Inobservancia de los periodos de conducción y descanso en el transporte profesional.
- No respetar las distancias de seguridad y realizar maniobras antirreglamentarias.

Muertos en accidente en Europa por millón de habitantes. 2003



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

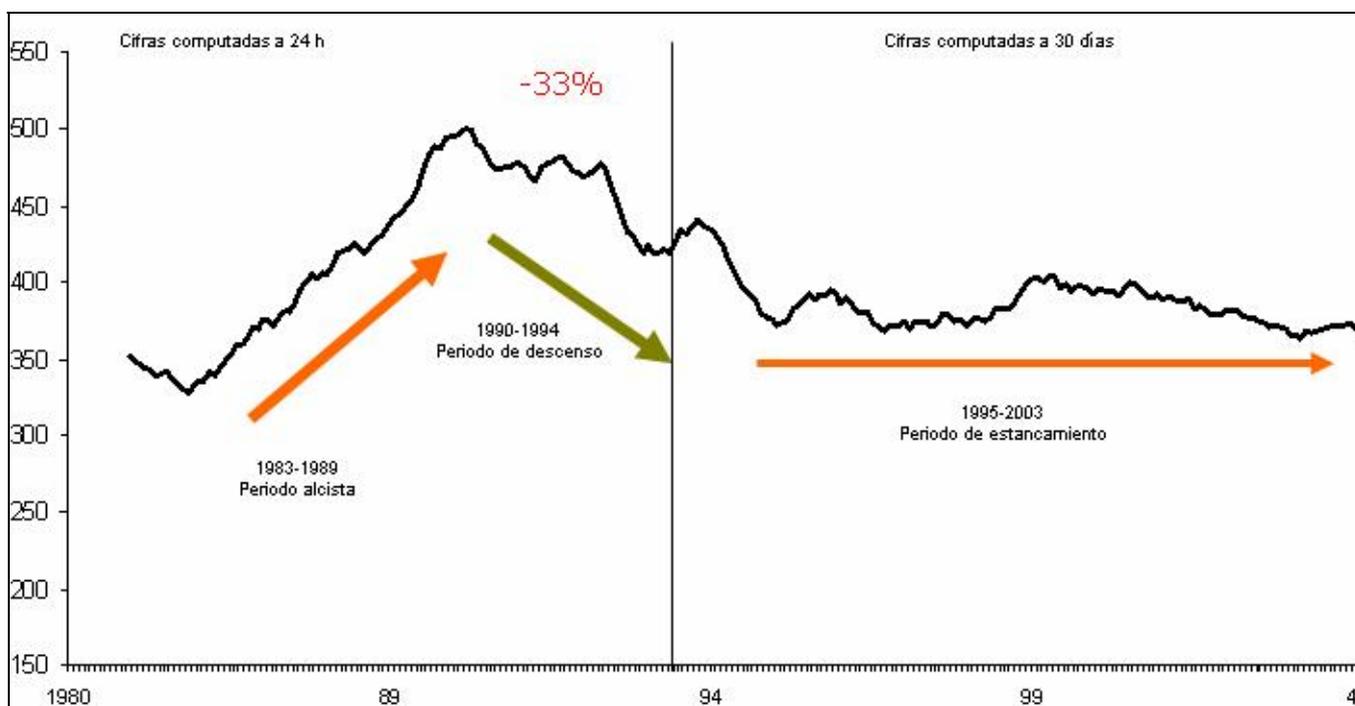
Algunos grupos de población se ven especialmente afectados por la inseguridad vial, entre los que se encuentran los jóvenes entre 15 y 24 años; los mayores y los usuarios más vulnerables (peatones, ciclistas y conductores de motocicletas y ciclomotores).

Los altos niveles de siniestralidad vial alcanzados en nuestro país demandaban una acción urgente y decidida que permitiera, al tiempo que alcanzaba los objetivos propuestos por la UE para el período 2001-2010,

consolidar un modelo de actuación de las administraciones competentes, así como un consenso social mayoritario que legitimara las actuaciones públicas y, lo que es más importante, asumiera un papel protagonista en el cambio de actitudes necesario para resolver el problema.

El perfil de la siniestralidad en España hasta el año de referencia se evidencia en el gráfico siguiente. La evolución económica tiene un reflejo casi inmediato en la siniestralidad, de modo que en los periodos de recuperación económica (véase la salida de la crisis de los 80) aumenta la accidentalidad, y, una vez iniciada la crisis se inicia un descenso de la accidentalidad. El cambio en la definición de fallecido en accidente hace variar la gráfica, pero sí se nota un estancamiento desde mediados de los 90, cuando empieza la preocupación política por la seguridad vial (recuérdese que el Informe Gerondeau es del año 1991 y el primer Programa de Acción Europeo de 1993²³). Concretamente, en 2003, año de referencia, hubo en España 5.399 fallecidos en accidente de tráfico.

Evolución de la siniestralidad en España hasta el año 2003

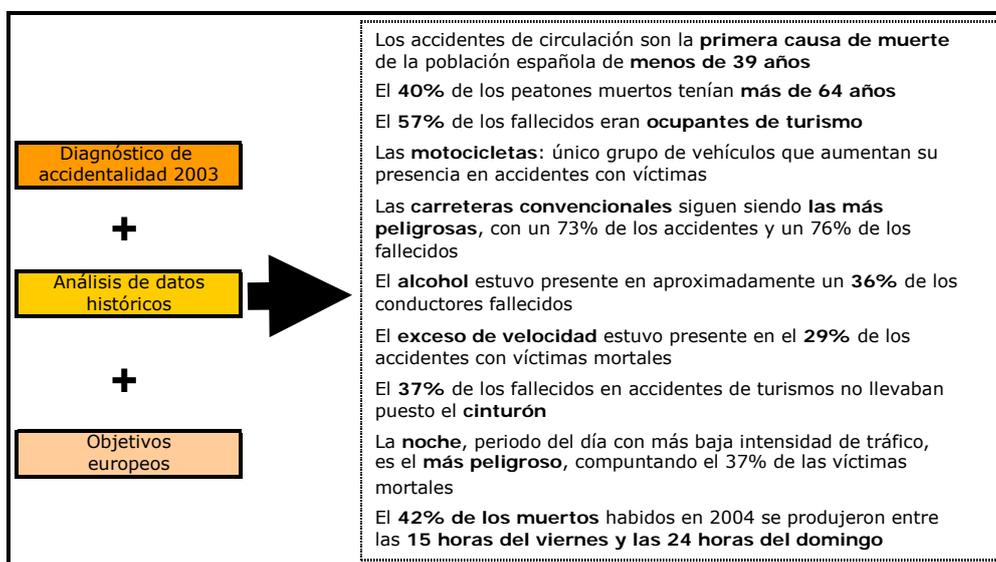


Fuente: Elaboración propia.

²³ Véase para más detalle el cuadro resumen que figura en el Anexo V.

El patrón de accidentalidad en España en 2004, cuando se elaboró el PESV, se puede resumir en el siguiente gráfico:

Patrón de accidentalidad en 2004



Fuente: PESV 2005-2008.

Así, en esta línea, el PESV relata que en el año 2004 se produjeron en España más de 94.000 accidentes con víctimas en los que hubo 4.741 muertos, 21.805 heridos graves y 116.578 heridos leves, lo que da un resultado de 143.124 víctimas, lo cual ha planteado a su vez la exigencia de otorgar una prioridad política e inducir una movilización social capaces de hacer frente al excesivo precio pagado por el modelo vigente de movilidad.

El cuadro siguiente permite contrastar las diferencias entre España y los países europeos más comprometidos en la seguridad vial en 2003:

Comparación España-otros países europeos

	Holanda	Reino Unido	Suecia	España
Parque de vehículos por habitante	0,534	0,495	0,549	0,596
Ratio de mortalidad por vehículo motorizado (decenas de miles)	1,28	1,19	1,21	2,13
Control alcoholemia conductores	32%	13%	No disponible	8,63%
Multas velocidad / 1.000 conductores	40	No disponible	50	20
Sanción (tipo)	Permiso puntos	Permiso puntos	Permiso puntos	Económica

Fuente: Medidas especiales de Seguridad Vial 2004-2005.

Los datos son suficientemente elocuentes acerca de la envergadura del problema y la enorme distancia de los instrumentos en manos de los responsables de la política de seguridad vial para hacerle frente en comparación con los que disponían otros países que son referentes de seguridad vial en nuestro entorno geopolítico:

- España tenía en el comienzo del período considerado un parque automovilístico por habitante mayor que el del resto de los países de comparación (todos ellos, por cierto, con una renta *per capita* superior a la española), lo que define un factor de riesgo por exposición asimismo superior.
- La tasa de mortalidad por vehículo motorizado era asimismo superior -casi el doble- al del resto de los países, lo que confirma la validez o el peso del factor exposición en la probabilidad de accidente.
- La tasa de controles de alcoholemia era, sin embargo, mucho más baja que la de cualquiera de estos países, siendo así que las pautas de ingesta de alcohol eran muy elevadas, especialmente entre la población joven y en fines de semana.
- La tasa de multas por mil conductores era también muy baja con el consiguiente efecto de percepción social de los infractores.
- Finalmente, el régimen sancionador era fundamentalmente económico, con un procedimiento extraordinariamente lento que difería en el tiempo el efecto correctivo de la sanción, que terminaba por ser internalizada como el "precio" de una conducción despreocupada e irresponsable.

Todas estas condiciones, conjugadas con las positivas experiencias de los países de referencia y un entorno de opinión que manifestaba ya indicios claros de asunción de la gravedad del problema de la siniestralidad vial, han configurado un cuadro de situación que demandaba una intervención política enérgica con objetivos precisos y dotada de medios orientados a operar cambios sustanciales en las pautas de conducción dominantes.

II.1.2. Inclusión en la agenda política

La inclusión del problema de la seguridad vial en la agenda política ha sido el fruto o resultado de la combinación de varios factores concurrentes:

- En primer lugar, un estado de opinión difuso, no articulado pero claramente perceptible, que entiende que la siniestralidad en carretera no puede ser aceptada como un coste inevitable del progreso y el bienestar, sino que lo contradice y que ha alcanzado unas dimensiones que reclaman la atención de toda la sociedad y la intervención de los poderes públicos. Se podría hablar de una cierta movilización social, siquiera expresada por el grado de preocupación creciente que se percibe en los estudios de opinión de la época, que opera como el principal factor de legitimación y apoyo social a la nueva política de seguridad vial.
- Este estado de opinión se refleja en una atención creciente, en cantidad y calidad, de parte de los medios de comunicación.

- Esta mayor preocupación de la opinión pública por el problema social es correspondida por una "oferta política" crecientemente detallada y precisa de medidas políticas para atajar el problema. El Anexo VI contiene una sinopsis de las propuestas programáticas de los principales partidos políticos.

Inclusión en la agenda política



Fuente: Elaboración propia.

- El proyecto político del Gobierno salido de las elecciones del 2004 contiene como rasgo fundamental el impulso y desarrollo a una nueva generación de derechos ciudadanos, entre los que se encuentra el de la seguridad vial.
- El propio PAESV, ya descrito anteriormente, define un objetivo movilizador de reducción del número de muertos en carretera a la mitad antes del 2010. La fijación de este objetivo y la articulación de instrumentos de compromiso para las AAPP y las sociedades civiles, como es la adhesión a la Carta Europea de la Seguridad Vial, se configuran como elementos adicionales de legitimidad para la intervención.
- Se planteaban diferentes opciones en la UE sobre cómo abordar la subsidiariedad referente a este tema. Finalmente, se optó por la recomendación de que cada Estado elaborara un plan estratégico, partiendo de la base del convencimiento de que los problemas eran comunes y que era necesario un planteamiento integral para una política que tiene todas las características de la transversalidad y la horizontalidad.
- La situación saneada de las finanzas públicas hizo posible un esfuerzo presupuestario que permita dar un salto cualitativo en la disposición de recursos humanos y materiales.
- En un nivel más conceptual, pero no menos importante, el paso del bien público "tráfico" al de "seguridad vial" y la provisión de este último con una visión integral, más allá de la suma de las seguridades de los conductores.

La europeización de la agenda, la conciencia social creciente, la favorable situación presupuestaria, el liderazgo político y un equipo directivo potente y cohesionado han sido piezas básicas para incluir en la agenda política el problema de la seguridad vial.

II.1.3. Relación entre crecimiento y siniestralidad

Se han comparado para analizar esta relación las tasas interanuales de variación de:

- PIB
- Accidentes con víctimas. Total
- Accidentes con víctimas mortales. Total
- Víctimas. Total
- Muertos. Total
- Accidentes en zona urbana con víctimas
- Accidentes en zona urbana con víctimas mortales
- Víctimas en zona urbana
- Muertos en zona urbana
- Accidentes en carretera con víctimas
- Accidentes en carretera con víctimas mortales
- Víctimas en carretera
- Muertos en carretera

Todas las variables están referidas a los trimestres del periodo comprendido entre el primero de 1991 y el último de 2008. En una primera aproximación, se calculan las correlaciones entre la tasa de variación del PIB y las tasas de variación de todas las demás.

Correlaciones	Variación anual PIB
Accidentes con víctimas. Total	0,421
Accidentes con víctimas mortales. Total	0,366
Víctimas. Total	0,617
Muertos. Total	0,182
Accidentes en zona urbana con víctimas	0,460
Accidentes en zona urbana con víctimas mortales	0,167
Víctimas en zona urbana	0,530
Muertos en zona urbana	-0,074
Accidentes en carretera con víctimas	0,505
Accidentes en carretera con víctimas mortales	0,333
Víctimas en carretera	0,593
Muertos en carretera	0,222

Todos los gráficos de este epígrafe son de elaboración propia.

Como puede verse, las cifras de fallecidos en accidentes de tráfico no parecen guardar relación con el PIB, mientras que el número de accidentes y el número de víctimas parecen depender de las variaciones del PIB.

Los análisis de regresión efectuados refuerzan las hipótesis anteriores²⁴.

Var Dependiente	R2 corregido	Ordenada en el origen	Coefficiente de la tasa de variación interanual del PIB	Significación del coeficiente
TV Total víctimas	0,372	-0,095	0,03	<0,0001
TV Víctimas urbanas	0,271	-0,083	0,027	<0,0001
TV Víctimas en carretera	0,342	-0,107	0,034	<0,0001
TV Accidentes con víctimas. Total	0,194	-0,089	0,031	0,00
TV Accidentes con víctimas. Urbanos	0,235	-0,079	0,026	< 0,0001
TV Accidentes con víctimas. Carretera	0,286	-0,097	0,034	< 0,0001
TV Muertos. Total	0,019	-0,066	0,009	0,126
TV Muertos. Urbano	-0,009	-0,016	-0,005	0,537
TV Muertos. Carretera	0,036	-0,076	0,012	0,061

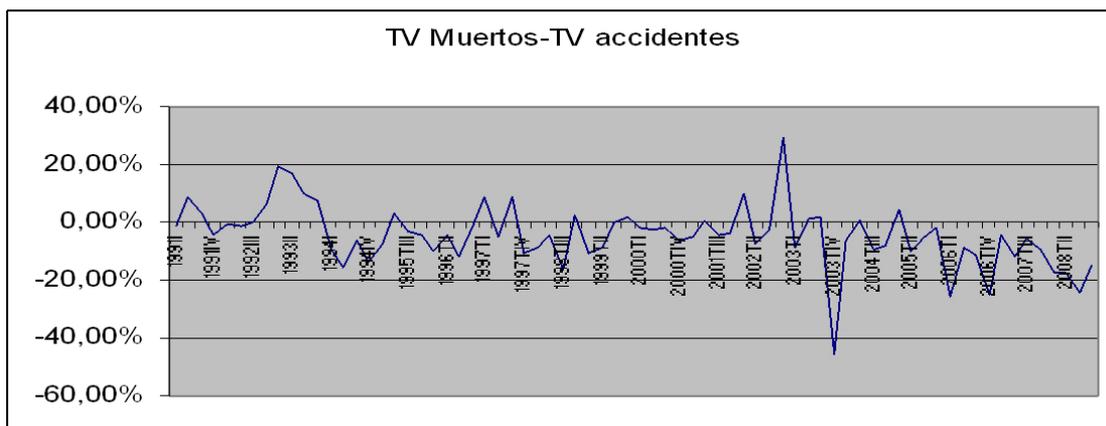
En resumen: La variación en el número de víctimas se relaciona con la variación del PIB como consecuencia de su interacción con los accidentes y de éstos con la exposición, relacionada con el PIB, mientras que no es así en el caso de las víctimas mortales.

Si se considera la relación entre la tasa de variación de los fallecidos en accidentes de tráfico y la tasa de variación de accidentes en distintos ámbitos, se ve que la relación es muy débil en los accidentes urbanos donde además el coeficiente no es significativo. En el caso de los accidentes en carretera, la relación merece ser considerada pero hay que tener en cuenta que el coeficiente (que aquí es la elasticidad) es muy inferior a la unidad.

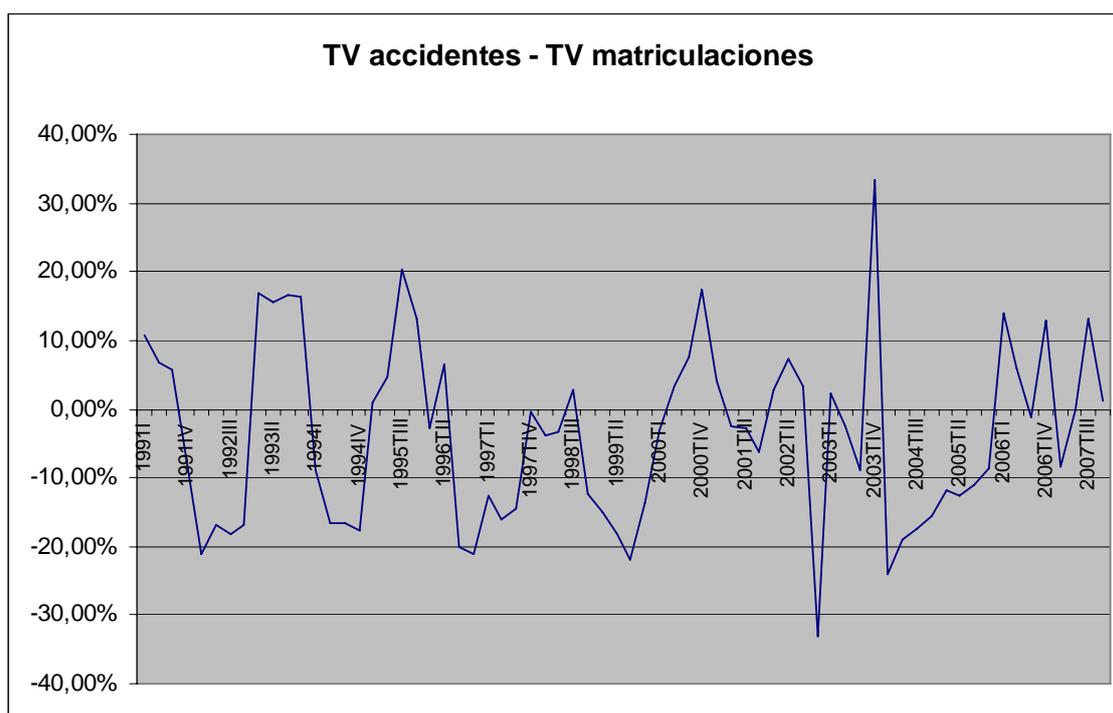
Var Dependiente	R2 corregido	Ordenada en el origen	Coefficiente de la tasa de variación interanual de Accidentes en el ámbito correspondiente	Significación del coeficiente
TV Muertes en accidentes. Total	0,107	-0,033	0,239	0,004
Tv Muertes en accidentes. Urbano	0,045	-0,023	0,278	0,083
Tv Muertes en accidentes. Carretera	0,185	-0,035	0,364	0,000

Así pues, la reducción del número de víctimas mortales hay que atribuirla a otras causas y singularmente a las medidas políticas adoptadas, como sugiere el gráfico siguiente:

²⁴ Obsérvese que en todas las regresiones la ordenada en el origen es negativa (alrededor de -0.09) y la pendiente es del orden de 0.03. Esto significaría en términos un poco burdos, que hay una tasa "natural" del crecimiento del PIB para la cual accidentes y víctimas son estacionarios. Esta tasa sería del 3%.



Donde se ve claramente como a partir del primer trimestre de 2005 se frena la mortalidad respecto a los accidentes, pero no así los accidentes con víctimas. En efecto, si se toma la tasa de variación interanual de matriculaciones como una aproximación de la tasa de variación del parque de vehículos, y se resta de la tasa de variación de accidentes con víctimas, se obtiene el gráfico siguiente:



En estos dos gráficos los picos del cuarto trimestre de 2003 son el efecto rebote de la caída de la tasa de accidentes en el cuarto trimestre de 2002. En el último gráfico no hay evidencia que entre el tercer trimestre de 2004 y el cuarto de 2007, que es donde termina la serie disponible de accidentes con víctimas, la tasa de accidentes haya sido menor que la tasa de variación del parque (medido por las matriculaciones). La interpretación sería que, si bien el PESV parece haber tenido efectos claros sobre la mortalidad no ha conseguido otro tanto en la accidentalidad con víctimas.

Este resultado, a falta de disponer de los datos de accidentalidad de 2008, llevan a rebajar seriamente la valoración del PESV, máxime si se consideran los elevadísimos costes, monetarios o no, para el sistema sanitario, la producción y para las familias, que suponen las víctimas no mortales de los accidentes de tráfico, con secuelas que se prolongan con frecuencia en el tiempo y, muchas más veces de lo deseable, de carácter realmente trágico.

La reducción relativa y absoluta de los accidentes con víctimas debería ser la prioridad inmediata del PESV.

II.1.4. Formulación del PESV: reconstrucción de la lógica de la intervención

La hipótesis de partida es que el PESV ha señalado como su eje prioritario de actuación operar un cambio en las pautas de socialización de los conductores y de la población en general, acompañado de otros de no menor importancia -como la mejora de las infraestructuras, la de la seguridad del automóvil- en las que se confía que la ejecución de las políticas sectoriales correspondientes vayan complementando la tarea de este eje prioritario.

El consenso sobre los tres factores más determinantes de la siniestralidad vial -vías, vehículo, factor humano²⁵- se ha desplazado en España a favor del último, con una lógica cuyos componentes esenciales son los siguientes:

- La actuación sobre este factor podía ser abordada de forma inmediata por el Ministerio del Interior/DGT sin necesidad de complejos y laboriosos cambios institucionales como los que -tal vez- sean precisos en fases posteriores de esta política.
- Esta intervención sobre el factor humano combina la expectativa de obtener resultados a corto plazo con la naturaleza estructural de una parte de la misma, la de carácter más educativo, lo que la convierte en la más eficiente en el corto medio plazo en el uso de los recursos presupuestarios.
- Esa superior eficacia supone una legitimidad de resultados que se constituye en el mejor aval de la política de seguridad vial en una situación de restricciones presupuestarias y competencia por los recursos con otras políticas.
- Un factor adicional de legitimidad está constituido por la atención prestada por el Plan al colectivo de víctimas, con un peso creciente en la política de seguridad vial por la autoridad moral que le confiere su propia naturaleza o condición.

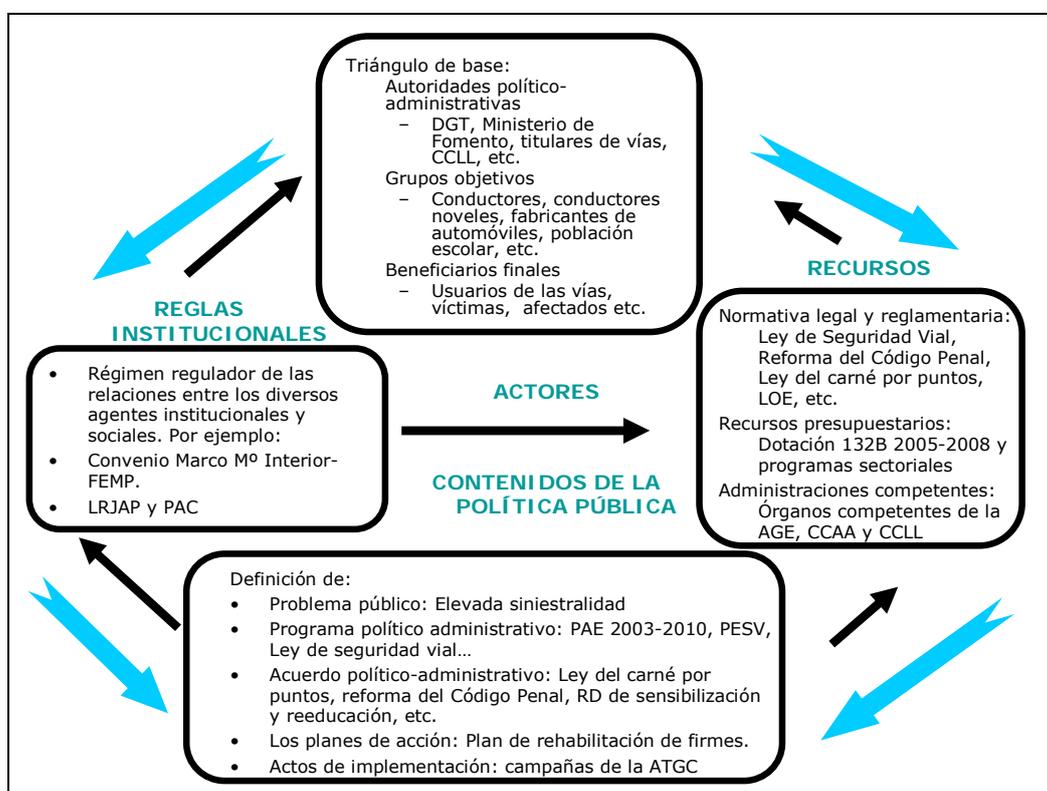
Sobre esta lógica se ha desplegado, a un ritmo muy acelerado y en una secuencia de intervenciones que se impulsaban y legitimaban entre sí, un conjunto de medidas de enorme calado: el permiso por puntos, la reforma

²⁵ También denominados genéricamente "Las tres C" (conductor, coche, carretera).

del Código Penal, las actividades reeducadoras para infractores que han perdido sus puntos, el despliegue de medios humanos y técnicos para mejorar el control del cumplimiento de la normativa y para hacer más eficaces los regímenes de infracción y sanciones, etcétera.

No obstante esa prioridad, el PESV ha enfocado con igual importancia los otros dos factores, las vías y los vehículos, e incluso ha abierto el debate de otra dimensión, la urbana, convertida a su vez en factor de riesgo para la seguridad vial. En lo sucesivo, los resultados de estas políticas van a ser medidos y valorados en la medida de su contribución al bien público "seguridad vial". La política educativa, sanitaria, industrial, de infraestructuras, etcétera, deberán prestar una atención creciente a la producción de ese bien público, como el conjunto de los actores sociales e institucionales afectados por ellas ya están percibiendo.

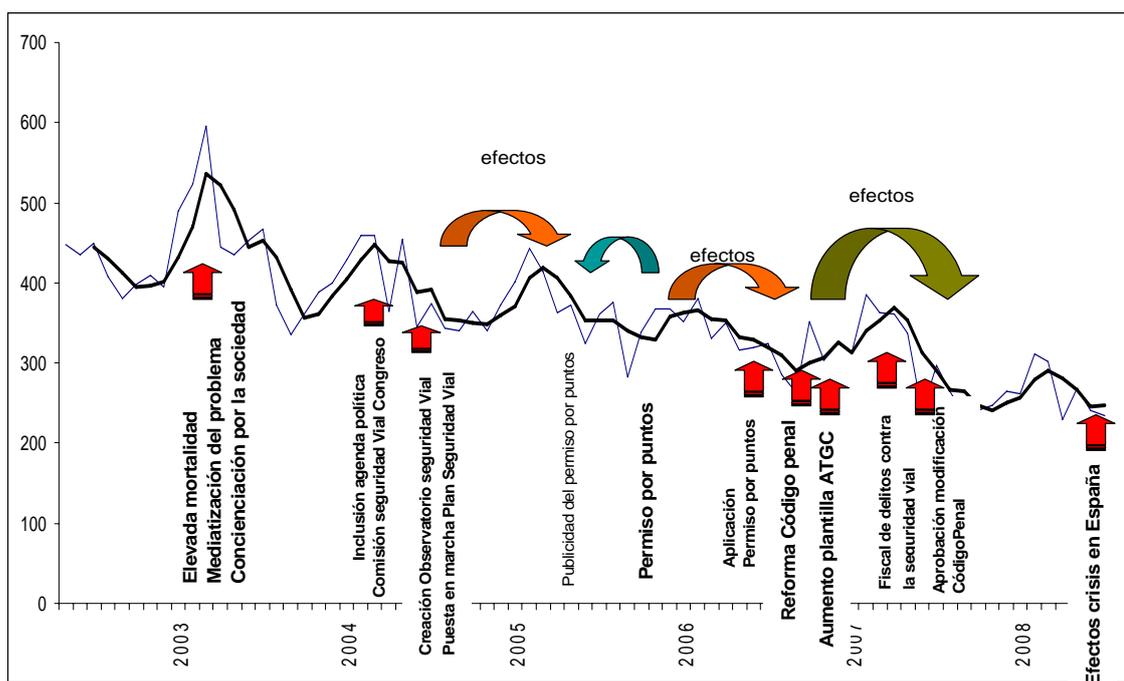
Análisis de la política pública de seguridad vial



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, Knoepfel, Corine y Varone.

En España se responsabilizó a la DGT del diseño y elaboración del plan estratégico, el PESV 2005-2008, para lo que contó, no sólo con los agentes institucionales que luego iban a tener parte en la implementación y ejecución de los diferentes programas, sino también a los agentes sociales. Ese proceso de participación se configuró como una de las señas de identidad del PESV.

Hitos en la política de seguridad vial



Fuente: Elaboración propia.

El hecho de que el objetivo general fuera la reducción del 40% por ciento de las víctimas mortales obligó a la DGT a centrarse en los acaecidos en la carretera, pero no se puede olvidar que el 53% de los accidentes con víctimas se producen en el entorno urbano, y que es en este entorno donde los conductores adquieren y socializan sus pautas de movilidad. Así, se ha considerado en esta evaluación la entrada de una "cuarta C", la ciudad, aprovechando también que el propio PESV se ponía como objetivo la elaboración de un plan tipo urbano.

El objetivo fundamental, como se ha visto, era reducir el número de fallecidos en los accidentes de tráfico, que era una cifra inaceptable, apelando al mencionado cambio de conducta en los conductores, a su responsabilidad y a una mejor formación, concienciación y educación vial.

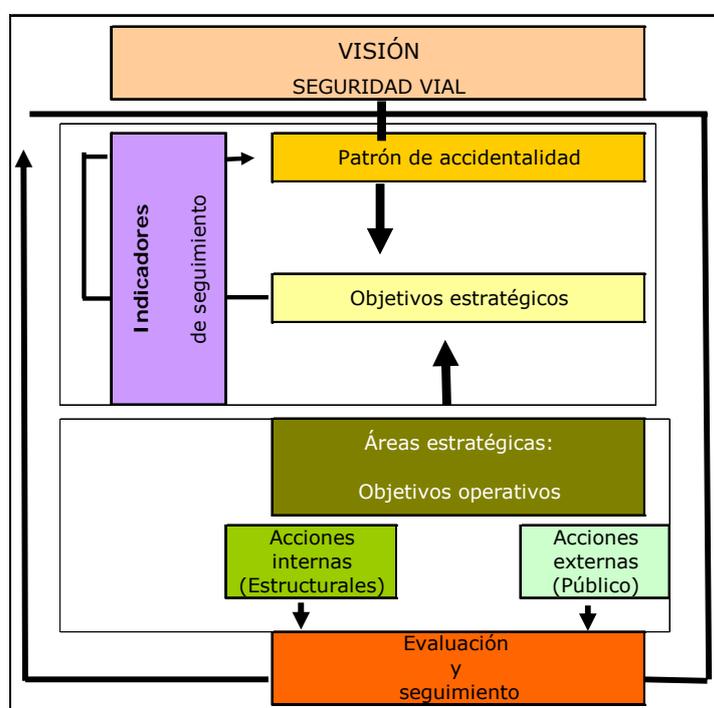
Así, siguiendo las recomendaciones de la UE, España se puso a trabajar en un PESV que contemplara la visión general sobre la seguridad vial imperante en la UE (aunque no se incorporara de momento la denominada "visión cero"²⁶), busca la reducción de la siniestralidad a través de un objetivo concreto, mediante la selección de una serie de objetivos estratégicos que se articulan a través de una serie de medidas tanto internas como externas que serán objeto de un seguimiento y una

²⁶ La "visión cero", también llamado "objetivo cero" o "seguridad sostenible", es el nivel de ambición más elevado para mejorar la seguridad vial, significa la ausencia de víctimas mortales y heridos, y "está basado en la convicción de que cada traumatismo grave causado por el sistema de transportes en carretera es inaceptable". Este punto de vista se expresa formalmente en políticas como las de Suecia, Australia u Holanda.

evaluación mediante indicadores para poder corregir el rumbo en caso de ser necesario.

El punto de partida fue, por tanto, una variante un punto por debajo en ambición sobre la "visión cero", pero que incorporaba todos los componentes de esa estrategia: una cuantificación de objetivos, claros, sólidos y ambiciosos (si se tienen en cuenta las cifras de fallecidos en el año de referencia); buscar los beneficios rápidos mediante la explotación de las mejores prácticas de otros; buscar datos más detallados; inversión, tanto económica como en liderazgo y en medios de comunicación; y reforzar el sistema de gestión, entre otras cuestiones. Además, la DGT debió dividir dichos objetivos en estratégicos y operativos, diferenciar las acciones internas y las externas, y diseñar un sistema de indicadores para el seguimiento de la evolución del plan. Gráficamente, se expresó así:

Visión de seguridad vial

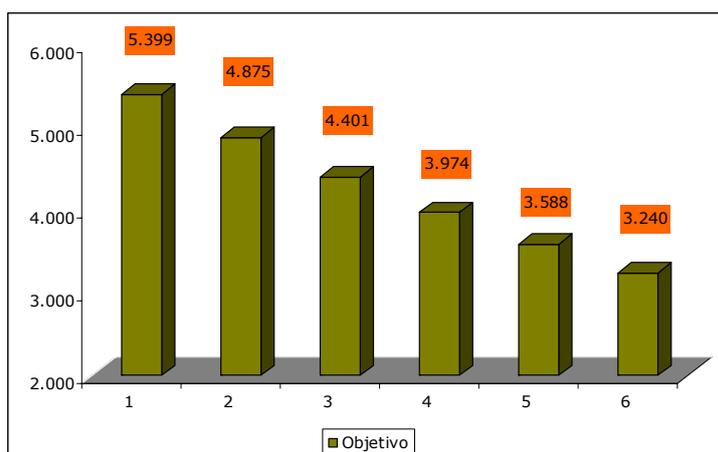


Fuente: DGT.

El objetivo central del PESV²⁷, como se ha dicho, es la reducción en un 40 por ciento el número de fallecidos en accidente de tráfico (a 30 días) en el periodo 2005-2008 tomando como base el año 2003 para dicho cálculo. Reflejado gráficamente:

²⁷ La DGT parece haber seguido en este punto al pie de la letra la recomendación de la OCDE de concentrarse en los resultados y fijar unos sólidos objetivos. OCDE, 2008. *Op. Cit.*

Objetivos generales de reducción de fallecidos en España



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGT.

II.1.5. Normativa²⁸

El artículo 149.1, 21º de la Constitución atribuye expresamente al Estado las competencias en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor aunque, en la actualidad, algunas CCAA han asumido determinadas competencias de ejecución de la normativa estatal utilizando para ello distintas vías. Las Comunidades que hoy gozan de competencias ejecutivas en materia de tráfico son tres y coinciden con las que tradicionalmente han ostentado atribuciones en la materia: Navarra, el País Vasco y, recientemente, Catalunya. El resto de CCAA carece de momento de competencias en materia de tráfico aunque la reclamación de la transferencia de las mismas es un tema recurrente en las reuniones bilaterales entre varias de las CCAA y el Gobierno o los ministros del ramo, y así figura también en varios programas electorales²⁹.

La regulación básica en materia de tráfico y seguridad vial está constituida por el Real Decreto Legislativo 339/1990 de 2 de marzo, por el que se aprobó el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, Ley publicada con arreglo a la Ley de Bases 18/1989 de 2 de marzo de 1990. Dicha norma ha sido ampliamente desarrollada y modificada por normas posteriores, siendo de especial relevancia la modificación introducida por la Ley 17/2005 de 19 de junio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Igualmente cabe señalar, por su trascendencia, la promulgación de la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal en materia de Seguridad Vial donde se definen los delitos contra la seguridad del tráfico y los relacionados con la seguridad vial.

²⁸ Aquí se hace referencia únicamente a los textos fundamentales. En el Anexo VII hay un listado más detallado de la normativa de referencia, nacional y europea, que se ha utilizado para esta evaluación.

²⁹ Por ejemplo, el BNG, en el programa electoral de las dos últimas convocatorias generales. El Anexo VI contiene un resumen comparado de programas electorales.

La aprobación de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora, se ha producido ya fuera del periodo de vigencia del PESV, pero no cabe duda de que forma parte del mismo y se ha aprobado con su impulso.

II.2. Estructura y descripción del PESV 2005-2008

En coherencia con todo lo anterior, la Dirección General de Tráfico (DGT), dependiente del Ministerio del Interior, elaboró y puso en marcha en 2004 el PESV 2005-2008, que consta de:

- Un primer conjunto de "Medidas Especiales de Seguridad Vial 2004-2005", de implementación inmediata, con el objetivo confeso de "una obtención rápida de resultados y un cambio de grado en las intervenciones de la DGT"³⁰. Estas medidas se elaboran de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Europeo de Seguridad en el Transporte, que indica que "las labores de planificación estratégica de seguridad vial no deben retrasar la puesta en marcha de acciones ya disponibles"³¹.
- Casi paralelamente, un "Plan de Acciones Estratégicas Clave de Seguridad Vial 2005-2008", que es un plan de mejora permanente de implementación continuada, dirigido al mantenimiento y mejora constante de resultados, con el grado ya establecido en las Medidas Especiales.
- El "Plan Tipo de Seguridad Vial Urbana: Guía de apoyo a la actuación local". Se trata de una guía orientada a definir una metodología base para promover el compromiso municipal en la política de seguridad vial. De contenido esencialmente práctico, fue publicado en 2007³².

Así, el PESV se configuró como el principal instrumento de lucha contra la siniestralidad y los accidentes, tanto en vías urbanas³³ como interurbanas.

El Plan Estratégico se fijó con un conjunto de objetivos, áreas estratégicas y líneas de intervención que finalmente se plasmaron en una serie de acciones estratégicas repartidas a lo largo del periodo de aplicación y cuya periodificación se fue articulando anualmente en los llamados planes

³⁰ Documento 1 del PESV: Medidas especiales de seguridad vial 2004-2005.

³¹ "Road transport- Past, present and future road safety work in ECMT". Conferencia europea de ministros de Transporte. 2002.

³² Madrid, Barcelona, San Sebastián y Oviedo son algunas de las ciudades que cuentan con planes de seguridad vial.

³³ Según datos de la DGT mencionados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en 2007 hubo en España 100.508 accidentes con víctimas, de los que 50.688 se produjeron en zona urbana. Un total de 741 personas perdieron la vida en dichos accidentes en zona urbana.

anuales de actuación³⁴. Además, el Plan explicita la necesidad de la implementación de un sistema de indicadores y su correspondiente modelo de seguimiento que permitiese valorar gradualmente el grado de consecución de los objetivos.

II.2.1. El PESV: Descripción

Medidas Especiales de Seguridad Vial 2004-2005

El primer documento del PESV anunciaba ocho medidas especiales de seguridad vial, cuyo gestor y ejecutor era exclusivamente el Ministerio del Interior, a través de la DGT, y con las que se pretendía la mencionada obtención rápida de resultados en la reducción de la siniestralidad. Concretamente, el objetivo era reducir la tasa de mortalidad en un 40% entre 2004 y 2008. Este objetivo se descomponía en dos: reducir la mortalidad y la gravedad de los accidentes.

En cualquier caso, como se verá, de estas ocho acciones propuestas en 2004, siete están dirigidas a la primera C: el conductor. Sólo la octava medida, la relacionada con los planes municipales de seguridad vial, que se corresponde obviamente con la cuarta C, escapa de ese enfoque claramente dirigido a modificar la conducta de quien lleva el volante. Para llevar a cabo el objetivo marcado se establecen las políticas que siguen:

Políticas y objetivos de seguridad vial

Políticas	Objetivos	Reducción de accidentes	Reducción de lesividad
Estructurales		Mejora infraestructuras Mejora señalización Seguridad activa en vehículos	Asistencia en carretera Mejora infraestructuras Seguridad pasiva en vehículos
De información y formación		Publicidad por "targets" Formación renovada y continua	Uso elementos de seguridad Reducción de las conductas de riesgo
De disuasión y coerción		Permiso por puntos Aumento de vigilancia	Permiso por puntos Aumento de vigilancia

Fuente: Medidas Especiales de Seguridad Vial 2004-2005.

Las medidas fueron las siguientes:

1. La implantación del carné por puntos fue la primera de ellas y se llevó a cabo, dentro del calendario previsto, con la publicación en 2005 de la Ley 17/2005 de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

³⁴ En 2006, 2007 y 2008.

2. La creación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, dependiente de la DGT, se materializó el 2 de julio de 2004 a través del Real Decreto 1599/2004³⁵.

3. La potenciación del Consejo Superior de Seguridad Vial.

4. La cuarta medida que se establece es el aumento de agentes de Tráfico, con la incorporación de 750 nuevos agentes anuales en el periodo 2005-2008, lo que supondría un aumento de plantilla de 3.000 efectivos.

5. La medida de implantación de dispositivos tecnológicos de vigilancia suponía el aumento de 500 radares fijos de control automático de velocidad en tramos de carreteras considerados peligrosos, desde julio de 2005 a diciembre de 2007. El llamado Plan de instalación de radares fijos tenía un presupuesto de 55 millones de euros³⁶. En total, en dicho periodo, el total de cinemómetros fijos instalados fue de 518. Este plan tenía como objetivos principales erradicar las velocidades excesivas, reducir las velocidades medias de circulación y destinar a un buen número de agentes que hasta ahora se dedicaban al control de velocidad, a la vigilancia de otros factores de riesgo.

6. Las nuevas campañas de información por grupos de riesgo perseguían el diseño y realización de campañas de información y publicidad especiales y diferenciadas para cada grupo de riesgo: jóvenes y ocio, padres con niños, conductores profesionales, motoristas y personas mayores, aunque sin marcarse ningún objetivo más allá de la realización progresiva de campañas a partir de 2006.

7. Otra de las medidas fue crear un nuevo modelo de formación de conductores, promoviendo un mayor contenido relacionado con la seguridad vial, completado con la introducción de cursos de reeducación y sensibilización como formación continua para la recuperación de puntos.

8. Por último, se estableció la medida "Planes Municipales de Seguridad Vial", consistente en la elaboración de una guía o manual para la elaboración de esos planes.

³⁵ Real Decreto 1599/2004, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

³⁶ Comparecencia del ministro del Interior ante la Comisión no Permanente de Seguridad Vial y Prevención de Accidentes de Tráfico el 20 de diciembre de 2005. Esta cifra se repetirá a lo largo de la legislatura. En el Anexo VIII se puede leer un listado de las principales comparecencias en el Congreso de los Diputados relacionadas con la seguridad vial.

Planes de actuaciones anuales

El PESV 2005-2008 se desarrolla a través de Planes de Actuaciones Anuales que estaban acompañados, según indican los propios Planes, del Informe de Seguimiento a mitad del ejercicio y la Memoria de Actuaciones, en la que se recogen las acciones desarrolladas y el balance del cumplimiento de objetivos, al cierre.



Se han publicado los Planes de Actuaciones correspondientes a los años 2006, 2007 y 2008, así como las Memorias de 2005, 2006 y 2007. En el año 2005 no hubo Plan de Actuaciones aunque sí se publicó un Plan Nacional de Seguridad Vial que coexistió con el Plan Estratégico durante ese año.

En el primer Plan de Actuaciones, el correspondiente al año 2006, se identifican diez “proyectos claves” para ese año, en su mayoría correspondientes a competencias de la DGT:

1. Permiso por puntos.
2. Incremento de efectivos policiales para reforzar la presencia de la autoridad y mejora de los medios a su disposición. Creación del Centro Estatal de Tratamiento de Denuncias Automatizadas (CESTRADA).
3. Operaciones especiales de vigilancia y control para consolidar el cumplimiento de las normas más elementales de la seguridad vial.
4. Mayor implicación del sistema judicial en la política de seguridad vial.
5. Modificación de la prueba teórica para la obtención del permiso de conducción.
6. Nuevo tratamiento para los conductores noveles.
7. Mayor implicación de los ayuntamientos.
8. Colaboración de las empresas para incrementar la presencia de la seguridad vial en el ámbito laboral y profesional.
9. Tratamiento de los TCA y zonas de conflicto potencial.
10. Auditorías de seguridad vial en la red de carreteras.

También se detallan diferentes tareas en cada una de las medidas que se establecían en el Anexo del Plan Estratégico.

En el Plan de Actuaciones de 2007³⁷ se establecen doce prioridades de seguridad vial:

1. Incorporación de la seguridad vial al sistema educativo.
2. Creación del Centro Estatal de Tratamiento de Denuncias Automatizadas (CESTRADA) y revisión y mejora del procedimiento sancionador.
3. Reforma del Código Penal en materia de seguridad vial e incorporación de fiscales especializados.
4. Trabajar por un conductor novel más seguro: Permiso de conducción a 1 euro al día.
5. Mejora de la atención en los accidentes de tráfico en colaboración activa con las víctimas de accidentes de tráfico.
6. Indicar con pictogramas los medicamentos que afectan a la conducción.
7. Promover la elaboración de Planes de seguridad vial urbana.
8. Elaboración de un Plan de seguridad vial para motocicletas.
9. Medidas especiales para el sector de conductores profesionales.
10. Auditorías de la red de carreteras del Estado.
11. Incremento de la inversión en nuevas infraestructuras y en conservación de las existentes.
12. Día europeo de la seguridad vial.

De igual forma que se había hecho el año anterior se desarrollan diferentes tareas a realizar en cada una de las actuaciones del Anexo del Plan Estratégico.

Como novedad frente al año anterior se incluye una estimación del presupuesto de actuaciones para los capítulos II, IV y V de los Centros de Gasto responsables de la gestión de cada una de las actuaciones que asciende a un total de 1.347 millones de euros para las actuaciones anuales, de los que 278 millones de euros, el 0,2%, corresponden a la DGT.

Finalmente, este documento hace una relación de actuaciones a llevar a cabo por cada uno de los "propietarios".

³⁷ En el Anexo IX se reproducen sendos cuadros con las prioridades de los años 2007 y 2008.

El Plan de Actuaciones de 2008 identifica nuevamente una serie de prioridades (once) para el año de acuerdo con lo inicialmente establecido en el Plan Estratégico:

1. Implantación de la enseñanza obligatoria referente a seguridad vial, siguiendo el calendario establecido.
2. Puesta en marcha del Centro Estatal de Tratamiento de Denuncias Automatizadas (CESTRADA).
3. Extensión de las terminales automáticas de denuncia a la totalidad del territorio nacional (proyecto PRIDE) e implantación del pago con tarjeta.
4. Mejora y automatización de la gestión del Registro de Vehículos y del Registro de Conductores.
5. Implantación de la Reforma del Código Penal en materia de seguridad vial.
6. Inversión en nuevas infraestructuras y en conservación de las existentes.
7. Impulso de la elaboración de un barómetro sobre el estado de seguridad de las infraestructuras.
8. Arranque del Plan de Formación para conductores profesionales.
9. Implantación del Plan de seguridad vial de motocicletas.
10. Promoción de la seguridad vial y la coordinación en el ámbito municipal: Plan tipo de Seguridad Vial Urbana y encuentro anual de municipios.
11. Elaboración del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2009-2012.

De idéntica forma que en años anteriores, se desarrollan diferentes tareas a realizar en cada una de las actuaciones del Anexo del Plan Estratégico y se incluye la estimación de un presupuesto anual que ascendía a un total de 13.144.130.194,83€, de los que 226.331.526,15€, el 2%, corresponden a la DGT.

Finalmente, igual que se hizo en el Plan de Actuaciones de 2007, se recogían las acciones a llevar a cabo por cada "propietario" de las mismas.

Plan de Acciones Estratégicas Claves 2005-2008

El segundo documento del PESV es el Plan de Acciones Estratégicas Claves 2005-2008. Este documento, de acuerdo con la visión de los autores, nace con el propósito último de que las medidas especiales 2004-2005 tengan un efecto duradero en el tiempo, por lo que consideran que es imprescindible acompañarlas de un Plan de acciones estratégicas en el que la sociedad civil y el resto de administraciones desempeñen un papel clave, tanto en su elaboración como en su puesta en funcionamiento y seguimiento.

Este documento engarza la ejecución de siete de las ocho medidas especiales proyectadas en 2004 (la creación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial ya había tenido lugar en julio de 2004) e incorpora nuevas medidas, muchas de ellas a llevar a cabo en concurrencia con otras administraciones, para el ámbito temporal 2005-2008.

En este sentido, la DGT diseñó un conjunto de estrategias específicas y acciones claves de acuerdo con el siguiente esquema:

Áreas y líneas estratégicas del PESV

ÁREAS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS
<p>1. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN VIAL</p> <p>1.1. Impulso de la educación vial</p> <p>1.2. Permisos y licencias: mejora de los procedimientos asociados a la formación vial</p> <p>1.3. Reeducción y sensibilización vial de conductores</p>
<p>2. CONCIENCIACIÓN DE SEGURIDAD VIAL</p> <p>2.1. Incremento de la concienciación social sobre seguridad vial</p> <p>2.2. Acciones preventivas desde el ámbito sanitario</p>
<p>3. VIGILANCIA Y CONTROL</p> <p>3.1. Mejora de las actuaciones y medios para la vigilancia y control de la disciplina vial de los usuarios</p> <p>3.2. Impulso de reformas legales y de procedimientos para hacer más efectivo el procedimiento sancionador</p>
<p>4. SEGURIDAD EN LOS VEHÍCULOS</p> <p>4.1. Promoción de sistemas de seguridad en los vehículos</p> <p>4.2. Mejora del sistema de gestión del registro de vehículos para proporcionar más y mejores datos del parque</p>
<p>5. INFRAESTRUCTURAS Y GESTIÓN / INFORMACIÓN DEL TRÁFICO</p> <p>5.1. Mejora de la gestión e información del tráfico</p> <p>5.2. Conservación/mantenimiento, mejora y construcción de infraestructuras y acondicionamiento en pos de la seguridad vial</p> <p>5.3. Mejora de la explotación de la infraestructura</p> <p>5.4. Desarrollo de auditorías, estudios y normativas para mejorar la seguridad vial</p>

ÁREAS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS
<p>6. SEGURIDAD VIAL LABORAL Y EN EL TRANSPORTE</p> <p>6.1. Formación, concienciación y control del sector del transporte profesional en materia de seguridad vial</p> <p>6.2. Medidas adicionales de promoción de la seguridad vial en el transporte profesional y en el ámbito laboral</p>
<p>7. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS Y SUS FAMILIAS</p> <p>7.1. Mejora de la atención y auxilio a las víctimas de accidentes de tráfico y sus familias</p>
<p>8. INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DE SEGURIDAD VIAL</p> <p>8.1. Mejora de la recogida, tratamiento, análisis y difusión de información de seguridad vial</p>
<p>9. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL</p> <p>9.1. Potenciación del Consejo Superior de Seguridad Vial como foro permanente de participación social</p>
<p>10. COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES</p> <p>10.1. Mejora de la coordinación entre administraciones en materia de seguridad vial y tráfico</p>

Fuente: Plan de acciones estratégicas claves 2005-2008.

Por cuestiones de espacio, la descripción detallada de cada una de las acciones claves y objetivos operativos en que se descomponen cada una de estas 18 líneas estratégicas y 10 áreas estratégicas se puede leer en el Anexo X dedicado a la ejecución por anualidades de cada una de ellas en función de la información disponible.

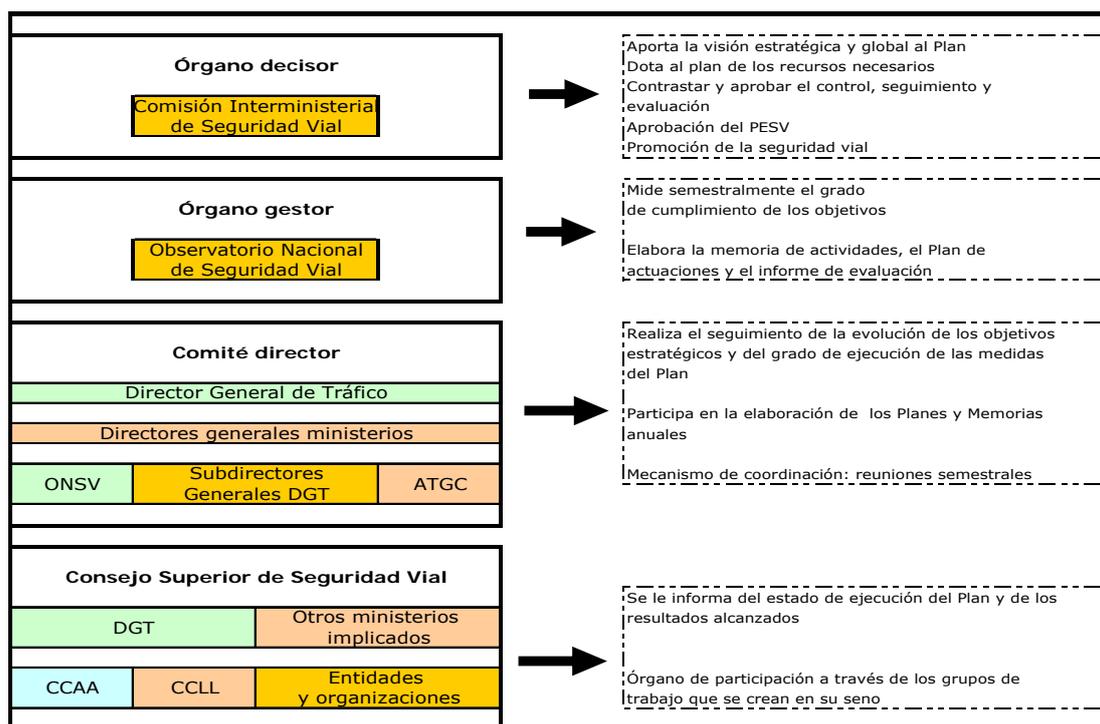
11.2.2. Órganos de decisión, gestión, seguimiento y participación del Plan

El artículo 2º del RD 8/2005, de 14 de enero, que modifica el RD 1544/1997, de 3 de octubre, por el que se crea la Comisión Interministerial de seguridad vial, atribuye a ésta la competencia para la aprobación del Plan estratégico de seguridad vial y el seguimiento, análisis y aprobación anual del plan de actuación de aquel, a propuesta del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial. La composición de dicho Comisión, regulada en el artículo 3º del antecitado Real Decreto, integra a los titulares de los Departamentos con competencia sectorial relacionada con la seguridad vial junto a los órganos con competencias sectoriales más específicas y algunos otros de naturaleza más horizontal como el Director de los Servicios Jurídicos del Estado o el Secretario General Técnico del Ministerio de la Presidencia.

El órgano gestor del PESV, bajo la dirección de la DGT, es el Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV) de la DGT.

El órgano de seguimiento del PESV es el Comité Director del Plan compuesto por los directores generales de los departamentos representados en la Comisión interministerial y los subdirectores de la DGT, contando entre sus cometidos la revisión del desarrollo operativo de las acciones claves planificadas.

Sistema de toma de decisiones, gestión y participación del PESV



Fuente: Elaboración propia con datos del PESV.

11.2.3. Diseño del sistema de seguimiento

Según lo establecido en el PESV, el responsable del seguimiento del plan sería el "gestor del Plan", el ONSV, el encargado de, entre otras tareas:

- Medir y controlar semestralmente el grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos fijados en el PESV.
- Medir anualmente los indicadores asociados a las acciones claves.
- Asegurar la planificación, centralización, actualización permanente y puesta a disposición de toda la información relacionada con el Plan.

Sistema de indicadores

El documento del PESV define tres tipos de indicadores³⁸:

- 1) Indicadores de cuadro de mando de objetivos estratégicos, asociados a los objetivos estratégicos del plan.
- 2) Indicadores de actividad o realización, relacionados con los objetivos operativos.
- 3) Indicadores de resultado, para seguir el cumplimiento de cada objetivo operativo a través del análisis final del impacto y las

³⁸ Plan de Acciones estratégicas claves. PESV 2005-2008.

consecuencias de cada acción clave³⁹. A su vez, en el apartado de resultados se establecen indicadores en tres niveles:

- a. Un total de 26 Objetivos estratégicos
- b. Indicadores de líneas estratégicas: 19 indicadores.
- c. Indicadores relacionados con las líneas estratégicas y explicitados en el Anexo del PESV: 182 indicadores.

Sin embargo, como se verá, este sistema teórico no se ha seguido en la práctica en el periodo de ejecución del PESV, o al menos, no en su totalidad. En el Anexo II, relativo al análisis del programa presupuestario 132B también se incluye información acerca del sistema de seguimiento de dicho programa, y sus indicadores.

³⁹ Para una información más detallada sobre el sistema de seguimiento y el sistema de indicadores, ver el Anexo XI.

III. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

III.1. Enfoque

La evaluación pretende, como se ha dicho, poner en relación las medidas implementadas siguiendo el PESV con el objetivo del mismo, que es reducir el número de víctimas mortales en las carreteras y la siniestralidad en sí misma, y con el resultado que se percibe de esas acciones. Para tratar de determinar la importancia relativa de cada línea estratégica en la consecución del objetivo, se ha utilizado la explotación de los resultados del modelo DRAG⁴⁰.

Así, el equipo evaluador ha trabajado con hipótesis que tratará de comprobar, y con unos supuestos de evaluación buscando relaciones causales. De este modo, se adoptará un *enfoque evaluativo según la teoría del programa (Theory Based Evaluation)*, donde se estudiará en detalle la lógica que hay detrás de las acciones del Plan y las hipótesis causales que encierra, para posteriormente tratar de ver cómo y en qué medida se vinculan con los resultados obtenidos. Ya que los propios redactores del Plan dividen en tres campos las áreas de intervención (las "3 C": conductor, coche y carretera⁴¹), se hará lo mismo en esta evaluación, poniendo especial atención en el factor humano, y añadiendo, como se ha dicho, una cuarta C: la ciudad.

La hipótesis de partida es que el PESV ha señalado como su eje prioritario de actuación, como ya se ha mencionado, operar un cambio en las pautas de socialización de los conductores y de la población en general, acompañado de otros de no menor importancia -como la mejora de las infraestructuras, la de la seguridad del automóvil o la de la seguridad vial- en las que se confía que la ejecución de las políticas sectoriales correspondientes vayan complementando la tarea de este eje prioritario.

El enfoque de la evaluación pretende ser consecuente con la hipótesis de partida buscando indagar el grado en el que las diversas medidas contempladas en el PESV han contribuido a modificar las pautas de conducta de los grupos objetivo, medidas estas modificaciones a través de

⁴⁰ Demand of Road Use, Accidents and their Gravity.

⁴¹ También llamadas máquina, usuario y vía.

los propios indicadores de resultados del Plan, así como de la percepción de los agentes sociales afectados en diversa medida por la ejecución de dicho Plan.

El análisis de los indicadores del Plan se ha hecho utilizando los mecanismos de seguimiento diseñados por el Plan para cada una de las áreas, líneas estratégicas y objetivos operativos en que se estructura, en concreto a través de las fichas anuales de seguimiento y control que gestiona el Observatorio Nacional de Seguridad Vial.

Además, se ha realizado un análisis de percepción de los agentes sociales mediante técnicas cualitativas (entrevistas en profundidad, grupo de discusión y entrevistas de orientación –Anexos XII, XIII y XIV) y técnicas cuantitativas (encuesta a la población en general cuya ficha técnica y resultados se contienen en el Anexo XV).

III.2. Metodología

La evaluación del PESV 2005-2008 se ha realizado siguiendo una estrategia metodológica que incluye los siguientes hitos:

1. Delimitación del alcance de la evaluación: En un primer momento, y debido a la complejidad y diversidad de medidas y acciones que conforman el PESV, la evaluación se pretendió limitar a aquellas áreas estratégicas que se consideraron especialmente relevantes, sin perjuicio de que para la formulación de las conclusiones y recomendaciones estuviera en cuenta el conjunto del Plan. Así, en primera instancia se abordaron las acciones que a juicio de los responsables del Plan revestían especial interés, junto con las que el equipo de evaluación consideró relevantes por su especial potencia explicativa o por ser reflejo de la complementariedad de las diferentes políticas puestas en marcha para contribuir al objetivo, de acuerdo con los criterios de la DGT. Las líneas de trabajo eran:

- Áreas 1 -Educación y formación vial- y 3 -Vigilancia y control-. Así, las áreas 1 y 3 se engloban para recoger la perspectiva de actuación sobre los *usuarios* y su *conducta*.
- El área 4: Seguridad en los vehículos. Aquí se recoge lo relativo al *vehículo* como segundo gran pilar⁴² de la seguridad vial.
- El área estratégica 5: Infraestructuras y gestión/información de tráfico. Este área 5 supone el estudio del tercer pilar: la carretera.
- Por su especial incidencia en nuestro país, se incluyó, además, el área 6 relativa a la seguridad vial laboral.

⁴² Normalmente, se consideran tres pilares, “las tres C” (conductor, coche y carretera), como los tres aspectos fundamentales a tener en cuenta a la hora de estudiar la seguridad vial, al que, como se ha mencionado ya, el equipo evaluador ha añadido la cuarta C de la ciudad.

En el curso de sus trabajos, el equipo de evaluación ha podido percibir la relevancia práctica del resto de las áreas estratégicas para medir el éxito del PESV. En consecuencia, se ha procedido a ampliar el estudio a la totalidad de las 8+2 áreas que lo integran. No obstante lo cual, los resultados de la ejecución han evidenciado el carácter nuclear de las áreas seleccionadas en primera instancia y sobre ellas se han aplicado con especial intensidad las técnicas de investigación y análisis.

2. Elaboración de la matriz de preguntas, indicadores y fuentes⁴³: la matriz de preguntas se ha articulado de acuerdo con los criterios de la evaluación:

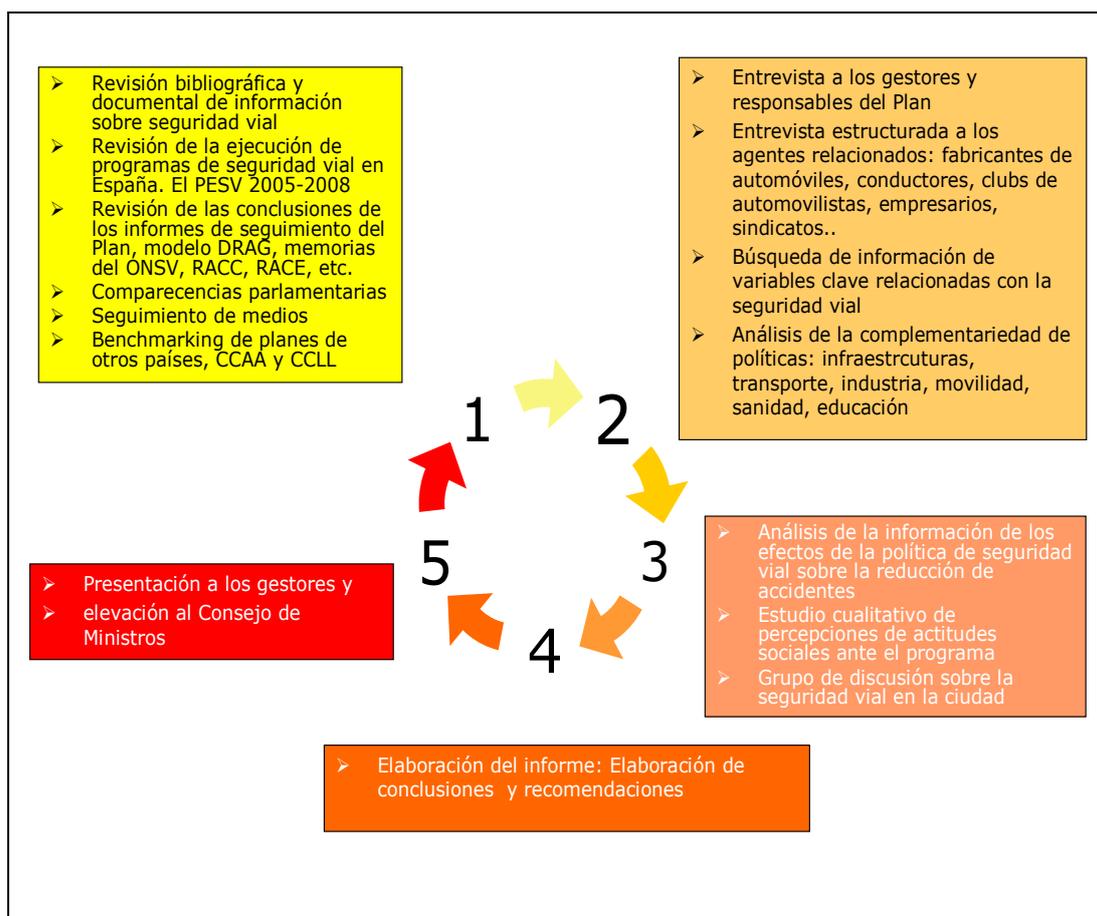
- **Pertinencia:** se pregunta por la necesidad social que motivó el Plan y si está adecuadamente atendida por los objetivos fijados, viendo si las principales características de éste se ajustan a ella. El interés se centra en la relación entre el Plan y el problema de la siniestralidad.
- **Relevancia:** se pregunta por la importancia del papel del Plan en el marco más amplio de la política de seguridad vial, tanto a nivel nacional como internacional. El interés se centra en el Plan como herramienta de intervención.
- **Coherencia:** se pregunta por las características y la adecuación del diseño del Plan, viendo si éste obedece a una lógica clara y coherente, y si ésta luego se ha desarrollado correctamente. El interés se centra en el funcionamiento interno del Plan.
- **Complementariedad:** se pregunta por la relación entre el Plan y el resto de políticas o agentes institucionales que pueden estar influenciando o siendo influenciados por él. El interés se centra en el contexto institucional del Plan.
- **Eficacia:** se pregunta por el grado de cumplimiento de los objetivos del Plan, así como por otros posibles impactos no buscados cuando ello sea relevante. El interés se centra tanto en los resultados operativos como en los estratégicos.
- **Eficiencia:** se pregunta por la relación entre los resultados de la intervención y el coste que ello ha implicado. El interés se centra en un análisis coste-eficacia de tipo comparativo.
- **Gobernanza:** se pregunta por las herramientas y la capacidad del Plan para interaccionar con los agentes sociales, incluyendo el punto de vista de éstos y su participación directa. El interés se centra en el papel de los agentes tanto en el diseño del Plan como en su implementación y posterior seguimiento.
- **Transparencia:** se pregunta por el conocimiento y percepción que tiene el conjunto de la ciudadanía sobre el Plan y el problema de la

⁴³ La matriz de preguntas, los indicadores y las fuentes de información, así como la metodología seguida para obtener la información, se pueden ver en los Anexos I y IV.

siniestralidad en general. El interés se centra en el estudio de la percepción tras la aplicación del Plan.

Para la realización de esta evaluación se han utilizado diferentes técnicas y herramientas⁴⁴. Entre ellas, la entrevista estructurada, la encuesta, el grupo de discusión, y el análisis cualitativo de percepción de agentes sociales, expertos e instituciones.

Proceso evaluador. Metodología y herramientas



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁴ Ver Anexo IV de Fuentes de información, donde se incluyen las herramientas y técnicas utilizadas.

IV. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

IV.1. La política de seguridad vial y el problema de la siniestralidad: Pertinencia del PESV

Como se ha indicado, la siniestralidad vial ha sido considerada como uno de los problemas más característicos de nuestra época, uno de los riesgos que han permitido a algún sociólogo caracterizar a las sociedades contemporáneas como "sociedades de riesgo".

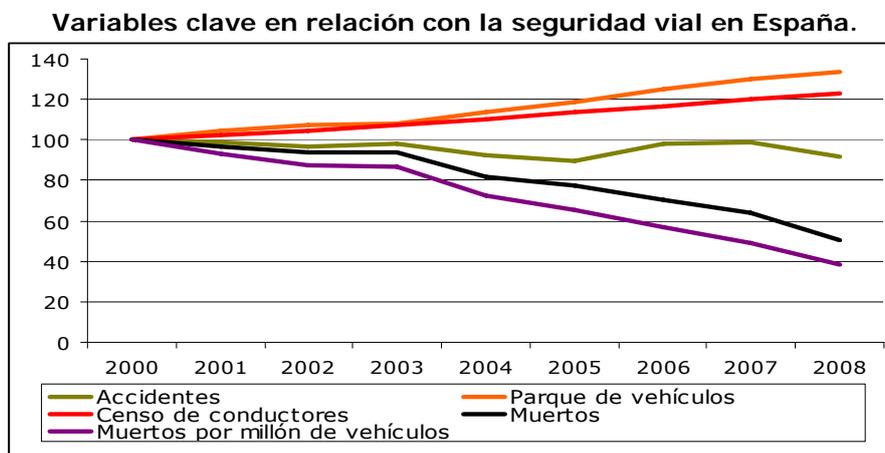
El problema de la seguridad vial ha alcanzado tales magnitudes a escala global -1,2 millones de víctimas mortales y 50 millones de heridos o discapacitados como consecuencia de los accidentes de tráfico, con un coste superior a los 65.000 millones de dólares anuales, una cantidad superior al total de la ayuda al desarrollo⁴⁵- que ha pasado a ser considerado una de las grandes crisis globales que afectan a las sociedades contemporáneas, merecedora de una preocupación creciente de la opinión pública y de la atención de los gobiernos y las instituciones multilaterales, en primer lugar del Sistema de Naciones Unidas. En la reciente 1ª Conferencia Mundial sobre Seguridad Vial, celebrada en Moscú⁴⁶, se ha advertido de que para 2015 será la primera causa de muerte para los niños comprendidos entre 5 y 14 años; que para 2020 los accidentes de tráfico serán la tercera causa de mortalidad, y, que en los próximos años pueden perder la vida 5 millones de personas si no se pone remedio a esta crisis.

La evolución de fallecidos por millón de habitantes en la UE-15 y UE 25 para los períodos 1994-2003 y 2000-2003, respectivamente, aporta una idea bastante precisa de la relevancia del problema en España (ver gráficos páginas 16 y 17 del PESV y la introducción y el capítulo 2 de este Informe, en que se retrata el problema). España se situaría en una banda media de países con 128 fallecidos por millón de habitantes en 2003, muy alejada de los países tradicionalmente líderes en seguridad vial (Suecia, Reino Unido...) pero apuntando una inequívoca tendencia decreciente (44%) en el período 1991-2003, y un claro punto de inflexión en 2004, antes de la puesta en marcha del PESV.

⁴⁵ Organización Mundial de la Salud. Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito. 2009.

⁴⁶ Celebrada los días 19 y 20 de noviembre de 2009.

Al observar diversas variables clave en relación al problema de la seguridad vial en España, se comprueba que aumenta el número de conductores y el parque de vehículos, mientras disminuye el número de fallecidos. Se asigna un índice 100 al valor observado en el año 2000.



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGT.

Las tendencias que describe el propio Plan indican que desciende el número de fallecidos y heridos graves, pero aumentan los heridos leves, todo ello en un contexto caracterizado por el crecimiento espectacular del parque automovilístico, el número de conductores, la oferta de vías de gran capacidad y la cifra de movilidad en carretera.

Un patrón que, no obstante la antecitada tendencia descendente en la cifra de fallecidos, presenta un diagnóstico de suficiente gravedad como para provocar una situación de alarma social que conduce a que la población consultada valore el problema de la seguridad vial como uno de los principales que aquejan a la sociedad española⁴⁷.

IV.1.1. El bien público "seguridad vial", un derecho pendiente de consagrar

La prestación por las AAPP del bien público "seguridad vial" es un hecho histórico asociado a la aparición del problema de la accidentalidad y la siniestralidad relacionadas con el tráfico rodado y con la adopción masiva del automóvil como medio de transporte preferente para desplazamientos urbanos e interurbanos. La aparición de este problema, generalizado como se ha visto, en las sociedades contemporáneas por efecto de la producción en masa de automóviles y la correspondiente difusión de las pautas de consumo que se han venido conociendo como fordistas, no ha dado lugar, de forma automática, a la aparición de una demanda del bien contrario.

⁴⁷ "Los españoles tienen más miedo a los accidentes que a las enfermedades" (Estudio de la Fundación José Pons y el Comisariado Europeo del Automóvil, opinión de 1.350 encuestados de edad media 44,6 años).

Para los gobiernos, la seguridad vial es un bien cuya demanda ha sido preciso aflorar a través de intensas campañas de concienciación destinadas a llevar al conocimiento y al ánimo de la ciudadanía la dimensión del problema.

La prestación de este bien público no está sustentada en nuestro ordenamiento en la existencia de un derecho a la seguridad vial. Podría entenderse que el mismo es una expresión de derechos consagrados como el derecho a la salud, a la vida y a la integridad física (artículo 15 CE) o relacionados con "cuasiderechos" como el derecho a la movilidad, no consagrado explícitamente en nuestro ordenamiento constitucional.

El derecho a la movilidad se puede ejercer de diversas maneras; el transporte privado es sólo una de ellas, la primera privatización en el ejercicio de un derecho. El ejercicio del derecho a la movilidad está determinado por el diseño de la(s) ciudad(es) y por las viarias que las comunican. La ciudad dispersa y las infraestructuras que les son inherentes potencian el uso del automóvil privado con toda su secuela de efectos y nocividades.

Se trata, por tanto, de un derecho asociado a una necesidad -el desplazamiento- derivada del incremento de las distancias y de la ordenación espacial característica del sistema económico vigente en su actual fase de desarrollo. Esa necesidad, impuesta por los modelos territoriales y de transportes vigentes -que incluye la del ocio lejos del escenario de la vida habitual- ha configurado una nueva forma de relaciones sociales, una nueva forma de vivir en sociedad.

La prestación del bien o servicio "seguridad vial" no es exclusiva de una administración específica. Es un servicio en cuya producción concurren varios agentes institucionales (y sociales). La política de seguridad vial es una política de *gestión del riesgo*, una política característica de la sociedad del riesgo, junto con las políticas de medio ambiente con la que está relacionada porque los efectos que pretenden corregir están causados por el mismo factor, el automóvil.

Así, una política de gestión del riesgo tiene que prestar atención a la distribución de las cargas y costes asociados a esta gestión de tal forma que la asignación de los mismos guarde alguna relación con la responsabilidad diferencial en la producción de los riesgos y en los beneficios asociados a las actividades económicas que los producen.

El bien público “seguridad vial” en las políticas de Tráfico y Seguridad Vial



Fuente: Elaboración propia.

IV.1.2. Adecuación del PESV al patrón de siniestralidad

Con el objeto de analizar en qué medida el PESV se ajusta a las características del problema de la siniestralidad y al patrón de accidentalidad vigente en el momento de su diseño (es decir, comprobar si es pertinente o no) se han explotado los resultados del modelo DRAG⁴⁸ partiendo del análisis de los resultados de la versión 1990-2004 del modelo⁴⁹. Se han utilizado las siguientes variables:

Exposición	Se mide en términos de vehículos/kilómetro. Su contribución a la siniestralidad es con diferencia la más elevada. A más vehículos circulando, más accidentes y más víctimas (relación de casi 1:1 con las últimas). Las seis variables de exposición más importantes son, por orden de influencia: el parque de vehículos por empleado, el número de ocupados, el número de días laborables, que sea Semana Santa, que sea sábado, domingo o festivo y el número de turistas.
Infraestructura	Para estudiar esta variable, sólo se dispone del dato de longitud de red de alta capacidad, aunque no es muy significativo.
Climatología	También resulta significativo, aunque sólo parcialmente (nieve o nivel de precipitación media)
Conductores noveles	Es una variable importante en peso y significación: aumenta el número de accidentes y víctimas mortales.
Paro registrado	Tiene un efecto reductor moderado
Calendario	Es un factor altamente significativo, aunque con efectos sobre la siniestralidad moderados.
Características del parque	Sólo es significativo en el caso de accidentes y víctimas mortales, promoviendo una pequeña reducción de los mismos.
Vigilancia	Es uno de los factores clave que estaban condicionando la evolución de la siniestralidad, de modo que se puede considerar que el incumplimiento de las normas de circulación era una de las principales causas de los accidentes (incluso la

⁴⁸ Ver el Anexo XVI para una descripción metodológica del modelo DRAG junto con los criterios de interpretación de sus resultados, así como el análisis de sus resultados.

⁴⁹ Es importante tener presente que en 2004, es decir, cuando se diseñó el PESV, en realidad no estaba disponible la información relativa al modelo DRAG que ahora se discute, y por lo tanto no pudo usarse en el diseño de las medidas que el plan debía llevar a cabo. Lo que en este apartado se aborda es una reflexión destinada a describir lo mejor posible cómo se ajustaba el plan a la realidad de ese momento, pero no con el objeto de entrar a valorar la labor de diseño en sí misma.

relajación o la falta de atención). Así, el aumento en el número de agentes podría ser la medida con mayor potencial reductor de los mismos, seguida del aumento en los controles de alcoholemia y las suspensiones del carné de conducir.

Velocidad	Su impacto no llega a estar muy establecido en el estudio. Sus conclusiones hay que tomarlas con cautela.
Leyes	Las que se tienen en cuenta tienen efectos reductores claros en la siniestralidad y el número de víctimas: la Ley 92 ⁵⁰ y la Ley del endurecimiento de los límites de alcohol en sangre ⁵¹ .

El análisis previo sobre el conjunto de todas las variables explicativas del modelo y las causas de la siniestralidad que representan se ha resumido en forma de tabla, donde se complementan los datos del modelo con una valoración de la prioridad "teórica" que podría habersele imputado a cada una. Las variables, su explicación y las tablas mencionadas se pueden leer en el Anexo XVI. Del examen del mismo se deriva la pertinencia de las variables consideradas.

IV.2. Relevancia y oportunidad política del PESV

Como se ha indicado, el PESV se lanza en un momento de plena bonanza económica con todos los factores que empujan la prosperidad de la economía española a crecimientos interanuales del Producto Interior Bruto (PIB) superiores a la media comunitaria. No es este el contexto más favorable para aplicar medidas restrictivas o directamente punitivas para las pautas de conducción dominantes en las carreteras españolas. No obstante lo cual, sopesando estos elementos de oportunidad con el cambio de tendencia y actitudes en la sociedad española mencionados páginas atrás, los decisores impulsan un conjunto de medidas que hacen parte de las "Medidas Especiales de Seguridad Vial 2004-2005" y que son posteriormente seguidas por el más amplio conjunto que integra el PESV propiamente dicho.

Factores de oportunidad de signo distinto son sin duda además del PAESV, el impulso a las políticas de infraestructura contenidas en el PEIT y éste a su vez en el PNR que actualiza la agenda de Lisboa y la aprobación de la EEDS por Acuerdo de Consejo de Ministros del 23 de noviembre de 2007.

El PAESV, como se ha dicho, ha declarado el objetivo de reducir al 50% la cifra de fallecidos en accidentes de carretera en el período 2003-2010 y lo ha calificado como "un objetivo movilizador, al que concibe como un compromiso colectivo más que como un requisito legal". Lo que se pretende es "impulsar actividades compartidas en todos los niveles de intervención". El papel de la UE se plantea, de una parte, en términos de su larga contribución a la instauración de un mercado interior y, de otra, al establecimiento de un marco jurídico y la adopción de medidas en el ámbito europeo, de acuerdo con los preceptos del Tratado de Maastricht.

⁵⁰ Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

⁵¹ Real Decreto 2282/1998, de 23 de octubre, por el que se modifican los artículos 20 y 23 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero.

En este marco, siguiendo las recomendaciones contenidas en el PAESV y en aplicación del principio de subsidiariedad, corresponde al Estado español la adopción de las medidas pertinentes, las más importantes de las cuales son las que hacen posible esa práctica de acción coordinada en los distintos niveles de intervención.

El PEIT por su parte, plantea como objetivos para el período en materia de infraestructuras los siguientes:

- Reducción de la tasa de accidentalidad: PNR: España (5,9); UE 15 (10,9); Objetivo: 2008 (11,0); 2010 (9,5)⁵².
- Inversión en conservación del 2% del valor patrimonial de la red.
- En materia de transportes, cada centro directivo y empresa pública del Ministerio de Fomento aportará información sobre sus actuaciones en materia de seguridad dentro del informe bienal de seguimiento del PEIT.
- Se establece un mecanismo de coordinación en materia de seguridad en el transporte para la revisión periódica de esta información.
- Creación de una Agencia de Seguridad y Calidad del Transporte. Permitirá contar con un órgano específico que facilite una mejor integración entre las políticas de seguridad en los distintos modos.

La conjunción de instrumentos estratégicos de tamaño relevancia y una situación de holgura presupuestaria que aboca a los superávits del ejercicio del 2006 y 2007 configuran una estructura de oportunidad difícilmente repetible en otra coyuntura.

Por su parte, en el marco de su objetivo de optimizar energéticamente y ambientalmente las necesidades de movilidad de las personas y los flujos de mercancías, la EEDS define como uno de sus objetivos, junto a la reducción de la congestión del tráfico urbano, la reducción de las tasas de accidentalidad en carretera.

La Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS) incluye la mejora de la seguridad y la salud entre sus principales objetivos, indicando que se deben reforzar las actuaciones tanto en el ámbito de la seguridad operativa como en el desarrollo de una política de riesgo cero.

Junto a estas "condiciones marco" era precisa una estructura de oportunidad para la inclusión en la agenda política del problema de la seguridad vial. Reunidas estas condiciones y sobre esa tendencia descendente en el número de fallecidos perceptible desde 2003, el PESV define un ambicioso objetivo para el período 2005-2008 de reducción del 40% de tan fatídica tasa de mortalidad, tomando 2003 como año de referencia.

⁵² Datos recogidos de los Indicadores del PNR.

Los responsables de la elaboración y ejecución del Plan perciben correctamente el cambio de tendencia que se está produciendo en el seno de la sociedad española, y que la articulación de un arsenal de medidas energéticas, fácilmente comprensibles por la población y ya experimentadas con éxito en otros países podría intensificar esta tendencia, configurando un "sentido común" favorable al esquema de valores imprescindibles para alterar sustancialmente las pautas de conducción en España, sin modificar el resto de los factores estructurales.

Por esta razón, la intervención se sustenta sobre la hipótesis de que una modificación de las pautas generales de conducta relacionadas con el tráfico puede operar resultados altamente satisfactorios si se dispone de ese arsenal de medidas.

Eso justifica el peso fundamental que tienen las líneas estratégicas, objetivos operativos y medidas orientadas a incidir sobre la conducta de las personas, sea en su calidad de conductor y usuario de la carretera, sea en la condición de ciudadano en general necesitado de una educación vial indispensable para enfrentarse a las condiciones que impone el contexto de dispersión y segmentación de actividades individuales y sociales, movilidad asociada a la misma y aumento del parque automovilístico que caracteriza a la sociedad española contemporánea.

Este enfoque se manifiesta igualmente en la identificación de los grupos objetivo de la intervención que realiza el Plan. Por grupos objetivo se entienden aquellos actores de la población sobre los que pretende producir el cambio de conducta definido en la hipótesis de la intervención. Los principales grupos objetivo de la intervención aparecen identificados en el Calendario de Acciones claves que figura como Anexo al PESV.

Es muy desigual el acierto en la identificación de estos grupos. En ocasiones se los confunde con un actor social o institucional coadyuvante o participante en la medida. Es llamativo, en este sentido, que se ha identificado como grupo objetivo de buena parte de las medidas del área 3 "vigilancia y control" a la ATGC lo que sólo podría haberse justificado en el caso de medidas que buscaran explícitos cambios de conducta en el colectivo destinatario u objetivo. A efectos de su categorización se presenta la siguiente relación:

1. Conductores en general: Constituyen el grupo objetivo de la gran mayoría de las medidas contenidas en el PESV y desde luego de las que han tenido un grado de desarrollo más elevado y un nivel de ejecución más satisfactorio.
2. Población joven, conductores noveles, población escolar: La hipótesis sobre las que descansa la intervención han aconsejado una actuación muy intensa sobre este fragmento de población. La ejecución de las diferentes medidas indica que ha sido intensa esta actuación por lo que se refiere a las actuaciones de educación y formación, concienciación y vigilancia y control.
3. Conductores profesionales.
4. Empresas de transporte de mercancías o viajeros.

También desde esta óptica (grupos objetivos) se evidencia que la intervención se ha aplicado fundamentalmente en el factor humano de los tres que habitualmente se citan en la etiología de la accidentalidad vial y que ello, haciendo abstracción de los problemas de coordinación inherentes a la prestación de un servicio complejo como es la seguridad vial, es fruto de una opción política consciente sustentada en una hipótesis teórica bastante explícita.

Al respecto cabe señalar que puede haberse minusvalorado la relevancia de determinados grupos o actores cuyas pautas determinan fuertemente la evolución de los factores de riesgo y la accidentalidad. A título de ejemplo, parece debiera haberse resaltado el papel de los fabricantes como grupo objetivo desatacado de las medidas contenidas en el área 4 "Seguridad de los vehículos".

IV.3. Formalización del Plan

No se ha encontrado constancia de la preceptiva aprobación del PESV –y del Plan de actuaciones de cada año- por parte de la Comisión Interministerial, que tiene esa función, como se ha visto, por lo que pende una cierta inseguridad jurídica que se traduce en un déficit de capacidad de obligar a los departamentos distintos del Ministerio del Interior.

El PESV nunca fue aprobado como tal, lo que tiene, como se verá, consecuencias relacionadas con su grado de operatividad y funcionalidad, y con la efectividad de su seguimiento. El PESV no es un plan del Gobierno, es un plan de la DGT integrado en la política del Ministerio del Interior. Esa ausencia de formalización puede haber constituido una debilidad objetiva para la ejecución del plan, especialmente en las áreas y líneas estratégicas no gestionadas por la DGT.

De hecho, la complejidad del bien público "seguridad vial" y la diversidad de los departamentos que colaboran en su prestación parecerían aconsejar que la aprobación del PESV estuviera atribuida al Gobierno, bien al Consejo de Ministros, bien a una Comisión Delegada de Seguridad Vial creada al efecto, y no a la Comisión Interministerial que, como se ha visto en el capítulo II, es la que tenía adjudicada dicha responsabilidad (no ejercida, como se ha indicado).

Asimismo, razones de mayor calado aconsejarían incluso someter el PESV a alguna modalidad de debate parlamentario que aumentara el indispensable compromiso del poder legislativo con su ejecución y el propio ejercicio de las funciones de control que le son inherentes. Por su naturaleza e importancia efectivamente estratégicas, con un ámbito temporal que desborda los límites de una legislatura, el PESV hubiera merecido un tratamiento en sede parlamentaria superior al que realmente ha tenido.

La creación de la Comisión no permanente, entre cuyos logros está la modificación de la Ley de seguridad vial, y la reforma del Código Penal, ha supuesto un incremento del antecitado compromiso parlamentario.

IV.4. Análisis del diseño del plan: coherencia interna del PESV

IV.4.1. Ámbito competencial y territorial del plan

En su conjunto, la estructura orgánica y de gestión del PESV adolece de los siguientes defectos:

- Ausencia de un órgano de decisión de rango suficiente como para legitimar de forma adecuada las determinaciones del Plan.
- Ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento y control de las medidas del Plan.
- Ausencia de un ámbito específico de participación de los actores y necesidad de revisión de la presencia de algunos que aparecen como tales y que están ya debidamente representados en los órganos sectoriales de participación correspondientes.

Los anteriores rasgos tal vez expresen un déficit estructural asociado a la ausencia de una administración adecuada a la complejidad de los cometidos que integran el bien público "seguridad vial". El programa electoral de 2004 del PSOE proponía la creación de una Agencia Estatal para la asunción de tan importante tarea (propuesta que integró en su propio programa el PP en las elecciones generales de 2008). Existen suficientes experiencias comparadas en la UE y en ámbitos internacionales que avalan la oportunidad de esta opción.

De acuerdo con la naturaleza compuesta descrita del bien o servicio público "seguridad vial", su prestación implica la concurrencia de varias AAPP con competencias diversas relacionadas con el objeto de la misma; dicho de otra manera, el servicio recibido por el usuario/ciudadano es provisto de una forma concurrente por los tres niveles de las AAPP, de acuerdo con las reglas de reparto competencial asentados en el bloque de constitucionalidad en la materia y en las leyes atributivas de competencias (para las CCLL, la Ley de Bases de Régimen Local⁵³).

Esta consideración preliminar ayuda a determinar el ámbito de aplicación del PESV. El PESV es un plan *sólo* de la AGE. Aún cuando contiene determinaciones que afectan a CCAA y CCLL, no contiene mecanismos de ejecución y seguimiento coordinados, por lo que no es posible saber si el grado de ejecución de algunas líneas estratégicas como infraestructuras o educación, por ejemplo, que son competencias de las CCAA; o en ámbitos territoriales, como los núcleos urbanos, es el que corresponde a los objetivos señalados en el Plan.

⁵³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En consecuencia con lo anterior, queda excluido del ámbito de ejecución de las acciones estratégicas clave 2005-2008 las actuaciones o medidas de seguridad vial en los núcleos urbanos para los que, sin embargo, se ha elaborado un Plan Tipo de carácter indicativo. En su primera comparecencia ante la Comisión de seguridad vial⁵⁴ del Congreso, el ministro del Interior subrayó la importancia del ámbito urbano, en el que se producen el 50% de los accidentes de tráfico y en donde se fijan las malas pautas de conducción, responsables en buena parte, según los estudios, de la elevada accidentalidad. En la misma comparecencia, el titular de Interior resaltó la importancia de la coordinación entre el Estado y las CCAA, así como una mayor implicación de las mismas en la consecución de los objetivos estratégicos del Plan. Se desconoce si en el futuro se va a disponer alguna línea estratégica o medidas para impulsar las acciones en el ámbito urbano. La existencia de una comisión local en el seno del Consejo Superior de Seguridad Vial (CSSV) seguramente hará posible el estudio detenido de las peculiaridades de este medio y la conveniencia de incluir la seguridad vial en el planeamiento urbanístico.

Igual suerte han corrido las acciones que son de la competencia de las CCAA, aún cuando aparecen como participantes en muchas medidas y cuando éstas se declaran prioritarias (por ejemplo, las actuaciones de conservación y mantenimiento de acondicionamientos e infraestructuras por parte del resto -no AGE- de propietarios de la red vial).

IV.4.2. Objetivos del plan

El objetivo general del plan es, como ya se ha mencionado, la reducción del 40% de fallecidos en el período de ejecución 2005-2008, tomando como año de referencia 2003. La comparación con el cuadro de objetivos de otros países⁵⁵ muestra la importancia del compromiso del Plan español, cierto que sobre la constatación, como se ha reiterado, de una tendencia decreciente que hace pensar en una sociedad claramente dispuesta a un cambio sustancial de pautas de conducta si hay una propuesta política con claridad de objetivos, suficiencia de medios y voluntad política para llevar a cabo las medidas propuestas.

El Plan ha distinguido entre objetivos estratégicos y objetivos operativos. Los primeros están ordenados del mismo modo que el patrón de accidentalidad descrito según su impacto en los tres pilares básicos de la seguridad vial (usuario, vehículo y vía) y otros dos complementarios de carácter analítico (tiempo y accidentalidad/severidad). Más allá del acierto semántico en su calificación como estratégicos, es cuestionable la utilidad de estos objetivos que parecen más bien indicadores de alcance meramente analítico.

⁵⁴ Diario de sesiones. Comisión no permanente de seguridad vial y de prevención de los accidentes de tráfico del Congreso de los Diputados. La composición de dicha Comisión se puede ver en el Anexo VIII.

⁵⁵ Como el contenido en la página 7 de este Informe.

Como auténticos objetivos estratégicos merecerían haber figurado algunos que pueden contribuir de forma significativa a mantener la tendencia decreciente de accidentes y fallecidos, como la mejora o incorporación de los elementos de la seguridad de los automóviles; la mejora de la conservación de las vías, de alta capacidad y convencionales, o la consolidación de la enseñanza vial a todos los niveles del sistema educativo y con los compromisos correspondientes de las AAPP competentes, entre otras.

Los 49 objetivos operativos correspondientes a las 10 áreas estratégicas en que se ha estructurado el PESV se alinean aparentemente con las 6 líneas de trabajo del PAESV 2003-2010. Se pueden señalar estas diferencias:

- Donde este último habla de "mejorar la conducta de los usuarios", el PESV relaciona 3 áreas distintas, a saber: "educación y formación vial", "concienciación sobre seguridad vial" y "vigilancia y control".
- En materia de atención a las víctimas, el PESV añade la atención a las familias. Esa homologación tal vez buscada puede no traducirse en resultados homogéneos en las áreas no gestionadas en exclusiva por la DGT en las que la consecución de los objetivos precisa del compromiso y la colaboración de departamentos de la AGE y de otras AAPP no tan estrechamente asociadas al éxito del PESV.
- El PAESV habla de "recogida, análisis y divulgación de datos sobre accidentes" y el Plan español de "investigación y análisis de seguridad vial".

De las diferencias señaladas cabe deducir que el Plan español habría detallado más, como corresponde a las funciones de desarrollo de un Estado miembro, las directrices del Programa de Acción europeo. En este mayor detalle cabe resaltar la explicitación de las funciones de vigilancia y control, lógica competencia de los Estados y, en España, también de algunas CCAA, y la más ambiciosa función de "investigación" sobre seguridad vial.

IV.4.3. Contenido y opciones del plan

El PESV ha sido una opción política, la de avanzar sin esperar a que se dieran las condiciones ideales para elaborar un auténtico plan estratégico. El PESV no es un plan estratégico, es más bien un plan operativo que contiene las medidas que ya se pueden acometer por parte de la DGT, y enuncia aquellas otras que deberían acometer otras administraciones, pero sin explicar o disponer los instrumentos precisos para llevar estas indicaciones a término.

La elaboración misma del Plan no parece haber sido el producto de un trabajo de reflexión con los principales agentes institucionales y sociales implicados, alguno de los cuales evidencia, en la entrevista llevada a cabo por el equipo de evaluación, un cierto desconocimiento del contenido del Plan, incluso en las materias que son de su competencia.

El PESV es, así, un plan de la DGT con información de otras acciones ejecutadas por otros departamentos de la AGE, con un grado de coordinación mínima, y algunas recomendaciones sin capacidad vinculante para otras administraciones competentes.

Evidencia esta afirmación el que en la primera comparecencia del ministro del Interior ante la Comisión de seguridad Vial del Congreso, tras describir el contenido del PESV, conocido por el Consejo Superior de Seguridad Vial⁵⁶, se detallan las medidas que constituyen el nuevo impulso a la política de seguridad vial tras los dos primeros años de acción de gobierno en la materia: Reforzar el principio de autoridad, mayor implicación del sistema judicial en la política de seguridad vial, mejora en la formación de conductores y un nuevo tratamiento a los conductores noveles. Medidas - todas ellas de la competencia del Ministerio del Interior /DGT- absolutamente importantes en el PESV pero que en absoluto agotan su ámbito de intervención, especialmente en una dimensión estratégica del mismo.

En definitiva, se ha hecho de las dificultades institucionales para desarrollar un plan estratégico en un Estado compuesto una virtud o una opción política sustentada y legitimada por un discurso coherente. Se presenta así el problema de la seguridad vial como dependiente esencialmente de la conducta de los conductores, sobre los cuales sí puede actuar el Ministerio del Interior a través de la AGE. El conjunto de los dispositivos puestos en marcha a partir de ese discurso presentan unos resultados espectaculares que vienen a acentuar el mencionado cambio de tendencia iniciado en la última década.

Tampoco en términos de liderazgo, puede afirmarse que el Plan esté claramente definido. La notable capacidad ejecutiva y de comunicación del equipo directivo de la DGT y de su titular debiera ser respaldada por una adecuada institucionalización del liderazgo respecto al resto de las AAPP competentes y de los agentes afectados.

La gestión del PESV, impulsada fundamentalmente por el ONSV, convive con la gestión ordinaria de la tradicional administración de tráfico. Dicha gestión no ha tenido reflejo presupuestario, por lo que resultará difícil hacer el seguimiento y, sobre todo, juzgar las propuestas presupuestarias para un ejercicio a la luz de la ejecución del ejercicio anterior. El programa 132B no se ha modificado o complementado después del PESV, por lo que vuelve a destacarse la importancia de la no aprobación, ahora para los efectos presupuestarios.

Una condición de posibilidad de ese reflejo presupuestario sin el cual no se puede hablar de política alguna es la ausencia de estimación, siquiera sea aproximada, del coste del plan y las medidas que contiene. La única información disponible al efecto es el gasto incurrido por los "propietarios" de cada medida. No es necesario extenderse en el error de identificar coste

⁵⁶ La composición del Consejo Superior de Seguridad Vial se puede ver en el Anexo XVII.

y gasto, pero es evidente la importancia de tal estimación, entre otras cosas para poder realizar estudios coste eficacia o coste beneficio como los recomendados por la OCDE.

IV.4.4. Desarrollo y utilización del sistema de seguimiento

Desde la óptica de facilitar y promover la gobernanza, analizar el desarrollo y el uso que se ha dado al sistema de seguimiento del PESV resulta un elemento clave. El seguimiento⁵⁷ se articuló básicamente mediante dos grandes componentes: la recopilación de la información sobre ejecución de actividades⁵⁸ y la consiguiente publicación de memorias anuales, y el procesamiento de dicha información en los correspondientes órganos de seguimiento y control del plan.

En este sentido, el proceso de recogida de datos se articuló mediante la comunicación directa entre el ONSV y el "propietario" de la acción correspondiente, al que se le solicitaba que proporcionase diversos tipos de información recogidos en una ficha⁵⁹ (sistema que no se llevó a cabo en el ejercicio de 2008, según la información disponible).

El valor de cada uno de los indicadores era proporcionado al ONSV por el "propietario" de cada acción, dentro del mecanismo habilitado por el propio ONSV para efectuar el seguimiento específico de las mismas. Sin embargo, se ha podido constatar que el grado en el que en la práctica se cumplimentaba la información relativa a los indicadores era bajo: para el año 2007, el sistema interno de seguimiento solamente registró una treintena de indicadores de actividad y ni uno sólo de resultado. Además, no era extraño el caso en que los "propietarios" de las acciones proporcionaban información distinta a la solicitada, o incluso desaconsejaban el uso de determinado indicador y sugerían otro.

En origen, el problema es que el PESV no ha fijado objetivos cuantificados de resultados y de medios, aunque sí de los objetivos estratégicos, por lo que resulta imposible poder evaluar en forma precisa su cumplimiento. Tampoco ha funcionado el sistema de autoevaluación que propugnaba el PESV: solamente se puede observar una cierta evolución en el hecho de que a partir de 2006 se pasó a un método de seguimiento basado en la idea de "proyecto clave" (que queda reflejado en las memorias anuales y es reconocido como una mejora por los "propietarios" de las acciones), y que llevó aparejada una cierta pérdida de relevancia de los indicadores de actividad y resultado vinculados a las acciones.

Una vez recopilada la información sobre ejecución de las medidas, ésta se sintetizaba en forma de una Memoria de Actuaciones con carácter anual, con una estructura parecida, y en las que la parte principal de las

⁵⁷ El seguimiento del plan fue realizado por una empresa externa.

⁵⁸ Para mayor detalle sobre el sistema utilizado para la obtención de información y la posterior elaboración de las memorias anuales de actuaciones se puede consultar el Anexo XI.

⁵⁹ Ver Anexo XI. Modelo de ficha de seguimiento del PESV.

valoraciones globales son los cuadros de seguimiento del *grado de desarrollo* de cada línea estratégica. En ellos se mide dicho desarrollo según tres posibles niveles: *alto, medio o bajo*. Sin embargo, no hay información cuantitativa vinculada a ningún tipo de indicador (ni de actividad ni de resultado), mientras que donde deben especificarse las principales acciones realizadas solamente se mencionan las "acciones clave" en las que ha habido actividad, pero sin especificar ni qué ni en qué medida se ha hecho. Únicamente la periodificación de la actividad se trata con suficiente grado de detalle (básicamente explicitando qué acciones han experimentado un retraso respecto a lo previsto y cuándo se estima que se terminen).

Dado que estos cuadros constituyen la parte más sistematizada del seguimiento de las acciones clave, su poco vínculo con la mecánica prevista en el propio plan y la escasa información que reporta el sistema de gradación *alto, medio y bajo*, termina por conferirles un carácter de "resumen opaco" que en ocasiones puede incluso resultar generador de cierta frustración.

Este apartado de seguimiento y control de la ejecución del PESV no puede acabar sin hacer una mención especial a la actividad de control parlamentario desarrollada durante el período. Se han realizado un total de sesenta y nueve comparecencias parlamentarias, con una especial intensidad en los dos primeros ejercicios en los que los responsables del PESV han buscado y conseguido el compromiso del conjunto de los grupos parlamentarios para el lanzamiento y ejecución del conjunto de medidas que integradas o no en el PESV, constituyen el contenido material de la política de seguridad vial. Asimismo, se han llevado a cabo numerosas iniciativas parlamentarias⁶⁰.

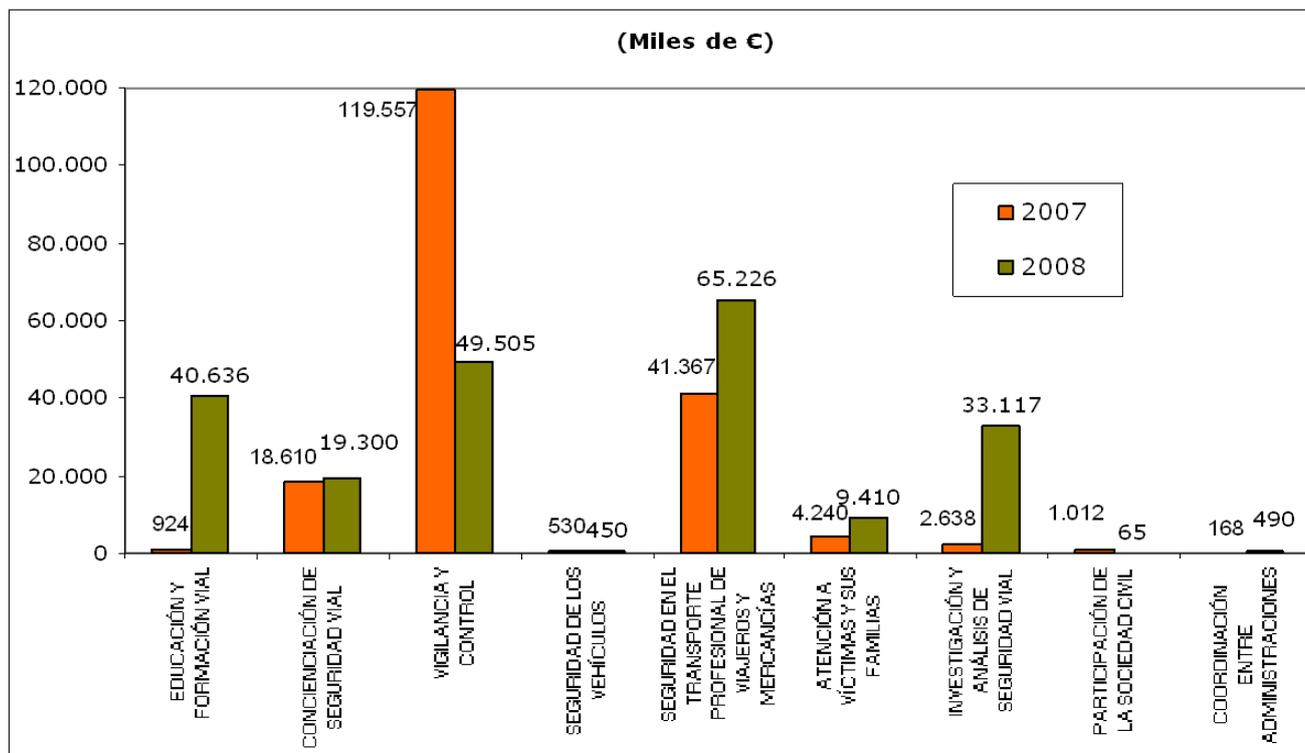
IV.4.5. Gasto público del Estado en seguridad vial

No existe un grupo de programas o una política de gasto de seguridad vial, así que los Planes Anuales de Actuaciones son la única mención presupuestaria referenciada con respecto al PESV.

⁶⁰ Ver Anexo VI con el resumen de las principales iniciativas parlamentarias.

Los escasos datos disponibles se pueden ver en las tablas adjuntas como Anexo II, y asimismo resumidas en el siguiente gráfico:

Presupuestos de los planes de actuación 2007 y 2008*



* Excepto Infraestructuras.

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGT.

La relación de los programas analizados es la siguiente⁶¹:

1. El programa 132B. Seguridad vial. Ministerio del Interior. Tiene por objetivo estratégico la reducción del número de muertos por accidentes de tráfico. Sin embargo, no hay vínculos entre los distintos programas y subprogramas en la prestación del servicio "seguridad vial".
2. El programa 453C. Conservación y explotación de carreteras. Ministerio de Fomento: se relaciona un subprograma de licitación de seguridad vial 2009, coincidente en prioridades y ámbitos de actuación con el PEIT. Aunque se refiere a los objetivos comunitarios a 2010, no se hace mención alguna a los nacionales 2005-2008, lo cual resulta cuando menos curioso máxime cuando la Dirección General de Carreteras, gestora de dicho programa, forma parte del Comité Director del PESV.
3. Programa 453M. Ordenación e inspección del transporte terrestre. Ministerio de Fomento. Se centra en actuaciones en inspección y

⁶¹ Para una mayor profundización sobre el contenido de los mismos se puede leer el Anexo II

control de transporte terrestre. La totalidad de las medidas contempladas en este programa pueden contribuir de forma notable a la mejora de la seguridad en carretera. Son actuaciones que no implican gran esfuerzo en términos de gasto público, pero que son de gran relevancia y aportan legitimidad al PESV compensando sus dimensiones puramente represivas o coercitivas.

4. Programa 4210. Calidad y seguridad industrial. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. El objetivo es fomentar la seguridad vial de los ciudadanos y el respeto al medio ambiente a través del desarrollo de nuevas tecnologías. Sin embargo, se carece de indicadores que permitan conocer la índole material de las actuaciones que permitan la consecución de los objetivos.
5. Programa 313B. Salud Pública y Sanidad Exterior. Ministerio de Sanidad y Consumo. Recoge este programa diversos apartados relacionados con la seguridad vial, pero no hay indicadores relacionados, por lo que no pueden acreditarse las actuaciones realizadas, aunque parece fundamental su labor de coordinación, colaboración, cooperación y participación en órganos colegiados creados por el PESV. Por lo menos aquí se ve un reconocimiento expreso que no aparecía en los anteriores programas descritos.

IV.5 Complementariedad con las políticas conexas

IV.5.1. Con otras políticas sectoriales de la AGE

Por su naturaleza de plan integral, el PESV articula políticas sectoriales diversas de modo que la medición de su indicador de complementariedad es equivalente con el de coherencia interna. La propia articulación del Plan en áreas, líneas estratégicas y medidas es una integración de estas diversas políticas, programas y medidas sectoriales. En su diseño dicha articulación puede ser mejorada siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en orden a estructurar las actuaciones del Plan en los cuatro niveles ya mencionados en este Informe: primario -evitar el accidente- secundario -minorar las consecuencias del accidente en el momento de producirse-terciario -auxilio y asistencia para minimizar las consecuencias a largo plazo- y cuaternario -reparación de daños y resocialización- y los tres factores por cada nivel-vía, vehículo y factor humano-. La clasificación de las medidas según este esquema podría favorecer un nivel superior de integración y seguimiento de las medidas independientemente del Departamento que las gestione. Y, desde luego, efectos de complementariedad y sinergia muy superiores a los conseguidos en el 2005-2008.

Infraestructuras

El PNR fija en el eje II como objetivo específico para el año 2010 la reducción de la tasa de siniestralidad en carreteras un 40%, objetivo

incluido también en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT).

La ejecución del PEIT es la inevitable referencia de eficacia para una de las áreas estratégicas del PESV y más en general como condición de éxito para el conjunto del Plan. Es un valor indiscutido que las vías de alta capacidad han contribuido a reducir la accidentalidad en general y aquella que cursa con resultado de heridos en particular. Otra cosa es los efectos asociados a la red de alta capacidad en términos de variación de la mortalidad.

El factor exposición, valorado como segunda variable significativa con mayor protagonismo, está a su vez fuertemente determinado por la mayor propensión al uso del automóvil privado por el efecto de competición ventajosa (ahorro de coste y tiempo, comodidad autonomía, etcétera) en relación con otros medios de transporte.

El PEIT es valorado en el eje II del PNR como un factor esencial para la vertebración del territorio, para la mejora de la competitividad de la economía española y de la cohesión social y territorial. La seguridad vial es asimismo uno de los objetivos fundamentales del PEIT en el ámbito del transporte de viajeros por carreteras, por lo que el seguimiento de su ejecución debiera servir también para verificar la eficacia de las medidas del PEIT.

En la práctica, sin embargo, se debería hablar de *competencia* más que de *complementariedad*. Por una cuestión que tiene que ver con la pervivencia de culturas administrativas y corporativas tradicionales, las políticas de infraestructuras han tendido a percibirse como las garantes de la seguridad vial. La percepción de los agentes sociales ha puesto de manifiesto cómo se asocia, en una relación de causa-efecto, la modernización de las infraestructuras con la mejora de la seguridad vial, de modo que alcanzar el más alto ratio de kilómetros de vías de alta capacidad/millón de habitantes aseguraría resultados óptimos de seguridad vial. En la concepción que inspira el PESV, la vía (urbana e interurbana) es solo uno de los factores sobre los que hay que trabajar y solo cuando la intervención sobre el mismo integra otras intervenciones se pueden alcanzar resultados satisfactorios.

Transportes

Por la extensión superficial de España y por el peso del transporte de viajeros y mercancías por carretera sobre el total de medios de transporte, constituye en sí un factor de exposición al riesgo que merece una atención especial.

En lo que concierne a la actividad de inspección y control del cumplimiento de la normativa de seguridad vial laboral se está produciendo una integración efectiva entre los Departamentos de Interior y Fomento hasta el punto que es la ATGC la que realiza de hecho los controles relativos al tacógrafo y jornadas laborales de los conductores profesionales y que la capacitación de sus agentes corre a cargo del Ministerio de Fomento. Es asimismo satisfactorio el grado de coordinación con los órganos

competentes de las CCAA en el Plan Nacional de Inspecciones, instrumento esencial para asegurar el éxito de esta medida.

En materia de formación de conductores, además de la intervención de los órganos competentes de las CCAA, puede avanzarse más por la inclusión de esa temática en los ámbitos de la negociación colectiva, haciendo frente a la formación como un coste más a internalizar por las empresas de transporte.

Sanidad

En este ámbito el grado de complementariedad/coherencia aparece como una condición *sine qua non* para el éxito de los objetivos generales del Plan. Es indispensable avanzar en la protocolización de los procedimientos de actuación en pronto auxilio de modo que se puedan establecer unos niveles básicos (mínimos) a los que todo ciudadano tuviera derecho en cualquier punto del territorio nacional.

Educación

La complementariedad entre el PESV y las políticas públicas en el ámbito de la Educación podría ser calificada de superficial atendiendo a la acepción del término en sentido estricto de "está o se queda en la superficie". Desde el Ministerio de Educación se acompañó el PESV a través de la inclusión, en la educación formal, de enseñanzas en materia de educación vial, pero esta actuación no ha tenido continuidad en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, único ámbito donde las previsiones del PESV en esta materia pueden encontrar oportunidades de articulación efectiva con las competencias educativas de las CCAA y donde podría fraguar una estrategia común de actuación.

Esto se evidencia también en las actuaciones llevadas a cabo desde las diferentes actores institucionales para la implantación y la potenciación de la seguridad vial en materia educativa que han acompañado esta política en el periodo 2005-2008: realización de estudios, elaboración de contenidos y materiales, formación de profesorado etcétera que suponen un sumatorio de actuaciones aisladas y no una verdadera estrategia de actuación.

Trabajo

Destaca en este apartado la relación entre las políticas de prevención de riesgos laborales y las de seguridad vial laboral, en la práctica una aplicación sectorial de las primeras y desarrollo del derecho a la seguridad en el trabajo. En una doble dimensión: seguridad vial de los trabajadores durante el tiempo de desplazamiento entre su domicilio y el lugar de trabajo, de un lado; y la seguridad de los trabajadores del transporte de viajeros y mercancías, de otro.

Medio ambiente y desarrollo sostenible

La EDDS explicita la necesidad de tomar medidas al calificar los accidentes de tráfico como "un problema de primera magnitud" vinculado al transporte, siendo como es la primera causa de muerte entre los menores de 30 años,

según se señala, e incluyendo la siniestralidad en carretera como indicador de la medición de la sostenibilidad española.

La Estrategia española contra el cambio climático, por su parte, recogiendo lo ya previsto en la Estrategia para el ahorro y la eficiencia energética para el fomento del transporte público y los medios no motorizados, ha previsto la redacción de planes de movilidad sostenible al tiempo que ha previsto una línea de ayuda para experiencias piloto que por su carácter innovador, viabilidad y capacidad de aportar resultados generalizables puedan contribuir a promover estos planes en áreas urbanas y metropolitanas.

Posteriormente, el anteproyecto de Ley de Economía Sostenible actualmente en tramitación, dispone la aprobación de estos planes para los ámbitos regional, supramunicipal y municipal, consagrándolos como un instrumento de planificación de las administraciones territoriales que, contribuyendo a reducir las emisiones de gases contaminantes - especialmente gases de efecto invernadero (GEI)-, puede contribuir también a mejorar los niveles de seguridad vial en vías urbanas e interurbanas.

El alcance y efectos de esta complementariedad son difíciles de evaluar pero no es aventurado considerar perspectivas de programas comunes que además de la consecución de los dos tipos de objetivos consigan mejoras de eficiencia en el uso de los recursos públicos. En la práctica ya se viene produciendo actuaciones con efectos sinérgicos, por ejemplo, en lo que concierne a la actividad de ITV en la que la vigilancia del cumplimiento de los niveles máximos de emisión de gases es simultánea con la de los instrumentos de seguridad del vehículo.

En resumen, formalmente hay varias intervenciones y políticas de alcance estratégico que contemplan la seguridad vial como parte de sus objetivos fundamentales. El PEIT en primer lugar, también la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, y la Estrategia Española para la Movilidad Sostenible. En el campo de las relaciones laborales, las políticas de prevención de riesgos laborales y (lo que tal vez sea más importante) el propio ámbito de la negociación colectiva está cada vez más interesado por los riesgos asociados a los desplazamientos obligados por el cumplimiento de las obligaciones laborales.

Esta interrelación de objetivos y políticas no tiene su correlato en la existencia de un sistema de seguimiento que permitiera detectar los efectos de sinergia entre unas y otras actuaciones por causa, entre otras, de la ausencia de una programación presupuestaria que integre las dotaciones de los distintos programas de gasto que concurren para la prestación de bienes y servicios comunes o complementarios.

Sería muy útil indagar por ejemplo, si está habiendo complementariedad efectiva entre las acciones de seguridad vial y las encaminadas a reducir las emisiones CO₂ producidas por el transporte por carretera así como los costes incurridos en ejecución de ambos tipos de medidas.

IV.5.2 Con políticas de seguridad vial de otras AAPP

La política de seguridad vial es, obviamente, una intervención en el territorio, que debe aplicarse por las administraciones territoriales competentes. Presentado el servicio seguridad vial como un servicio compuesto e integrado por la concurrencia de varios otros prestados por AAPP diferentes, procede considerar la actividad de dichas AAPP. En el Anexo XVIII se examinan los planes actualmente vigentes tanto de CCAA como de CCLL.

Por lo que a las primeras se refiere, deben distinguirse aquellas que tienen competencias en materia de tráfico, bien por haberlas recibido vía ley orgánica de las previstas en el artículo 150 de la Constitución Española (CE) (Cataluña), bien por ser inherentes al ejercicio de funciones de seguridad (País Vasco y Navarra), de aquellas otras que ejercen competencias en materias conexas con la seguridad vial como carreteras, transportes, sanidad, educación, etcétera. Esta distinción es pertinente sobre todo a los efectos de la ejecución de las medidas incluidas en el área estratégica 3 "Vigilancia y control" de las Acciones Estratégicas Claves.

Hecha esta distinción, existen planes en las CCAA de Cataluña, País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia con distinto grado de detalle y estructuración, pero sin seguir pauta alguna dictada desde el Estado.

En cuanto a las Corporaciones Locales, existen, al menos, planes de seguridad vial publicados en las ciudades de Barcelona, Madrid, y Oviedo y una Estrategia de seguridad vial en Donostia. El PESV –entendido a la manera que se describen en el epígrafe correspondiente- ha incluido la redacción de un Plan de Seguridad Vial Urbana Tipo cuyas pautas han sido seguidas hasta el momento por el plan de Madrid.

IV.5.3. Con las políticas de ordenación del territorio

El Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) tiene un grupo de trabajo sobre transportes que trata todas las cuestiones ligadas a este ámbito, y entre ellas la seguridad vial, dentro de la Unión Europea.

En el punto anterior se ha hecho referencia al muy completo contenido del Plan tipo de seguridad vial urbana. No obstante lo completo de su contenido, una consideración integral de la problemática de la seguridad vial urbana requiere prestar una especial atención al diseño mismo de la ciudad; esto es, al planeamiento urbanístico y sus determinaciones.

IV.6. La ejecución del PESV 2005-2008

El PESV 2005-2008 contiene, desde su mismo nombre, algunas contradicciones, en lo referente a su ejecución. Como se ha visto, el primer documento relacionado con el PESV tiene vigencia desde el año anterior; el propio PESV ha sido implementado sin una formalización, y algunas de las acciones han ido finalizándose después de la vigencia del mismo.

Por otro lado, la implementación y ejecución de las medidas contenidas en el plan obedecen al mismo desequilibrio que se observa en su mismo planteamiento: de "las 4 C" (conductor, coche, carretera y ciudad), se pone un mayor acento en las líneas estratégicas, objetivos operativos y acciones relacionadas con la primera "C", la del conductor. Es decir, las que tratan de obtener efectos en la conducta del ciudadano en tanto que conductor/peatón (aunque más bien lo primero).

Para ilustrar esta tendencia, al lado del título de cada objetivo operativo se verá a lo largo de este epígrafe un cuadro con los siguientes rótulos: C₁, C₂, C₃ o C₄, que se corresponden con el "destinatario" de ese objetivo operativo (conductor, coche, carretera o ciudad, respectivamente).

El resultado de la política desplegada en el conjunto de acciones que componen el PESV apunta a la consecución del objetivo principal, la consabida reducción de la siniestralidad en un 40% en el periodo, en línea con el objetivo de la UE, del 50% hasta 2010. Además, el impacto final de las principales medidas ha sido remarcable, ya que se ha constatado un cambio en el patrón de conducción, principal línea argumental, como se ha visto, en la hipótesis de la intervención.

La otra línea principal en la ejecución del PESV ha sido la acentuación en la labor de concienciación, poniendo siempre por delante la idea fuerza de la responsabilidad del conductor en las cifras de siniestralidad⁶².

IV.6.1. Ejecución de las Medidas especiales de seguridad vial 2004-2005

1. La implantación del carné por puntos se llevó a cabo, dentro del calendario previsto, con la publicación en 2005 de la Ley 17/2005 de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

2. La creación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, dependiente de la DGT, se materializó el 2 de julio de 2004 a través del Real Decreto 1599/2004⁶³.

⁶² Una línea de mejora será la de ir extendiendo esa responsabilidad, en la línea de la visión cero sueca, que se ha descrito anteriormente, para que la sensación de los conductores no sea la de soportar ellos solos la responsabilidad de los muertos y heridos, pero consiguiendo _lo cual no es fácil_ que recuerden éstos su parte.

3. Potenciar el Consejo Superior de Seguridad Vial. Esta medida no ha llegado a ponerse en marcha más que en la nueva Ley 18/2009⁶⁴, ya fuera del periodo de vigencia del PESV. El capítulo II de la mencionada ley se dedica a reformar el objeto, funciones y composición del Consejo.

4. Durante la vigencia del PESV se ha presupuestado un aumento de dotación de 1.607 nuevos agentes de tráfico, aunque de forma efectiva hasta la fecha se han incorporado sólo 1.169 agentes. Se ha hecho un esfuerzo importante en aumentar la dotación aunque dista mucho del objetivo perseguido.

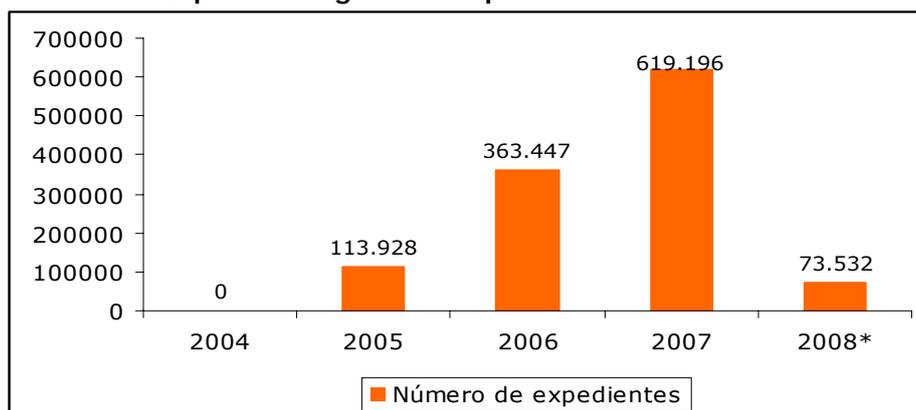
5. El total de cinemómetros fijos instalados ha sido de 518.

Número de cinemómetros fijos instalados

	2004	2005	2006	2007	2008
Cinemómetros	0	150	179	189	8

Fuente: Elaboración propia con datos de la SG de Gestión del Tráfico y Movilidad.

Expedientes generados por los cinemómetros



* Hasta marzo.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subdirección General de Gestión de Tráfico y Movilidad.

6. Otra de las medidas fue crear un nuevo modelo de formación de conductores, promoviendo un mayor contenido relacionado con la seguridad vial, completado con la introducción de cursos de reeducación y sensibilización como formación continua para la recuperación de puntos. La presencia de la seguridad vial en la formación de los conductores es una realidad desde la modificación de las pruebas en 2006, alcanzando esta materia el 30 por ciento de las preguntas de los exámenes de obtención del permiso de conducir. Por otro lado, los cursos de reeducación y

⁶³ Real Decreto 1599/2004, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

⁶⁴ Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora.

sensibilización que se regularon a través de la Orden INT/2596/2005, de 28 de julio, se están impartiendo de acuerdo con la instrucción de creación de los mismos a través de centros concesionarios por la Resolución de la DGT de 5 de mayo de 2006: la CNAE y el RACC en Cataluña.

7. Por último, dos años después de lo previsto, en 2008, se publicó el "Plan de Seguridad Vial Urbana Tipo", que se integra dentro del Plan Estratégico.

IV.6.1. Ejecución del Plan Estratégico de seguridad vial 2005-2008

En este epígrafe sólo se incluyen algunos de los aspectos más destacados de la ejecución del PESV. Por cuestiones de espacio, el análisis pormenorizado de la ejecución de cada una de las medidas incluidas en las áreas estratégicas en que se dividió el PESV se puede leer en el Anexo X. En dicho anexo se encontrará información y análisis de la ejecución, en todas las áreas estratégicas, para cada uno de los ejercicios de los que se dispone de información.

En las líneas que siguen únicamente se pretende ilustrar dicha ejecución con algunos datos de las actuaciones, que, entre otras, fueron realizadas enmarcadas en las siguientes áreas:

Área 1: Educación y Formación vial, cuya misión es "lograr mejores comportamientos y una conducción más responsable, cívica y segura"

C₁

Además de la modificación de las pruebas de obtención del permiso de conducir y de los cursos de reeducación, señalados en el apartado anterior:

- Estimular la demanda de docentes y dicentes de cara a incrementar la presencia de la seguridad vial en el currículo escolar, realizado a través de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación. Asimismo, se encarga la DGT de la preparación de materiales en diferentes formatos.
- Se incluye la dimensión educativa y socializadora del permiso por puntos. Se implantan un total de 8 puntos de crédito para los conductores noveles.
- En cuanto a la formación de los profesores de autoescuela, y la inspección de los centros, se ha realizado una intensa labor a través de un protocolo.

Área 2: Concienciación y Seguridad Vial, cuya misión es "Concienciar e involucrar a la seguridad vial"

C₁

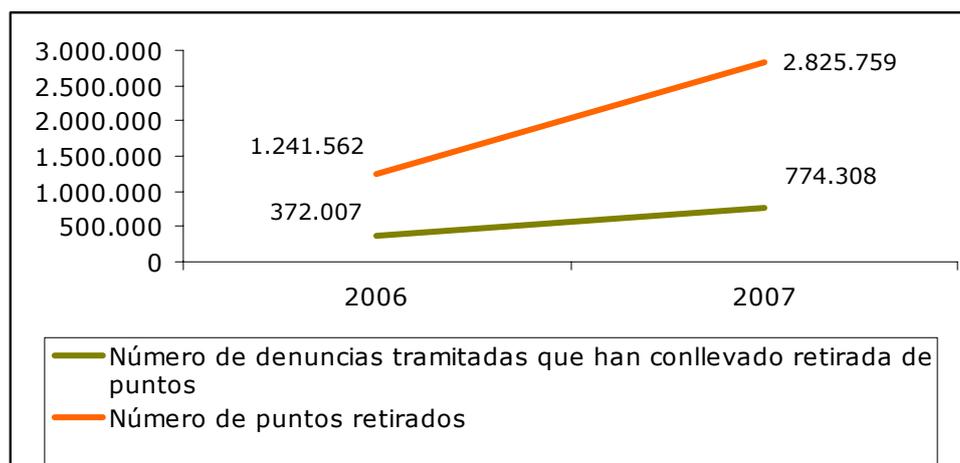
- Se realizan campañas de concienciación ciudadana. Especial incidencia ha tenido la campaña "No podemos conducir por ti".
- Se llevan a cabo acciones preventivas desde el ámbito sanitario, a través de un convenio de colaboración con el Ministerio de Sanidad y Consumo que incluye la armonización de contenidos formativos y la elaboración de una Guía de práctica clínica.

Área 3: Vigilancia y Control, cuya misión es "hacer más efectiva la disciplina de los conductores"

C₁

- La medida principal, es el permiso por puntos, la aprobación de la Ley.

Denuncias y puntos retirados



Fuente: Elaboración propia con datos de la Memorias de Actuaciones de Seguridad Vial 2006 y 2007.

- Se reforma el Código Penal con la aparición de los nuevos ilícitos penales y consiguientemente, el régimen de infracciones y sanciones. Se refuerzan las actuaciones de vigilancia con campañas de información sobre conductas de riesgo.

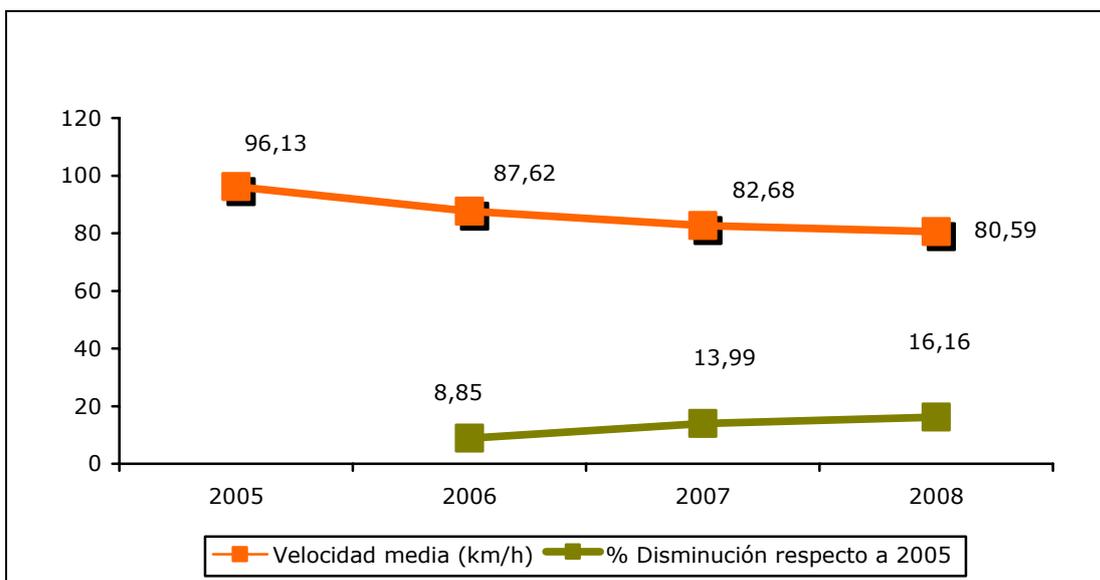
Procedimientos penales por delitos contra la seguridad vial

	2005	2006	2007	2008
Velocidad excesiva				789
Conducción alcohólica/ drogas	30.246	34.376	39.798	53.750
Conducción temeraria	1.888	1.514	1.329	1.221
Conducción con desprecio a la vida	178	100	138	125
Negativa a someterse a pruebas	954	670	1.155	1.337
Circulación sin permiso				29.548
Riesgo para la circulación	1.187	1.037	1.506	985
TOTAL	34.453	37.697	43.926	87.755

Fuente: Elaboración propia con datos de la Memoria del fiscal de Sala coordinador de seguridad vial 2008.

- Se mejora la dotación en los medios humanos (ampliación de la plantilla de agentes de la ATGC) y técnicos (vehículos camuflados, helicópteros, radares).

Disminución de la velocidad media en tramos controlados por radar



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subdirección General de Gestión de Tráfico y Movilidad.

- Se mejora del procedimiento sancionador.
- Se posibilita la agilización de los procedimientos de notificación de denuncias (CESTRADA).
- Se publica el tablón edictal.

Área 4: Seguridad en los Vehículos, cuya misión es "promover al seguridad en los vehículos"

C₂

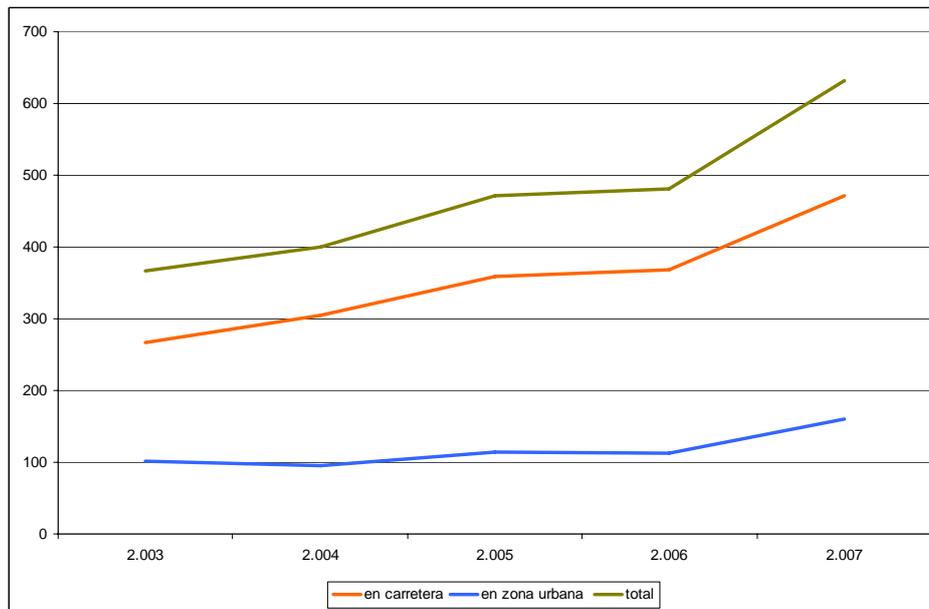
- Se produce la coordinación y normalización de los procedimientos de inspección técnica (ITV).
- Se incrementa la incorporación de las tecnologías para la seguridad activa y pasiva de los vehículos (no socializada totalmente)
- Se lleva a cabo una política de estímulos para la incorporación de estas tecnologías en el momento de la compra del vehículo (no específica, sino complementaria a las ayudas relacionadas con las emisiones de CO₂), así como para la renovación del parque de vehículos.

Área 5: Infraestructuras y Gestión/Información de Tráfico, cuya misión es "Lograr carreteras y tráfico más seguro"

C₃

- Se incrementan las vías de alta capacidad como consecuencia de la aplicación del PEIT y se modifican las convencionales para transformarlas en vías de alta capacidad.
- Se aprueba la incorporación de la obligatoriedad del 2% del valor patrimonial de la red para conservación y mantenimiento de infraestructuras (1,88% al terminar el periodo de vigencia del PESV).
- Se mejoran los instrumentos para la gestión diaria y el seguimiento del tráfico (paneles, sistemas de información -ITS- por radio, teléfono, etc.)
- Se incorporan las auditorías en los nuevos proyectos de infraestructuras viarias.
- Se aprueba la transposición de la normativa europea sobre la Evaluación de impacto de seguridad vial.
- Se produce la mejora de la señalización en las carreteras, especialmente en obras.
- Se mejora la seguridad en los túneles.
- Se realizan trabajos de identificación de Tramos de Concentración de Accidentes (TCA) y señalización de los mismos.
- Se ponen en marcha medidas para aumentar la seguridad de ciclistas y motoristas.

Fallecidos en accidente de motocicleta por tipo de vía



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGT.

Área 6: Seguridad Laboral y en el Transporte, cuya misión es "hacer más seguro el transporte de viajeros y de mercancías"

C₁

- Se produce la normalización del uso de los cinturones de seguridad, y su ampliación a autobuses de transporte escolar.
- Tiene lugar la normalización y coordinación de la inspección, vigilancia y control de los sistemas de seguridad vial (cinturones, tacógrafo digital, etc.).
- Se incorporan los elementos de seguridad vial laboral en los planes de prevención de riesgos laborales y en el ámbito de la negociación colectiva.

Área 7: Atención a las Víctimas y sus Familias, cuya misión es "Mejorar la respuesta a los accidentes y atención a las víctimas"

- Se llevan a cabo actuaciones de apoyo psicológico a las víctimas y sus familias en el accidente y después del accidente.
- Se aprueba un protocolo de apoyo a las víctimas.
- Se efectúan trabajos de formación para los trabajadores de hospitales y otros colectivos relacionados con la atención a las víctimas y sus familias.
- Se elabora un estudio de tiempos de atención sanitaria con vistas a reducir dichos tiempos de actuación.

Área 8: Investigación y Análisis de Seguridad Vial, cuya misión es "Información coordinada y orientada a mejorar la seguridad vial"

- Se recoge información sobre seguridad vial con el desarrollo del programa ARENA y la adquisición de la plataforma TERADATA.
- Se publican periódicamente barómetros de opinión y creación de un almacén de datos.
- En materia de investigación, destaca el análisis comparativo de indicadores de accidentalidad en España.
- Se elabora un anuario estadístico de accidentes.

Área 9: Participación de la Sociedad Civil, cuya misión es "Lograr una participación directa y efectiva de toda la sociedad"

- Durante el tiempo de vigencia del PESV se realizaron los trabajos necesarios para la inclusión de una modificación, para su potenciación, del Consejo Superior de Seguridad Vial, que se aprobó en 2009, así como la creación de nuevos equipos de trabajo.

Área 10: Coordinación entre Administraciones, cuya misión es "Mayor coordinación de los esfuerzos y actuaciones entre Administraciones"

- Se elabora un plan de seguridad vial urbana tipo, publicado finalmente en 2008.
- Se producen las comparecencias de los responsables las diferentes políticas y acciones del PESV en la Comisión no Permanente de Seguridad Vial y Prevención de los Accidentes de Tráfico, al objeto de explicar acciones que se van a llevar a cabo y para dar cuenta de resultados obtenidos.
- Se celebra el primer encuentro de ciudades para la mejora de la seguridad vial en el ámbito urbano (Gijón, 2009).

IV.6.3. Plan de Seguridad Urbana Tipo

C₄

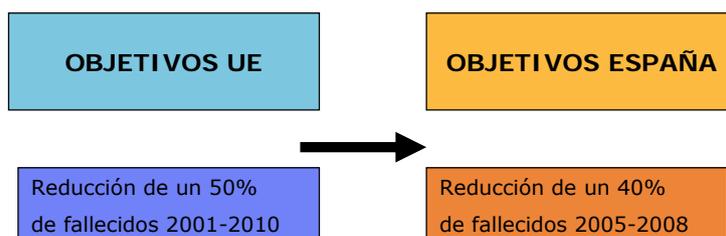
El Plan Tipo de Seguridad Vial Urbana es el tercer y último documento que conforman los tres ejes fundamentales del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008, y nace con el fin de desarrollar acciones específicas de monitorización, intervención y evaluación municipal que se integren en un proyecto transversal y multisectorial donde todos los agentes y sectores implicados se sientan representados. Este plan fue aprobado en 2007.

IV.7. Eficacia del Plan

IV.7.1. Eficacia General

Como se ha indicado, el Plan Estratégico de Seguridad Vial marcaba como objetivo general la reducción del 40% de la cifra de fallecidos en el período de vigencia, tomando como referencia los datos del año 2003. Este objetivo se alineaba con el objetivo europeo de reducción de un 50% de las víctimas mortales en el horizonte del año 2010.

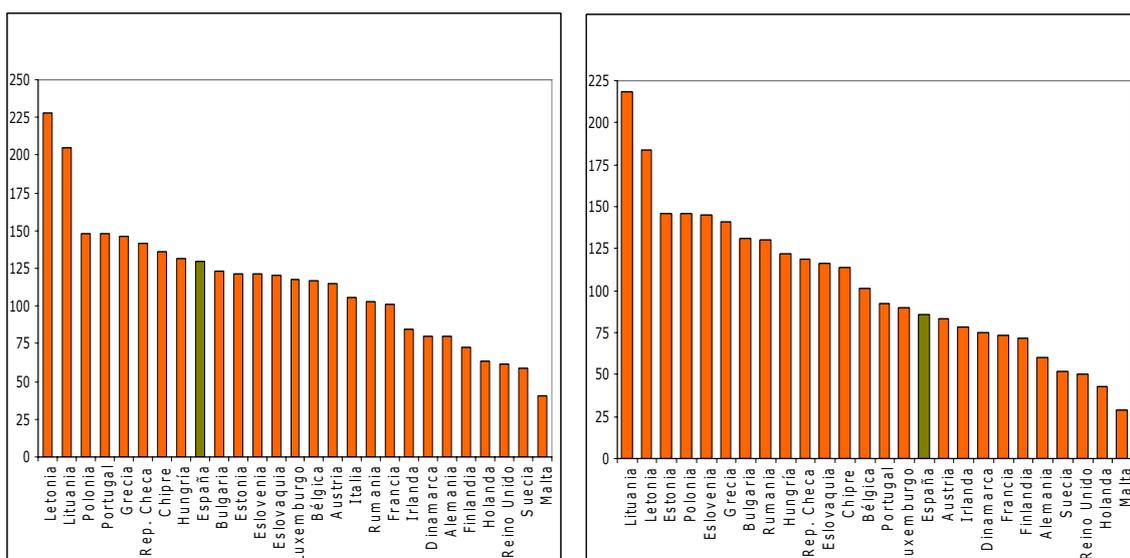
Alineación de objetivos



En el año de referencia hubo en España 5.399 víctimas mortales y, así, España se situaba entre los diez países de la UE con mayor número de víctimas por habitante. Mientras que la media de la UE se situaba en 102 víctimas por cada millón de habitantes, en España esta cifra se elevaba hasta 130.

En el año 2007, último año consolidado en la estadística Eurostat, España ya se situaba entre los once países con menor índice de siniestralidad, con una media de 86 víctimas por cada millón habitantes.

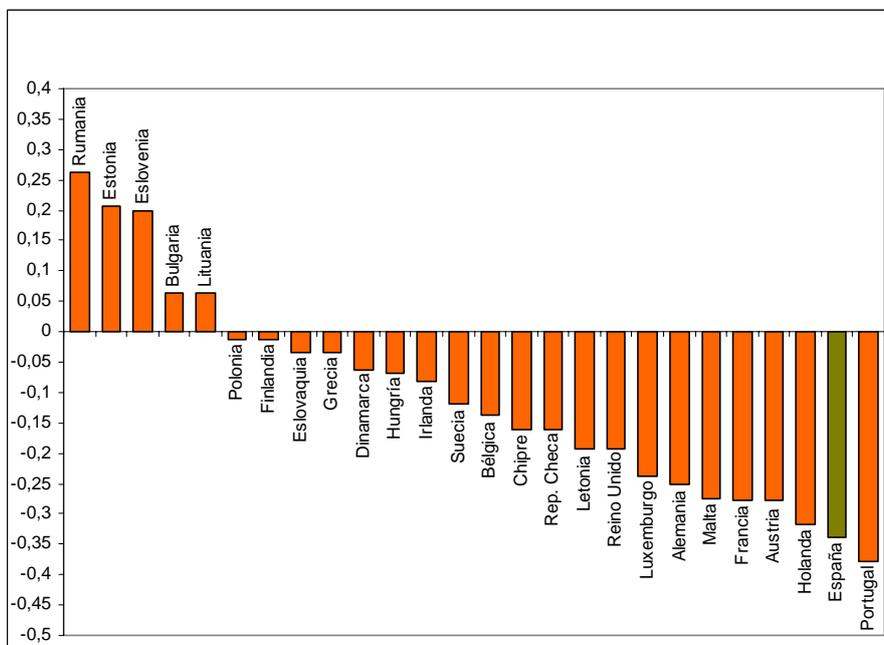
Muertos en accidentes de tráfico en Europa 2003 y 2007 (por millón de habitantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat

Pero es atendiendo al porcentaje de reducción, medida del objetivo a alcanzar, donde podemos observar la magnitud del esfuerzo realizado en nuestro país: En 2007, España se había situado entre los dos primeros países que mayor porcentaje de víctimas mortales había reducido en el periodo 2003-2007, con un 33,8%, inmediatamente después de Portugal.

Muertos por millón de habitantes en accidentes de tráfico variación 2003-07



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

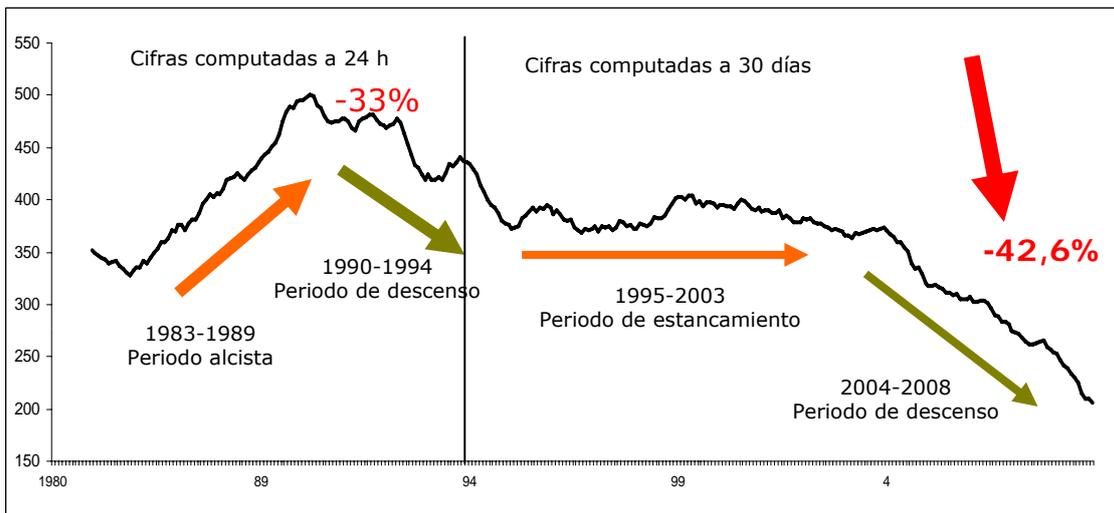
Finalmente, si a los objetivos alcanzados en el año 2007 se le añade la consolidación del descenso de víctimas durante el año 2008, sólo se puede afirmar que los resultados del PESV han sido **UN ÉXITO**. La cifra de fallecidos se ha reducido durante el periodo de referencia del Plan (2003-2008) en un 42,6%, un 2,6% por encima de la cifra que perseguía el PESV.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGT.

En opinión de buena parte de los agentes consultados⁶⁵, la confluencia de diferentes vectores hizo que los "resultados" de las medidas contenidas en el PESV aparecieran incluso un poco antes de su puesta en marcha, debido al clima social imperante y su inclusión, de forma potentísima, en la agenda política (teniendo en cuenta la ya mencionada europeización de la agenda, lo que tuvo su buena influencia en la filosofía y puesta en marcha del plan).

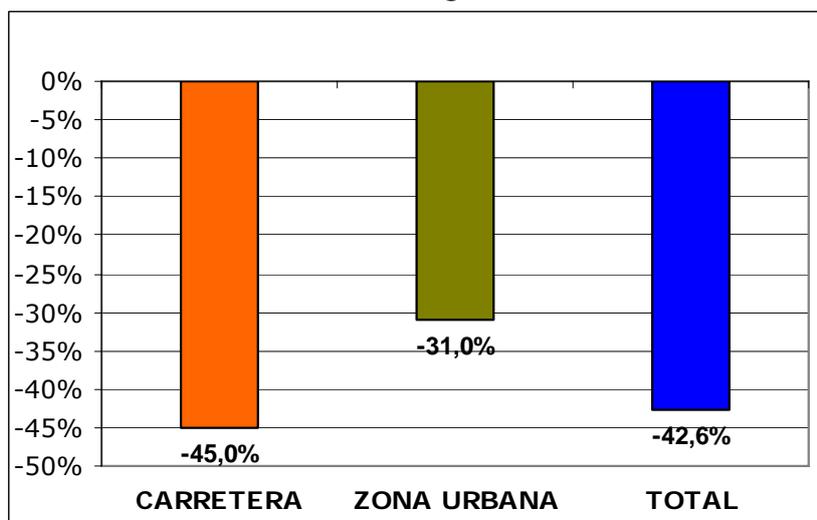
Evolución de la mortalidad en carretera en España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGT.

El mayor esfuerzo en la reducción de la siniestralidad se ha realizado en las carreteras, donde el porcentaje de reducción ha alcanzado el 45% de víctimas mortales en el periodo 2003-2008, porcentaje que se sitúa muy por encima de la reducción del 31% de la zona urbana.

Mortalidad según zonas

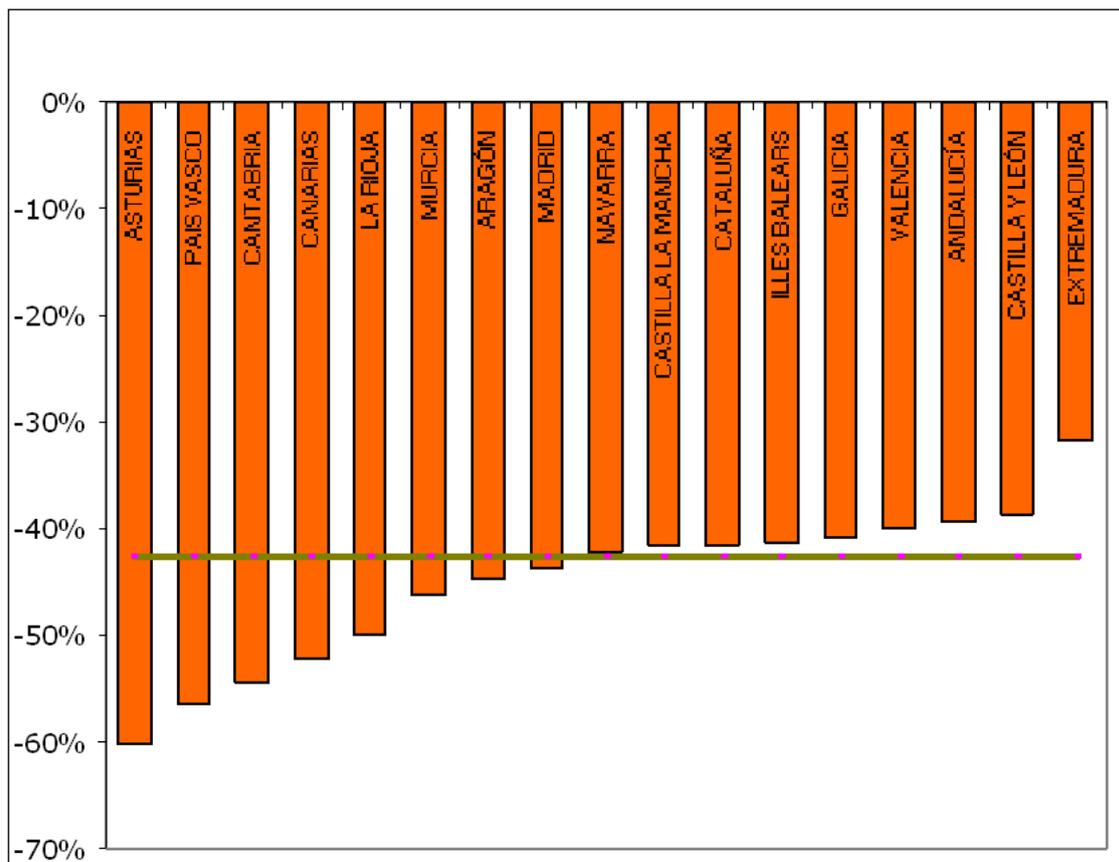


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGT

⁶⁵ Ver Anexo XII sobre el estudio cualitativo realizado para esta evaluación.

Pero si bien el objetivo general ha sido plenamente alcanzado, si se desciende a las distintas CCAA se observa que el porcentaje de reducción de mortalidad ha sido muy desigual, oscilando desde el descenso porcentual del 60,1% de Asturias al 31,8% de Extremadura. Si atendemos a la media nacional de reducción de víctimas (42,6%) se obtiene que nueve Comunidades tienen porcentajes de reducción inferior (no se está teniendo en cuenta las Ciudades de Ceuta y Melilla), lo que evidencia la posibilidad de un mayor recorrido si se descienden las acciones al territorio.

Variación de la mortalidad por CCAA 2003-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGT

En esta misma línea argumental, si se desciende a valorar la reducción de la siniestralidad en las cincuenta y dos provincias se observa que justo el 50% de ellas han tenido una reducción de la siniestralidad durante el periodo 2003-2008 igual o superior al presentado por el conjunto del país, siendo lógicamente el otro cincuenta por ciento inferior a la media.

Provincias como Vizcaya, Las Palmas o Asturias han reducido sus cifras de siniestralidad en un porcentaje superior al 60%, mientras que ciudades como Melilla, Jaén, Soria o León se sitúan por debajo del 20% de reducción.

Evolución de la siniestralidad por provincias

PROVINCIA	2003	2008	Variación 2003 - 08	PROVINCIA	2003	2008	Variación 2003 - 08
MELILLA	1	2	100,0%	BARCELONA	380	218	-42,6%
JAÉN	67	60	-10,4%	TARRAGONA	146	83	-43,2%
SORIA	26	22	-15,4%	MADRID	358	201	-43,9%
LEÓN	86	72	-16,3%	TOLEDO	136	75	-44,9%
PALENCIA	33	26	-21,2%	GIRONA	132	72	-45,5%
VALLADOLID	68	51	-25,0%	MURCIA	173	93	-46,2%
CIUDAD REAL	84	61	-27,4%	A CORUÑA	171	90	-47,4%
GRANADA	107	77	-28,0%	BURGOS	109	57	-47,7%
BADAJOS	96	68	-29,2%	ZARAGOZA	161	84	-47,8%
LLEIDA	111	77	-30,6%	SEVILLA	182	94	-48,4%
HUELVA	64	43	-32,8%	CASTELLÓN	123	63	-48,8%
PONTEVEDRA	118	79	-33,1%	SALAMANCA	59	30	-49,2%
ALBACETE	59	39	-33,9%	GUIPÚZCOA	83	42	-49,4%
GUADALAJARA	40	26	-35,0%	CÁDIZ	118	59	-50,0%
HUESCA	79	51	-35,4%	LA RIOJA	60	30	-50,0%
OURENSE	64	41	-35,9%	TERUEL	36	18	-50,0%
CÁCERES	61	39	-36,1%	CÓRDOBA	82	40	-51,2%
ALICANTE	170	107	-37,1%	SEGOVIA	39	18	-53,8%
VALENCIA	245	153	-37,6%	CANTABRIA	55	25	-54,5%
MÁLAGA	149	93	-37,6%	ZAMORA	51	23	-54,9%
ALMERÍA	90	56	-37,8%	ÁVILA	47	19	-59,6%
STA. C. TENERIFE	71	44	-38,0%	CUENCA	82	33	-59,8%
ÁLAVA	46	28	-39,1%	ASTURIAS	148	59	-60,1%
ILLES BALEARS	140	82	-41,4%	LAS PALMAS	107	41	-61,7%
NAVARRA	83	48	-42,2%	VIZCAYA	105	32	-69,5%
LUGO	97	56	-42,3%	CEUTA	1	0	-100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGT.

Pero el PESV también establecía, paralelamente al objetivo general, veintiséis objetivos estratégicos cuantificados de cuyo grado de consecución la DGT ha dado cumplida cuenta en las Memorias Anuales de Actuaciones anuales publicadas (alguno de estos objetivos se divide a su vez en varios objetivos, por lo que finalmente habría un total de cuarenta y cinco objetivos).

EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Evolución positiva ■
Evolución negativa ■

Indicador		2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2003 / 08
1	Reducción del ratio fallecidos totales en accidente por millón de habitantes	127	110	102	93	86	68	-46,5%
2	Reducción del nº total de fallecidos	5.399	4.741	4.442	4.104	3.823	3.100	-42,6%
	Reducción del nº total de heridos graves	26.305	21.805	21.859	21.382	19.295	16.488	-37,3%
3	Reducción del ratio de fallecidos por cada 100 accidentes con víctimas	5,4	5,0	4,9	4,1	3,8	3,3	-38,9%
4	Reducción del número total de accidentes con víctimas	99.987	94.009	91.187	99.797	100.508	93.161	-6,8%
5	Reducción del número de conductores y pasajeros de ciclomotor entre 15 y 20 años fallecidos en accidentes con víctimas	156	154	113	116	102	78	-50,0%
	Reducción del número de conductores y pasajeros de ciclomotor entre 15 y 20 años heridos graves en accidentes con víctimas	1.796	1.583	1.572	1.428	1.172	931	-48,2%
6	Reducción del número de menores (<18 años) fallecidos como pasajeros de turismos en accidentes con víctimas	158	132	112	101	100	68	-57,0%
	Reducción del número de menores (<18 años) heridos graves como pasajeros de turismos en accidentes con víctimas	827	600	533	486	408	360	-56,5%
7	Reducción del número de conductores de turismo entre 18 y 34 años fallecidos en accidentes con víctimas	952	791	691	627	516	452	-52,5%
	Reducción del número de conductores de turismo entre 18 y 34 años heridos graves en accidentes con víctimas	4.286	3.158	3.264	2.867	2.516	2.148	-49,9%
8	Reducción del número de conductores de turismo > 34 años fallecidos en accidente de tráfico con víctimas	1.060	879	861	746	665	532	-49,8%
	Reducción del número de conductores de turismo > 34 años heridos graves en accidente de tráfico con víctimas	3.922	3.159	3.038	2.735	2.481	2.190	-44,2%
	Reducción del número de conductores de motocicleta > 34 años fallecidos en accidente de tráfico con víctimas	113	135	172	194	262	219	93,8%
	Reducción del número de conductores de motocicleta > 34 años heridos graves en accidente de tráfico con víctimas	723	752	1.015	1.175	1.398	1.396	93,1%
9	Reducción del número de peatones > 49 años fallecidos en zona urbana	204	210	222	194	202	165	-19,1%
	Reducción del número de peatones > 49 años heridos graves en zona urbana	957	1.076	1.028	919	881	840	-12,2%
10	Reducción del nº total de fallecidos en verano (julio+agosto)	1.119	918	748	711	748	613	-45,2%
	Reducción del nº total de heridos graves en verano (julio+agosto)	5.370	4.060	4.253	3.803	3.803	3.126	-41,8%
11	Reducción del nº total de fallecidos fin de semana	2.401	1.980	1.879	1.813	1.703	1.300	-45,9%
	Reducción del nº total de heridos graves fin de semana	11.716	9.278	9.275	9.063	8.062	6.880	-41,3%
12	Reducción del número de jóvenes entre 18 y 29 años fallecidos en accidentes de tráfico con víctimas en fin de semana	863	718	620	587	523	403	-53,3%
	Reducción del número de jóvenes entre 18 y 29 años heridos graves en accidentes de tráfico con víctimas en fin de semana	4.365	3.367	3.370	3.315	2.862	2.224	-49,0%

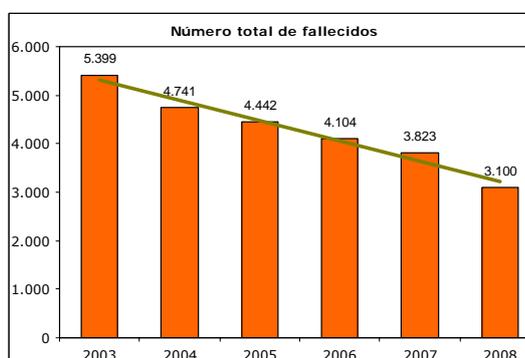
13	Reducción de la edad media del parque móvil	59,0%	60,0%	62,0%	63,0%	63,0%	61,0%	3,4%
14	Reducción número total de ciclomotores implicados en accidentes con víctimas en zona urbana	16.931	16.078	14.832	14.921	13.900	11.757	-30,6%
15	Reducción número de motocicletas implicadas en accidentes con víctimas	10.211	10.591	12.722	16.025	19.030	18.339	79,6%
16	Reducción nº total de vehículos pesados de transporte de mercancías implicados en accidentes con víctimas en carretera y tipo de vía convencional	3.105	3.016	2.711	3.057	3.391	2.713	-12,6%
17	Reducción del porcentaje de conductores que rebasan el límite de velocidad respecto al total de conductores controlados en carretera			31,0%	31,7%	24,3%		
18	Incremento del número de controles totales de alcoholemia (en millones) hasta alcanzar el 20% del censo de conductores	2,5	3,0	4,0	4,0	4,7	5,5	122,1%
	Porcentaje de controles de alcoholemia sobre el censo de conductores	11,1%	11,8%	14,0%	15,8%	17,9%	22,1%	99,4%
19	Reducción del porcentaje de fallecidos con alcohol en sangre > (mayor o igual) 0,3 gr/l	37,3%	36,1%	34,1%	30,4%	31,0%	31,0%	-17,0%
20	Incremento del uso de cinturón de seguridad delantero en vía urbana	61,0%		69,0%	81,6%	86,9%	81,2%	33,1%
	Incremento del uso de cinturón de seguridad trasero en vía urbana	34,0%		46,0%	58,2%	69,0%	73,8%	117,1%
	Incremento del uso de cinturón de seguridad trasero en carretera	45,0%		51,0%	74,6%	69,8%	80,6%	79,2%
21	Incremento del uso del casco por conductor de ciclomotor en vía urbana	66,0%		94,5%	93,8%	95,2%	98,2%	48,8%
	Incremento del uso del casco por pasajero de ciclomotor en vía urbana	51,0%		86,0%	78,5%	84,5%	89,1%	74,7%
22	Reducción del nº total de fallecidos en autopista	370	279	219	235	164	109	-70,5%
	Reducción del nº total de heridos graves en autopista	1.219	935	888	952	658	506	-58,5%
	Reducción del nº total de fallecidos en autovía	713	651	633	561	458	389	-45,4%
	Reducción del nº total de heridos graves en autovía	3.142	2.320	2.257	2.190	1.936	1.814	-42,3%
	Reducción del nº total de fallecidos en vía convencional	3.309	2.796	2.721	2.514	2.412	1.940	-41,4%
	Reducción del nº total de heridos graves en vía convencional	14.212	10.996	11.311	12.233	10.777	8.720	-38,6%
23	Reducción del número de accidentes con salida de la vía en carretera	19.420	17.761	17.726	19.346	19.141	17.271	-11,1%
24	Reducción del nº de accidentes con víctimas en carretera entre cuyos factores aparecen causas asociadas a la vía (estado vía/señalización, tramo en obras)	870	707	1.016	1.403	1.490	1.393	60,1%
25	Reducción del número total de puntos negros o TCAs	959	780	739	749	802		-100,0%
26	Reducción del número de fallecidos por cada 100 accidentes en puntos negros o TCAs	5,6	6,0	5,9	5,6	4,1		-100,0%

De forma desglosada, la información relativa a los objetivos es la siguiente:

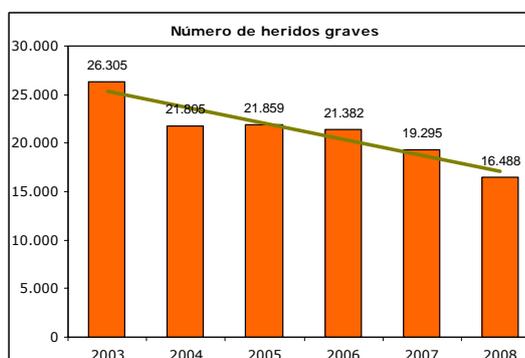
1. El ratio **fallecidos por millón habitantes** ha pasado de 127 a 68, con una reducción del 46,5% en el periodo 2003-2008. La reducción ha sido paulatina, año tras año, superando con creces el objetivo establecido para el 2008, que era de 76 fallecidos.



2. En la misma línea se ha comportado la evolución del **total de fallecidos**, que ha pasado de 5.399 en el año 2003 a 3.100 en el año 2008, lo que representa una importantísima reducción que alcanza el 42,6%. La cifra alcanzada en 2008 está claramente por debajo del objetivo establecido para ese año, que era de 3.250 fallecidos.



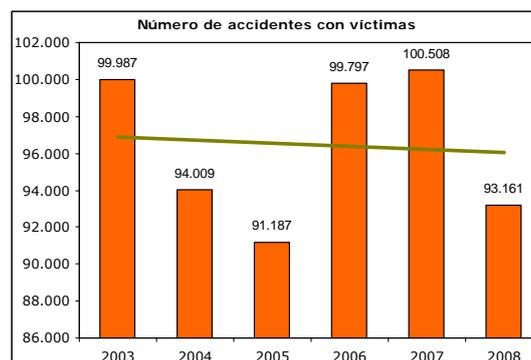
3. En el periodo 2003-2008, el número de **heridos graves** se ha reducido también de forma significativa, pasando de 26.305 en el año 2003 a 16.488 en el año 2008.



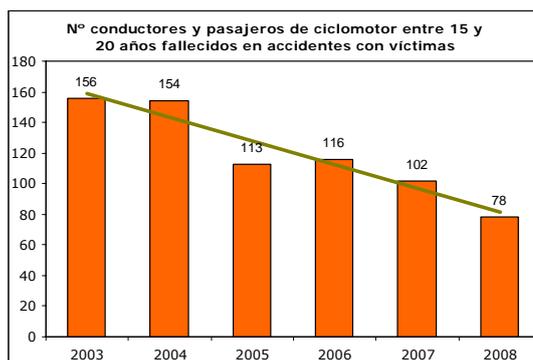
4. En cuanto al ratio de **fallecidos por cada 100 accidentes con víctimas**, ha pasado de 5,4 en 2003 a 3,3 en 2008, con una reducción cercana al 40%, que ha permitido también mejorar el objetivo fijado.



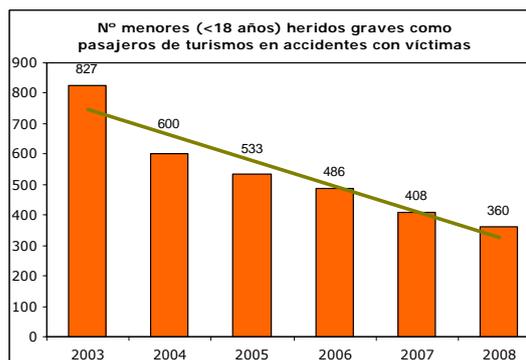
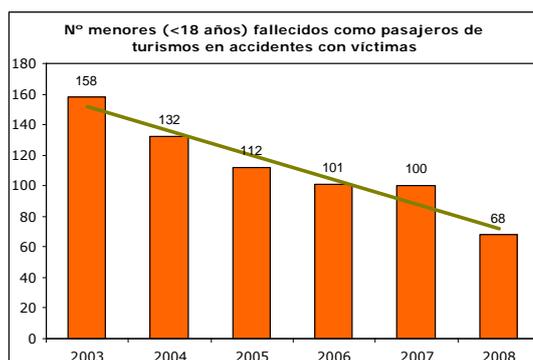
5. En lo referente al **número total de accidentes con víctimas** se ha superado el objetivo fijado con una errática evolución, con ascensos significativos en los años 2006 y 2007, y un fuerte descenso en el último ejercicio.



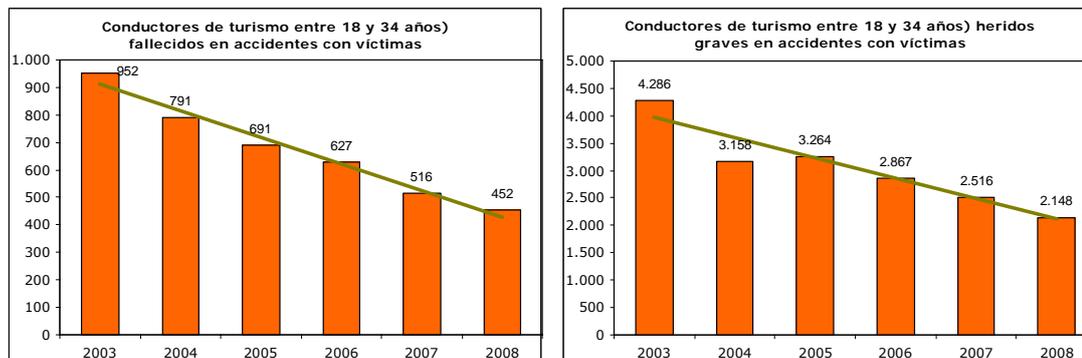
6. y 7. Se ha registrado un buen comportamiento de los indicadores relativos al **número de conductores y pasajeros de ciclomotor entre 15 y 20 años fallecidos o heridos graves en accidentes con víctimas**. El número de fallecidos ha pasado de 156 en 2003 a 78 en 2008 (reducción del 50%), mientras que el número de heridos graves se redujo desde los 1.796 en 2003 a los 931 del año 2008 (reducción del 48,2%).



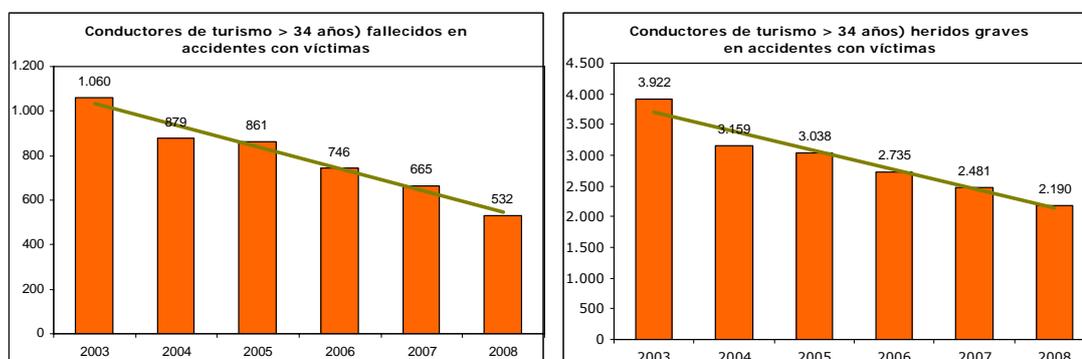
8. y 9. Por lo que respecta al **número de menores fallecidos o heridos graves como pasajeros de turismos en accidentes con víctimas** se han producido importantes reducciones: los fallecidos han descendido un 57% desde los 158 registrados en 2003 hasta los 68 producidos en 2008. La reducción es aún más importante en lo que hace a los heridos graves, ya que de los 827 producidos en 2003 se ha pasado a los 360 del año 2008, con una reducción superior al 56,5%.



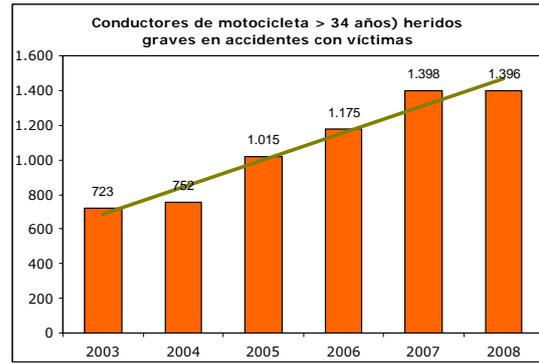
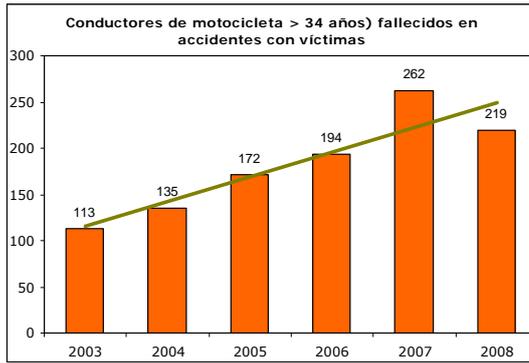
10. y 11. En cuanto al **número de conductores de turismo entre 18 y 34 años fallecidos o heridos graves en accidentes de tráfico con víctimas** se ha observado también una importante reducción. Los 952 fallecidos en 2003 se han visto reducidos a 452 en 2008, lo que representa un 52,5%, mientras que los heridos graves han evolucionado desde los 4.286 del año 2003 a los 2.148 del año 2008, una reducción de 49,9%.



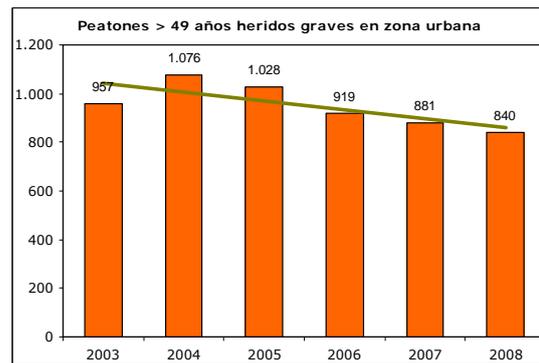
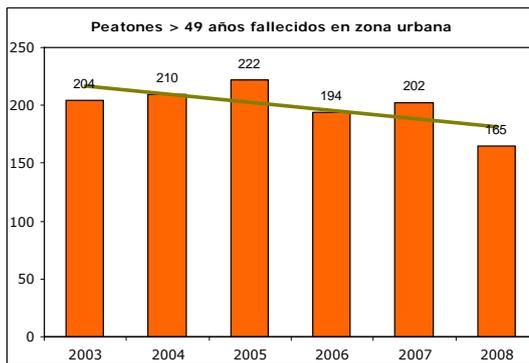
12. y 13. La cifra de **conductores de turismo mayores de 34 años fallecidos en accidente de tráfico con víctimas** (1.060 en el año 2003), experimentó una reducción del 49,8% al situarse en 532 en el año 2008, mientras que el número de heridos graves se redujo también en un 44,2%, desde los 3.922 del año 2003 a los 2.190 del año 2008.



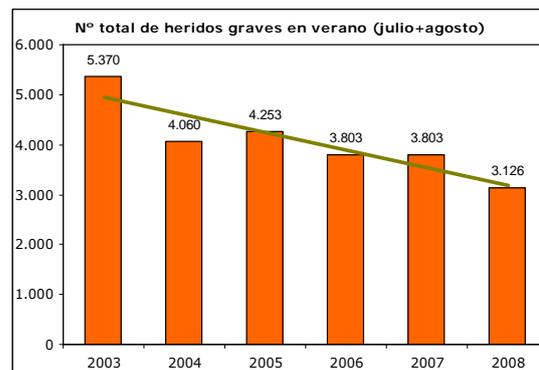
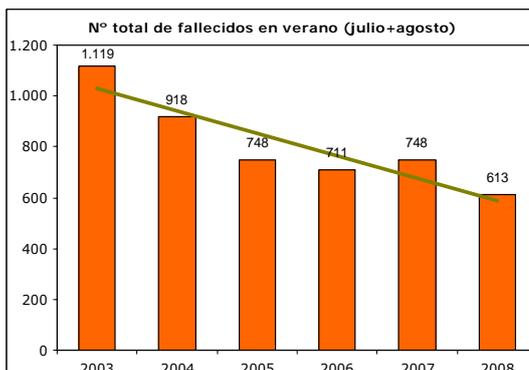
14. y 15. Por lo que respecta a los **conductores de motocicleta mayores de 34 años** se ha producido una evolución muy negativa, ya que desde los 113 fallecidos en 2003 se ha pasado a los 219 fallecidos en el año 2008, lo que representa un incremento del 93,8%. Y lo que resulta aún más significativo, las cifras se han ido incrementando invariablemente año a año excepto en este último año (lo cual puede atribuirse al Plan Estratégico de Seguridad Vial de Motos, de 2008). Similar mal comportamiento ha experimentado el número de heridos graves, cuya cifra no ha dejado de crecer desde los 723 del año 2003 a los casi 1.396 heridos graves del año 2008, cifra que duplica el objetivo previsto.



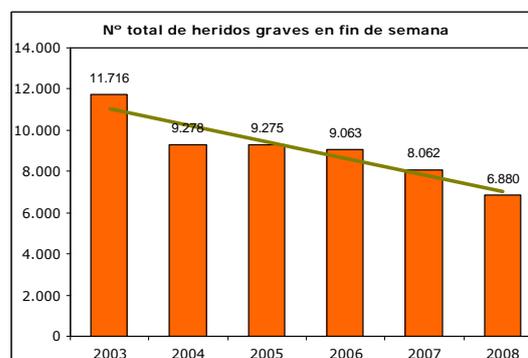
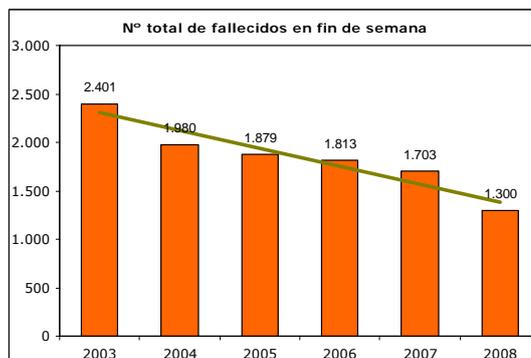
16. y 17. En cuanto a los **peatones mayores de 49 años fallecidos o heridos graves en zona urbana** se ha producido una evolución ligeramente positiva: el número de fallecidos se ha reducido desde los 204 del año 2003 a los 165 del año 2008, un decrecimiento de solo el 19,1%, lejos del objetivo previsto para el año 2008 en el que se pretendía dejar la cifra en 100 fallecidos. En lo que hace a los heridos graves, la reducción ha sido algo más significativa al pasar de 957 en 2003 a 840 en 2008, un 12,2% menos.



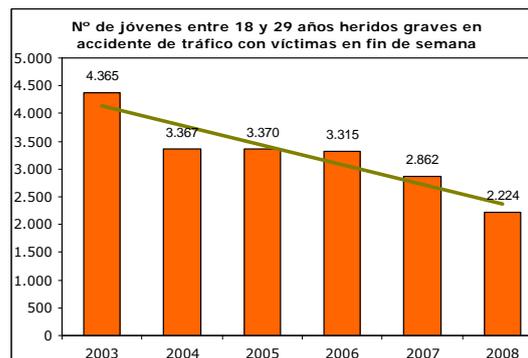
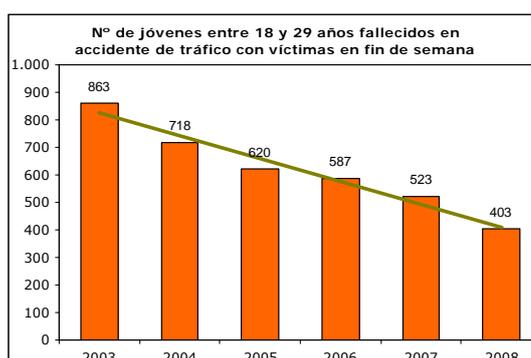
18. y 19. Se ha producido una importante **reducción de la siniestralidad en los meses de verano (julio y agosto)**, periodo en el cual el número de fallecidos ha decrecido en un 45,2% desde los 1.119 registrados en 2003 a los 613 producidos en 2008. El número de heridos graves en las mismas fechas se ha reducido desde los 5.370 del año 2003 a los 3.126 del año 2008, un 41,8%.



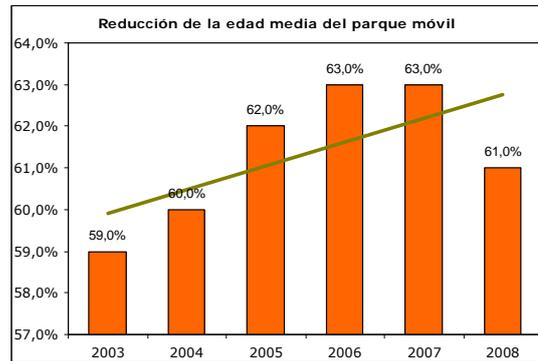
20. y 21. En los **fines de semana** se ha experimentado también una importante reducción de la siniestralidad. La cifra de 2.401 fallecidos en 2003 se ha visto reducida en un 45,9% para quedarse en los 1.300 del año 2008, mientras que el número de heridos graves se han visto reducidos también desde los 11.716 del año 2003 a los 6.880 del año 2008, un 41,3%.



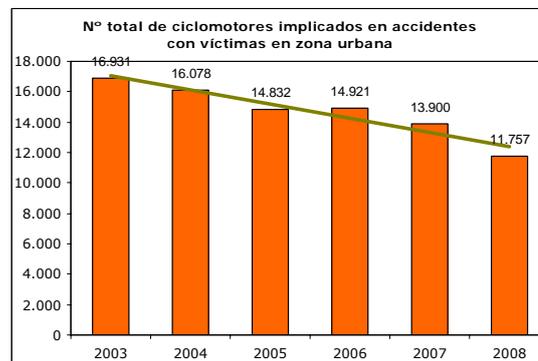
22. y 23. Si se analiza la evolución del **número de jóvenes entre 18 y 29 años que fallecieron o resultaron heridos graves en accidentes de tráfico con víctimas los fines de semana**, las cifras muestran una tendencia claramente positiva; el número de fallecidos experimentó una reducción superior al 53% al pasar de los 863 del año 2003 a los 403 del año 2008. El número de heridos graves ha caído también de forma significativa al pasar de los 4.365 producidos en 2003 a los 2.224 del año 2008, una reducción superior al 49%. Tanto la cifra de fallecidos como la de heridos graves consiguieron alcanzar ya en 2007 el objetivo previsto para el año 2008.



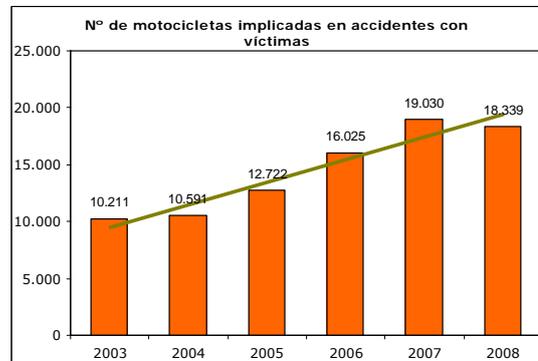
24. Resulta de difícil interpretación el indicador que se refiere a la **reducción de la edad media del parque móvil** para el que el objetivo fijado en 2008 era de un 60%. Este porcentaje se alcanzaba en el año 2004 y, a partir de aquí ha ido aumentando hasta el 61% en el año 2008.



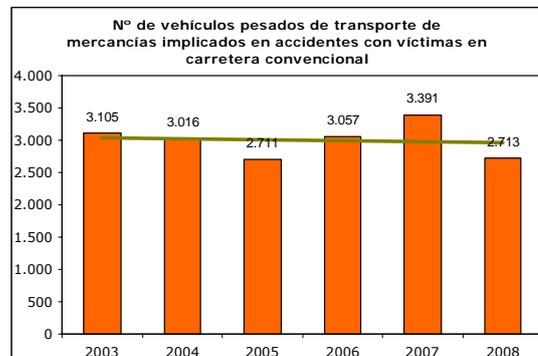
25. El número de **ciclomotores implicados en accidentes con víctimas en zona urbana** ha experimentado una reducción del 30,6%, al pasar de los 16.931 del año 2003 a los 11.757 del año 2008.



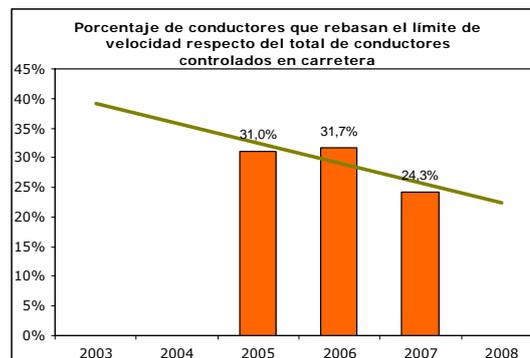
26. Por lo que respecta al **número de motocicletas implicadas en accidentes con víctimas**, la evolución ha sido muy negativa, ya que de las 10.211 del año 2003 se ha pasado a las 18.339 del año 2008, un incremento del 79,6% y alejándose del objetivo de 9.500 que se había establecido para el año 2008.



27. Una evolución errática ha presentado el **número de vehículos pesados de transporte de mercancías implicados en accidentes con víctimas en carretera y tipo de vía convencional**. La cifra inicial de 3.105 vehículos en 2003 a pasado a 2.713 en el año 2008, lo que supone una reducción del 12,6%.

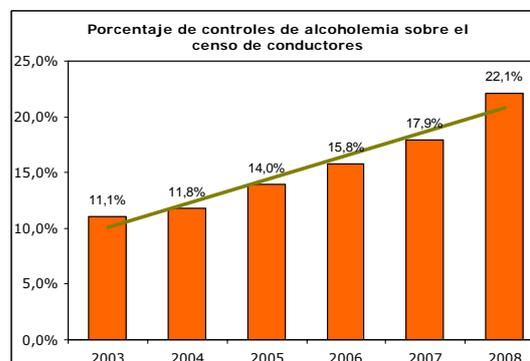
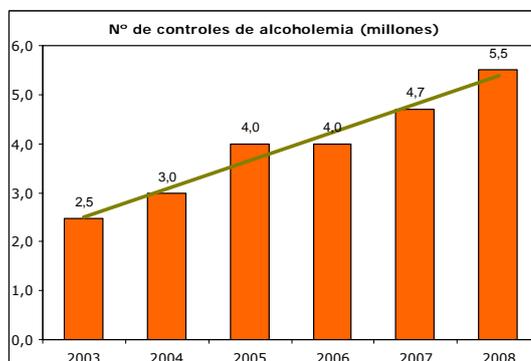


28. El porcentaje de **conductores que rebasan el límite de velocidad respecto al número total de conductores controlados en carretera** se ha reducido desde el 31% del año 2005 al 24,3% del año 2007. Una reducción del 21,6% en este periodo pero muy lejos aún del 15% que era el objetivo previsto para el año 2008, año para el que no se dispone de datos.



29. y 30. Con el número de **controles de alcoholemia** se pretendía alcanzar el 20% del censo de conductores, con un objetivo de 4,6 millones de controles en 2008. Esta cifra se ha logrado en el año 2007, en el que los 4,7 millones de controles de alcoholemia superaron en casi un 90% los 2,5 millones realizados en 2003. En el año 2008 se alcanzaron 5,5 millones.

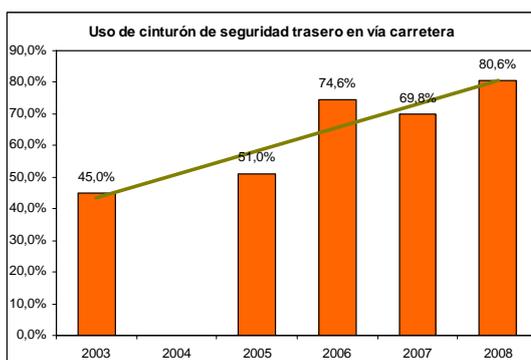
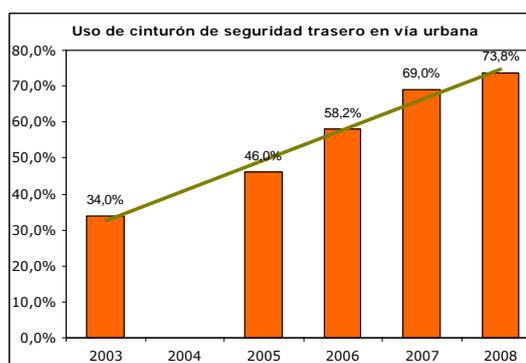
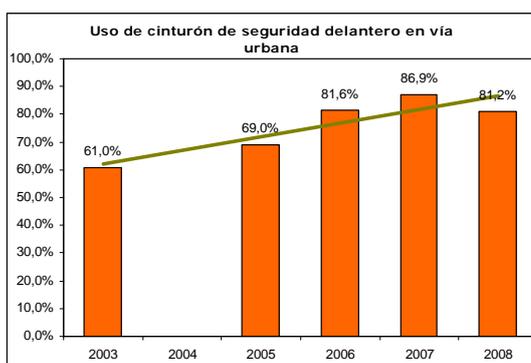
De esta forma, desde el 11,1% del año 2003 se ha pasado al 22,1% de controles sobre el censo de conductores en el año 2008, con un incremento del 99,4%.



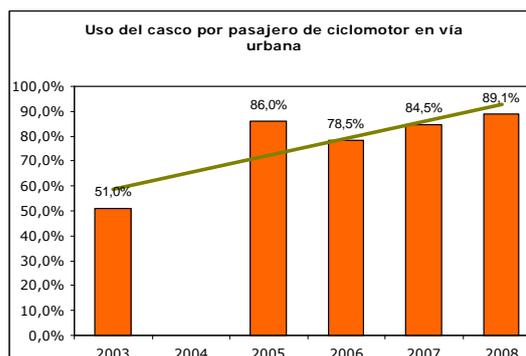
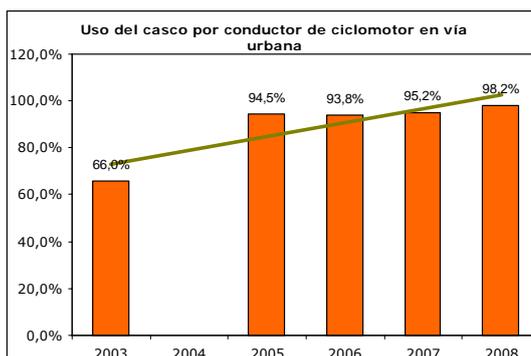
31. El porcentaje de **fallecidos con un índice de alcohol en sangre igual o superior a 0,3 gr/l** ha experimentado una cierta reducción desde el 37,3% del año 2003 hasta el 31% del año 2008, porcentaje que resulta no obstante muy alejado del 20% previsto para 2008.



32. 33. y 34. El **uso del cinturón de seguridad** ha experimentado en el periodo 2003-2008 un incremento significativo. El uso del cinturón delantero en vía urbana ha pasado del 61% del año 2003 al 81,2% del año 2008. El uso del cinturón trasero en vía urbana se ha más que duplicado al pasar su uso del 34% al 73,8%, mientras que en carretera creció desde el 45% del año 2003 a más del 80% en el año 2008.

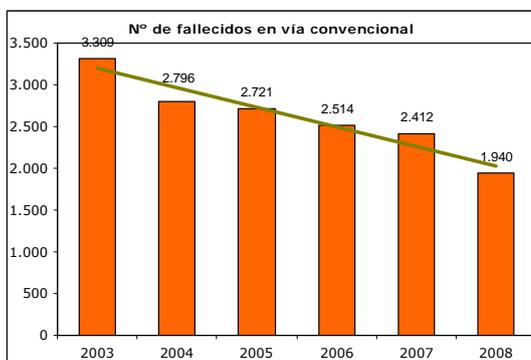
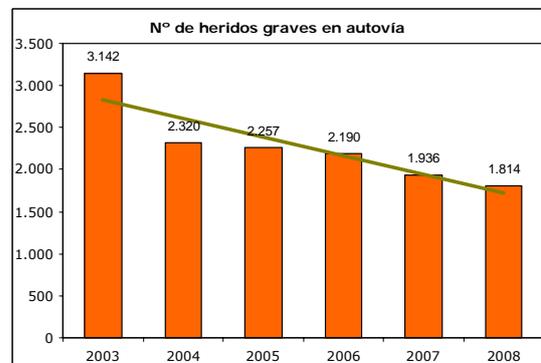
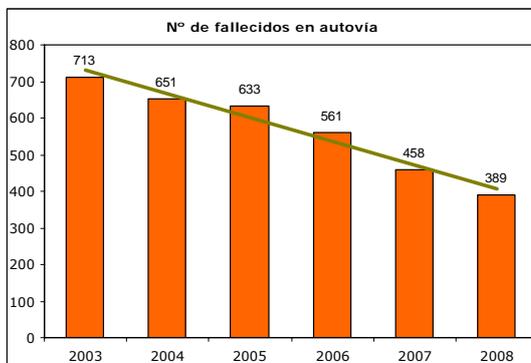
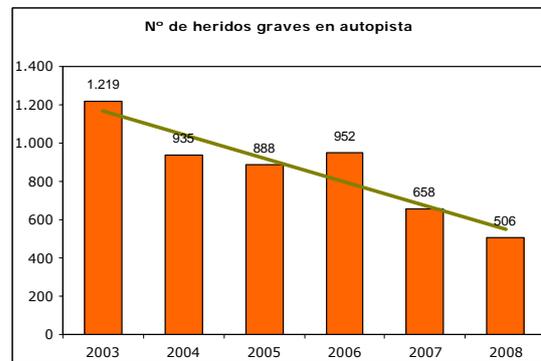
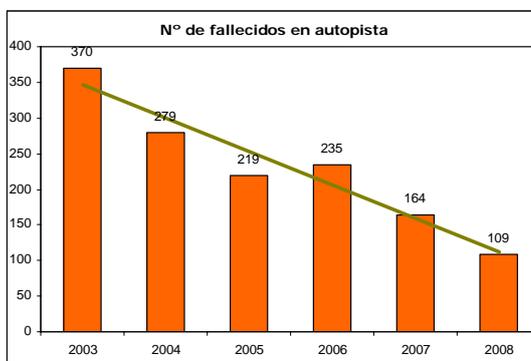


35. y 36. El **uso del casco por conductores y pasajeros de ciclomotor en vía urbana** ha experimentado importantes incrementos. Su uso por parte de los conductores ha pasado del 66% del año 2003 al 98,2% del año 2008, un 48,8% más. Por parte de los pasajeros también su uso ha crecido de forma importante, desde el 51% en 2003 al 89,1% en 2008, un 74,7% más. En ambos casos el grado de uso alcanzado en 2007 se sitúa ya por encima del objetivo establecido para 2008; sin embargo las mejoras alcanzadas se habían obtenido ya en el año 2005 y, desde entonces, la evolución presenta una cierta erraticidad.

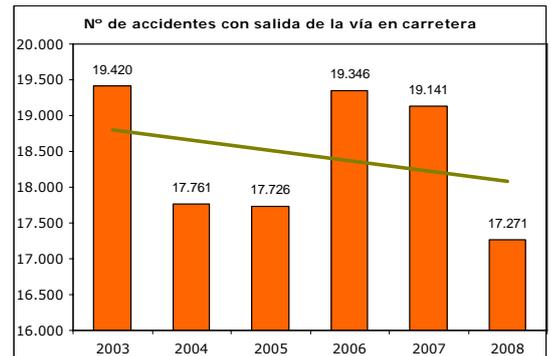


37. 38. 39. 40. 41. y 42. El número de fallecidos y heridos graves ha experimentado significativas reducciones en todos los tipos de vía. Así los fallecidos en autopista se redujeron más de un 70%, pasando de una cifra de 370 en 2003 a 109 en 2008, mientras que el de heridos graves en el mismo tipo de vía pasó de los 1.219 en 2003 a los 506 en 2008, un 58,5% menos. Los fallecidos en autovía se redujeron también en más del 45% desde los 713 en 2003 a los 389 en 2008, y el número de heridos graves se contrajo desde los 3.142 del año 2003 a los 1.814 del año 2008, un 42,3%

En vías convencionales el número de fallecidos descendió más de un 41% al pasar de 3.309 en 2003 a 1.940 en el año 2008, mientras que los heridos graves descendieron desde 14.212 a 8.720, un 38,6%.



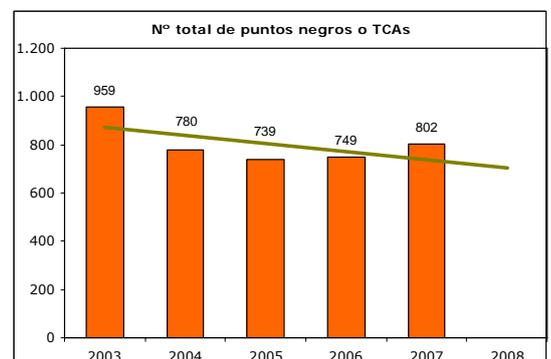
43. Por lo que respecta al **número de accidentes con salida de la vía en carretera**, la evolución ha sido ligeramente positiva, puesto que la cifra de 19.420 accidentes del año 2003 se ha quedado en 17.271 en el año 2008.



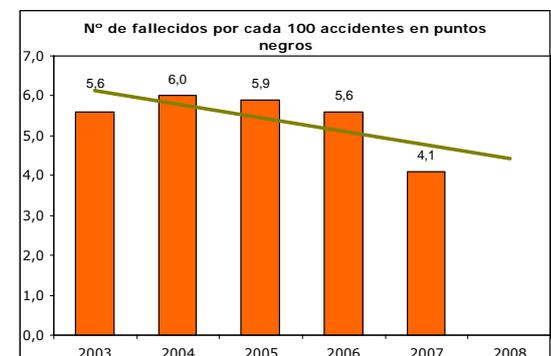
44. El número de **accidentes con víctimas en carretera entre cuyos factores aparecen causas asociadas a la vía** (estado de la vía, señalización, tramo en obras) ha experimentado una evolución muy negativa: de los 870 accidentes con víctimas del año 2003 se ha pasado a los 1.393 de año 2008, un incremento superior al 60% y muy lejos del objetivo fijado para 2008 de 750.



45. En cuanto al **número de TCA** se ha producido una reducción del 16,4% al pasar de 959 en 2003 a 802 en 2007, cifra que mejora ya la establecida como objetivo para 2008, del que aún no se han facilitado datos.



46. En sintonía con lo anterior, el **número de fallecidos por cada 100 accidentes en puntos negros** ha pasado de 5,6 en 2003 a 4,1 en 2007 con una reducción del 26,8%.



Al analizar la evolución de este conjunto de indicadores en el período 2003 - 2008 se observa que, en general, su comportamiento ha sido globalmente positivo. En 42 de los 46 indicadores establecidos la cifra alcanzada en 2008 mejora la existente en 2003, en algunos casos de manera bastante significativa.

Especialmente relevantes resultan, por su importancia cualitativa, las reducciones experimentadas en el número total de fallecidos (-42,6%) que se ha acompañado de la reducción aún mayor del ratio de fallecidos por millón de habitantes (-46,5%), así como el de heridos graves (-37,3% de reducción).

En un número muy importante de indicadores la mejora se ha situado en porcentajes próximos o superiores al 40%, con cifras que en algunos casos llegan a superar incluso el 100%. Así el número total de controles de alcoholemia ha aumentado más del 122% y el uso del cinturón de seguridad trasero en vía urbana se ha incrementado en más del 117%.

Por el contrario, existen 4 indicadores que han experimentado un empeoramiento en el período analizado. Tal es el caso de:

- El número de conductores de motocicleta mayores de 34 años fallecidos en accidente de tráfico con víctimas: +93,8%.
- El número de conductores de motocicleta mayores de 34 años heridos graves en accidente de tráfico con víctimas: +93,1%.
- El número de motocicletas implicadas en accidentes con víctimas: +79,6%.
- El número de accidentes con víctimas en carretera entre cuyos factores aparecen causas asociadas a la vía: +60,1%.

Los objetivos fijados para el año 2008 respecto a estos indicadores pueden calificarse de ambiciosos, como lo confirma el hecho de que a pesar de las mejoras generalizadas producidas a lo largo del periodo 2003-2008 en buena parte de los indicadores, en 10 de los 46 analizados las cifras obtenidas en el año 2008 no han conseguido alcanzar el objetivo fijado.

Esto ha ocurrido, además de los cuatro casos indicados antes, cuya evolución ha sido negativa, en los siguientes:

- Número de menores heridos graves como pasajeros de turismos en accidentes con víctimas: muy próximo a cumplirse el objetivo.
- Número de peatones mayores de 49 años fallecidos en zona urbana: a una distancia del 65% del objetivo fijado.
- Número de peatones mayores de 49 años heridos graves en zona urbana: un 20% alejado del objetivo.

- Porcentaje de fallecidos con índices de alcohol en sangre superiores a 0,3 gramos por litro, a casi el 55% del objetivo.
- Uso del cinturón de seguridad delantero en vía urbana, que aún requiere de una mejora del 10%.
- Número de accidentes con salida de la vía en carretera, con cifras muy próximas al objetivo en 2008.

Por tanto, a pesar de las excepciones indicadas, se han alcanzado los objetivos específicos establecidos para el año 2008 en un número importante de los indicadores (36 de los 46) y en algún caso más ha estado próxima su consecución, por lo que la valoración global puede calificarse de muy positiva.

IV.7.2. Eficacia de las Medidas Especiales de Seguridad Vial 2004-2005

Medidas especiales de seguridad vial 2004-2005. Resultados

MEDIDA		RESULTADO
Implantación del Permiso de Conducir por Puntos	✓	Ley 17/2005, de 19 de Julio. Entrada en vigor en julio de 2006
Creación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial	✓	Creado en julio de 2004
Potenciación del Consejo Superior de Seguridad Vial	✓	Aprobación del Proyecto de Ley que modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico (art. 8) el 29 de octubre de 2009
Aumento significativo de Agentes de Tráfico	✓	Aumento en plantilla de 1.607 agentes (53,57%)
Implantación de dispositivos tecnológicos de vigilancia	✓	Cinemómetros instalados de 2005 a 2007: 518.
Nuevas campañas de información por grupos de riesgo	✓	Se desconocen datos
Nuevo modelo de formación de conductores	✓	30% preguntas examen de obtención permiso de conducir sobre seguridad vial
Planes Municipales de Seguridad Vial	✓	Plan de Seguridad Vial Urbana Tipo, publicado en 2008

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a estas medidas, los agentes sociales consultados realizan las siguientes consideraciones:

- Todos coinciden en designar la aprobación del carné por puntos como la “medida estrella” del PESV, es decir, la acción que en mayor medida ha incidido en la reducción de la siniestralidad en nuestro país.
- Todas las fuentes consultadas afirman que, en sólo 5 años, el OSNV se ha convertido en un referente en el ámbito de la seguridad vial.
- Sobre el Consejo Superior de Seguridad Vial, algunos de los agentes representados consideran que no es un foro de debate sobre seguridad vial, que su estructura y funcionamiento no permiten cumplir la misión de foro permanente de análisis y debate que debería tener, y habitualmente se configura como un lugar de reivindicaciones y propuestas particulares o sectoriales.
- Consideran la presencia policial⁶⁶ como un elemento imprescindible en el PESV, porque aumenta el nivel de responsabilidad de los conductores. Por lo tanto, no sólo la Guardia Civil, sino también las policías locales, deben tener un papel estelar, en estas medidas especiales y después en el Plan de Acciones Estratégicas Clave, que luego se analizará. Consideran insuficiente la presencia policial en las carreteras secundarias.

IV.7.3. Eficacia del Plan de Acciones Estratégicas Claves 2005-2008. Resultados por áreas

Área 1: Educación y formación vial

1.-Impulso de la educación vial:

Existe una regulación de rango legal y reglamentaria (la LOE y sus reales decretos de desarrollo⁶⁷) que incorpora la educación vial en el currículo escolar, como una materia de carácter transversal con un contenido mínimo en la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Se carece de información respecto al alcance y extensión efectivos en la aplicación de estas normas.

En la percepción de los agentes sociales y, a pesar de la abundancia de material didáctico de seguridad vial y las continuas referencias de los responsables educativos a la importancia de la educación vial, la impresión es que las correspondientes enseñanzas no arraigan en el acervo de las enseñanzas a las que la comunidad educativa presta mayor atención como componente básico en los diferentes niveles de la enseñanza. Es el sistema educativo en su conjunto el que tiene que asumir el hecho incontestable de que la inmensa mayoría de los niños y jóvenes sobre los que ejercen su

⁶⁶ Anexo XII. Estudio cualitativo de agentes sociales.

⁶⁷ Ver Anexo VII de normativa.

responsabilidad de formación y transmisión de conocimientos para su integración, va a desempeñar a lo largo de sus vidas y con una alta frecuencia el papel de conductores y que ese desempeño constituye uno de los elementos seguros de incertidumbre y riesgo a lo largo de sus vidas.

La gestión de los programas de seguridad vial en las distintas administraciones competentes requiere ya de la formación reglada y acreditación de los correspondientes títulos académicos. La asunción de estos planteamientos seguramente requiere de un sistema de estímulos para el personal docente que consiga revertir la imagen de enseñanza "menor" que al parecer tiene en su imaginario colectivo.

La educación recibe un alto nivel de valoración general por los agentes sociales aunque luego tengan dificultades para concretar en qué forma puede contribuir a reducir el número de víctimas. Tal contradicción trae causa del fuerte prestigio ideológico de la educación que permite invocar la educación como escudo contra otras medidas, sobre todo las más coercitivas. Aparece un imaginario muy significativo en el que la educación se sitúa a ambos lados de la franja central de la población conductora para la que la educación aparece como una forma atenuante de los significantes más coercitivos. En relación con la familia, se percibe la existencia de flujos bidireccionales de influencia, padres-hijos y viceversa.

Se formulan tres postulados respecto a la escuela. Primero, obligatoriedad de la educación vial. Segundo, cuestionamiento de los docentes para proveer la formación necesaria. Tercero, autopostulación de los agentes como formadores, ligando ahora el prestigio ideológico de la educación con los intereses de sus organizaciones

Por último señalar que el fiscal de seguridad vial, en su Memoria de 2008, señala que sin restar importancia a las labores realizadas, "y animando a que se intensifiquen", se aprecia "cierta fragmentación y descoordinación y sobre todo la ausencia de respuesta institucional que las aglutine y potencie". Y añade que "salvo las escasas líneas que la asignatura de educación para la ciudadanía reserva a la educación vial, no existe ninguna otra previsión legislativa ni organizativa".

2.- Permisos y licencias: mejora de los procesos asociados a la formación vial:

La inclusión de la materia de seguridad vial dentro de la temática de conocimiento necesario para obtener el permiso de conducir y su materialización en un treinta por ciento de las preguntas del examen teórico ha sido, sin duda, un importante avance dentro de la configuración de las pruebas de los diferentes permisos y licencias. Es en la labor de las escuelas de conductores donde descansa y cabe esperar la garantía de una formación adecuada en actitudes responsables que contribuyan a una movilidad segura para todos.

En este sentido, el fiscal de seguridad vial manifestaba que dos colectivos le preocupaban especialmente en materia de permisos y licencias: los jóvenes y los extranjeros residentes en España. Considera el fiscal que "la posesión

del permiso de conducir es un mecanismo de integración en el mercado laboral de primer orden, por lo que no cabe duda de que los Convenios de Canje” que celebra nuestro país con otros son “necesarios”, pero “sería necesario reflexionar sobre la necesidad de que aquellos que obtengan el canje se sometieran a alguna modalidad de reciclaje antes de incorporarse al tráfico viario”. Igualmente el fiscal cita un estudio de INTRAS que revela que el 96,5% de los conductores carecería de los conocimientos y aptitudes necesarios para conducir para reclamar, pese a reconocer los esfuerzos de la DGT y las autoescuelas, la “intensificación de la formación de los examinadores y un sistema de examen que garantice el control global de conocimientos en seguridad vial, su comprensión y extensión a las causas y prevención de accidentes y conocimiento y cuidado del vehículo”, así como “elevar el número de clases y horas de formación, tanto teóricas como prácticas”.

Aunque no ha formado parte de la ejecución de esta medida, debe ser señalada la importante modificación sobre el sistema de formación a conductores que se deriva de la transposición de la Directiva de Servicios que ha merecido la contestación del conjunto del sector. Ello supondría una dificultad adicional para la incorporación de la enseñanza de estas materias en el sistema educativo.

La función inspectora prevista se ha realizado más sobre las condiciones de la prestación del servicio en las autoescuelas que sobre el contenido de las enseñanzas.

3.- Reeducación y sensibilización vial de conductores:

La implantación del permiso por puntos ha producido efectos mensurables⁶⁸ en términos de cambios de pautas de conducta de los conductores y de reducción de las cifras de siniestralidad ya desde su mero anuncio y, desde luego, con la promulgación de la Ley y su entrada en vigor. El carné por puntos produce efectos directos sobre la siniestralidad antes incluso de su entrada en vigor: En 2004 se anunció la implantación del carné por puntos y la colocación de radares fijos y las cifras de siniestralidad bajaron perceptiblemente; en 2005 se publicó la ley, y la siniestralidad se redujo nuevamente; y, en 2006, entró en vigor la norma y se intensificó la campaña de información (se invirtieron ocho millones de euros en publicidad) y la siniestralidad volvió a bajar.

Finalmente, en 2007, cuando el *efecto* parecía que pudiera desvanecerse, llegó a reforma del Código Penal, que provocó un nuevo descenso de la siniestralidad.

Según informaciones procedentes de la CNAE, de los 37.913 conductores que han perdido el carné desde la implantación del permiso por puntos, sólo un 23,3% ha realizado cursos de recuperación total (se desconoce qué porcentaje de ellos ha recuperado el permiso), lo que hace pensar que entre el 76% restante haya una proporción considerable que está conduciendo sin

⁶⁸ Ver capítulo IV y Anexo XVI con los resultados de la explotación del Modelo DRAG.

permiso. En cuanto a la pérdida parcial, de los 528.706 que han perdido al menos la mitad de sus puntos, sólo el 7% ha hecho cursos de recuperación. De confirmarse, son resultados que ponen en cuestión el éxito de la vocación reeducadora del permiso por puntos.

Cursos de sensibilización y reeducación vial (abril 2008-marzo 2009)

Recuperación Permiso	
Cursos	1.028
Alumnos por pérdida de vigencia	4.721
Profesionales	323
No profesionales	4.398
Alumnos por Sentencia Judicial	5.166
Total Alumnos	9887
Recuperación Puntos	
Cursos	1.969
Alumnos Profesionales	1.669
Alumnos No profesionales	15.494
Total Alumnos	17.163

Fuente: DGT.

Las encuestas del CIS⁶⁹ previas a la implantación del carné por puntos indican que la población española aceptaba esta medida:

- En diciembre de 2004, al 71% de los encuestados le parecía "bien" o "muy bien" la implantación del carné por puntos; y el 64,2% pensaba que se reduciría el número de accidentes.
- Un año después, el 68,9% seguía pensando que la próxima puesta en marcha del carné por puntos estaba "bien" o "muy bien". A los que le parecía "mal", las dos principales razones eran que contemplaba castigos excesivos y que no iba a ser eficaz (25,9% en ambos casos). El 54% pensaba, por el contrario, que se reduciría el número de accidentes.
- En el estudio sociológico para evaluar diversas políticas públicas realizado por AEVAL⁷⁰, el aspecto más frecuentemente citado como factor de más peso a la hora explicar la reducción del número de fallecidos es el carné por puntos: casi un 32% de los encuestados lo indican.

Los agentes sociales consultados⁷¹ coinciden en que el carné por puntos ha contribuido de forma decisiva a la consecución de los objetivos, induciendo una mayor prudencia en la conducción, al tiempo que señalan la necesidad de un tratamiento especial para los conductores profesionales. Su eficacia es atribuida a su ubicación en un espacio simbólico intermedio entre la

⁶⁹ Encuestas 2586 y 2624 del CIS.

⁷⁰ Anexo XV.

⁷¹ Estudio cualitativo de agentes sociales. Anexo XII.

educación y la coerción, incorporando una mayor medida de legitimidad a la medida y al Plan en su conjunto; aunque se reconoce mayor efectividad cuando se la considera una medida coercitiva.

También se refleja en la opinión de los agentes sociales una cierta preocupación por el desarrollo del carné por puntos en los ayuntamientos, ya que se considera, generalmente, que la policía local tiene menos autoridad en este sentido que la guardia civil y que es menos estricta⁷².

El Ministerio del Interior ha enfatizado la importancia, por un lado, de atajar la multirreincidencia, y, por otro, de que los cursos de reeducación y sensibilización se realicen con rigor⁷³.

Según los datos de AESLEME⁷⁴, se han realizado ocho mil cursos, con 100.000 participantes. Por las entidades gestoras de estos cursos ha de realizarse una evaluación externa, no financiada en el momento de redactar este informe. El contenido de la misma debiera versar también sobre la eficacia de los cursos, en la reducción de la reincidencia en los conductores.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

La Universidad Rey Juan Carlos y el RACE han creado el "Curso Superior Universitario en Tráfico y Seguridad Vial", un curso de 200 horas de duración dirigido a profesionales que trabajen en el ámbito de la Seguridad Vial y a Licenciados que deseen especializar su formación en dicho campo.

"Seguridad ViTal" en La 2 de TVE (con el apoyo del Instituto de Seguridad Vial de la fundación MAPFRE) es un programa seguridad vial con una duración de 30 minutos, que se emite todos los viernes a las 18.30 horas.

Área 2: Concienciación y Seguridad Vial

1.- Incremento de la concienciación social sobre seguridad vial

La efectividad de las medidas contenidas en esta línea se concreta en las siguientes:

1. Las campañas de comunicación *strictu sensu*;
2. las campañas de vigilancia;

⁷² Estudio cualitativo-grupo de discusión "La seguridad vial en la ciudad", realizado para esta evaluación. Anexo XIII.

⁷³ Respectivamente, Memoria del fiscal de seguridad vial de 2008 y comparecencia de José Antonio Alonso en la Comisión de Seguridad Vial del Congreso, en su sesión del 19 de octubre de 2004. Diario de Sesiones.

⁷⁴ Asociación para el Estudio de la Lesión Medular Espinal, dedicada a la atención a las víctimas de accidentes con esas lesiones y también y muy especialmente a la concienciación y educación vial.

3. las campañas divulgativas acerca de alguna de las medidas del PESV (como por ejemplo, el carné por puntos) y de presentación de las diferentes medidas por parte del ministro del ramo;
4. las comparecencias parlamentarias; y,
5. las intervenciones de los representantes de la DGT en todo tipo de seminarios, jornadas, mesas redondas, congresos, etcétera.

A todo esto hay que añadir la cotidiana labor de información y divulgación realizada a través de la revista Tráfico y la página *web* de la DGT.

Todo ello ha configurado una efectiva estrategia de comunicación que ha conseguido ubicar el problema y la política como uno de los temas relevantes de la agenda mediática, así como la emergencia de un plantel de periodistas crecientemente especializados en materia de seguridad vial.

Muy destacable ha sido la campaña de comunicación que la DGT puso en marcha previamente a la entrada en vigor del carné por puntos. La campaña por sí sola, en la opinión de los gestores consultados, consiguió un impacto importante en las cifras de siniestralidad.

La DGT ha estado muy presente en todos los medios de comunicación. De hecho se observa un importante cambio en el tratamiento que los medios dan a las noticias relativas a seguridad vial. En pocos años la seguridad vial ha pasado de ser noticia de sucesos y limitarse a comunicar un número de víctimas (prácticamente solo en el caso de operaciones especiales de vacaciones) a ser noticia de primer orden en el ámbito nacional.

El debate sobre seguridad vial ha estado también presente de forma constante en el Parlamento a lo largo del periodo de vigencia del PESV. El ministro del Interior ha comparecido en al menos siete ocasiones en las que ha explicado la política de su departamento en materia de seguridad vial incluida, la presentación del Plan Estratégico. Por su parte, el director general acudió en trece ocasiones para informar sobre diferentes temas relacionados con la gestión de la seguridad vial. La propia consolidación de la Comisión de Seguridad Vial y Prevención de los Accidentes de Tráfico se ha convertido en un canal de comunicación permanente, especialmente con la ocasión del debate y aprobación de las leyes aprobadas en el periodo.

El resultado de todo ello es el alto nivel de conocimiento relativo que muestra la población consultada sobre el PESV⁷⁵. En la encuesta realizada para esta evaluación, un 57,6% de los entrevistados ha contestado de forma afirmativa a la pregunta sobre si conocía la existencia del PESV. La percepción de los agentes sociales ha puesto de relieve la necesidad de incrementar la dimensión interactiva de las medidas de comunicación, teniendo en cuenta que algunos de ellos realizan sus propias campañas de información y divulgación.

⁷⁵ Anexo XV.

2.- Acciones preventivas desde el ámbito sanitario

La importancia y alcance de estas medidas justificaría por sí misma su diseño como un área y línea sustantiva. Su ubicación en el PESV en el área de "Concienciación..." minimiza la importancia de las medidas sanitarias, contradice el enfoque recomendado por la OMS de asignar un punto de vista epidemiológico a la política de seguridad vial y no ayuda a su mejor seguimiento.

En lo que concierne a la atención preventiva desde la atención primaria se carece de datos sobre el alcance de los consejos sanitarios. La efectividad de esta medida pende de asegurar la coordinación con los servicios regionales de salud. La elaboración de un protocolo básico en la materia podría ser un instrumento eficaz en forma similar a lo realizado con la guía de práctica clínica para la exploración médico-psicológica en los CRC.

El fiscal de seguridad vial pide en esta materia "planes de salud" que atiendan a la prevención de los accidentes de tráfico. Estos planes estarían elaborados por las autoridades sanitarias.

Aún sin resultados contrastados, la impresión de los gestores consultados es que la implementación del PESV no permite deducir que se haya avanzado en el tratamiento sanitario especializado de los accidentes de tráfico.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Programa "Muévete Verde": pretende identificar, reconocer y difundir las buenas prácticas en Movilidad Sostenible, emprendidas en la Ciudad de Madrid por el tejido social (asociaciones, empresas, administraciones, desarrollos urbanísticos, eventos, etcétera). Madrid.

"Coche por bici": sistema de préstamo gratuito de bicicletas a los usuarios de los parking públicos de la empresa mixta AUSSA, ofreciendo una alternativa para acceder al centro histórico de la ciudad. Sevilla.

Los cursos de concienciación sobre seguridad vial a escolares de diferentes edades impartidos por la asociación AESLEME cumplen ya veinte años. En todo este tiempo se ha trabajado para que los peatones y futuros conductores aprendan las cuestiones básicas que les afectan, y sirvan a su vez de estímulo y ejemplo para sus padres.

Área 3: Vigilancia y Control

1.- Mejora de las actuaciones y medios para la vigilancia y control de la disciplina vial de los usuarios

C₁

Las medidas contenidas en esta línea han constituido *de facto* el principal eje de actuación del PESV, como lo prueba que de sus 26 objetivos estratégicos, cinco⁷⁶ corresponden a ésta. Así lo percibe también la mayoría de la población consultada⁷⁷, que considera estas medidas las principales responsables de la reducción del número de víctimas mortales en el periodo de aplicación.

Los resultados de los mismos muestran un perfil altamente satisfactorio, como se refleja en el apartado de resultados generales de este informe.

Parece un hecho que a mayor vigilancia (y de medios para la vigilancia) más prudente es el comportamiento de los conductores, quienes al sentirse más vigilados y sentir mayor presión por la posibilidad de ser sancionados han desarrollado mejores hábitos al volante.

A título de ejemplo se relaciona la evolución de algunas de las principales infracciones.

Infracciones de los conductores implicados en los accidentes con víctimas, en carretera. Año 2003

TIPO DE INFRACCIÓN	Total de infracciones
SOBRE VELOCIDAD	
Velocidad inadecuada para las condiciones existentes	12.839
Sobrepasar la velocidad establecida	2.373
RESTANTES INFRACCIONES	
Conducción distraída o desatenta	17.631
Circular por mano contraria o sentido prohibido	321
Invadir parcialmente el sentido contrario	3.147
Adelantar antirreglamentariamente	1.782
No mantener intervalo de seguridad	3.734
No cumplir la señal de stop	2.792

⁷⁶ Reducción del porcentaje de conductores que rebasan el límite de velocidad respecto al total de conductores controlados en carretera; incremento del número de controles totales de alcoholemia (en millones) hasta alcanzar al 20% del censo de conductores; reducción del porcentaje de conductores fallecidos con alcohol en sangre (>0,3 gr/l); incremento del uso de cinturón de seguridad delantero y trasero en zona urbana y trasero en carretera, e incremento del uso del casco por conductor y pasajero de ciclomotor en vía urbana.

⁷⁷ Estudio sociológico para evaluar diferentes políticas públicas. Anexo XV.

Infracciones de los conductores implicados en los accidentes con víctimas, en carretera. Año 2008

TIPO DE INFRACCIÓN	Total de infracciones
SOBRE VELOCIDAD	
Velocidad inadecuada para las condiciones existentes	9.756
Sobrepasar la velocidad establecida	1.430
RESTANTES INFRACCIONES	
Conducción distraída o desatenta	14.517
Circular por mano contraria o sentido prohibido	161
Invadir parcialmente el sentido contrario	2.018
Adelantar antirreglamentariamente	962
No mantener intervalo de seguridad	2.875
No cumplir la señal de stop	1.785

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGT

Llama la atención el alto número de infracciones con accidente imputado a no mantener el intervalo de seguridad, teniendo en cuenta la dificultad de hacerlo en la ciudad. Con el examen de los datos no queda clara la relación causal entre infracción y accidentalidad.

Los agentes sociales⁷⁸ consideran que las actuaciones de vigilancia y control son, junto con la implantación del carné por puntos, el gran puntal del PESV. Consideran que el Plan da a estas actuaciones una importancia máxima y que se han dedicado cuantiosos recursos, aunque algunos entrevistados consideran que será necesario hacer un sobreesfuerzo en este aspecto ya que el nivel de control alcanzado en vías principales es muy importante pero sería preciso replicar ese esfuerzo en vías secundarias.

Igualmente, todos los actores sociales coinciden en afirmar que las actuaciones recogidas en esta línea han sido determinantes para la consecución del objetivo de reducción del 40% de las víctimas mortales. Identifican con facilidad la eficacia concreta de medidas como ésta, que, en este caso, tiende a producirse en el mismo lugar y tiempo en que se ejerce. La importancia dentro del PESV de esta medida es considerada como "muy alta", hasta el punto de que, en general, tienden a subordinar la eficacia de otras líneas de acción al éxito de los sistemas de vigilancia y control, y los radares en particular.

⁷⁸ Estudio cualitativo de agentes sociales. Anexo XII.

2.- Impulso de reformas legales y de procedimiento para hacer más efectivo el procedimiento sancionador

C₁

Por lo que al impulso de las reformas legales se refiere el resultado sólo puede definirse como muy positivo, tal como evidencian los resultados de la encuesta realizada. Desde la reforma del carné por puntos de 2005 hasta la reforma de la Ley de Tráfico de octubre de 2009, se ha completado la totalidad del programa previsto, incluida la reforma del Código Penal.

La puesta en marcha del CESTRADA⁷⁹ y la sustancial reducción del tiempo medio de notificación de denuncias (de pódico fijo⁸⁰) se han traducido objetivamente en una mejora del procedimiento. Las mejoras restantes deberán obtenerse con la aplicación de la Ley 18/2009.

En este sentido, el punto de partida es mejorable: según los datos de la DGT, en casos de conductores a sancionar por conducir con alcohol en sangre, se producen disfunciones como las siguientes: si se le ha detectado más de 0,6 gr/l (límite entre lo administrativo y lo penal) se ha terminado el procedimiento en 72 horas, con los juicios rápidos. Si es menos de 0,6 gr/l, el procedimiento como infracción administrativa se puede prolongar durante 5 meses. Sin embargo, a favor se tiene el dato de que el 95% de las denuncias se confirman a favor de la Administración.

Por último, cabe mencionar la importante implicación del sistema judicial, muy especialmente a partir de la creación de la figura del fiscal delegado de seguridad vial.

Como debilidad de esta línea cabría citar el no cumplimiento de penas de trabajos en beneficio de la comunidad (TCB) por insuficiencia de plazas en los servicios públicos correspondientes.

La aparición de los nuevos ilícitos penales determina una terminante distinción entre conductas infractoras (que pueden afectar todo comportamiento humano manejando una máquina) de las conductas delictivas. La mayoría de los agentes postula una orientación más reeducadora que sancionadora para las medidas penitenciarias de seguridad vial. Como resultado principal debe señalarse que la mera existencia de tales ilícitos determina en el conductor una actitud más respetuosa con la norma que la resultante del incremento de una mayor sanción administrativa.

La instrumentación de mecanismos de pronto pago configura un acuerdo *de facto* entre la administración y el infractor con el resultado de una mayor eficacia de la sanción.

⁷⁹ Centro Estatal de Tratamiento de Denuncias Automatizadas.

⁸⁰ Se trata de las denuncias realizadas a través de las imágenes recogidas por las cámaras instaladas en los pódicos de inicio y final del tramo de velocidad controlada por radar.

Frente a la falta de claridad en los resultados obtenidos en otras áreas, en ésta se percibe la eficacia de las medidas en términos de “presión sobre el conductor”, que es responsable en todo caso de incorporar tales presiones en su conducta.

Hay un consenso muy alto acerca de la legitimidad de las medidas, si bien surgen límites desde dos puntos diferentes. Por un lado, aparece el “afán recaudatorio” como metáfora de la acción estatal arbitraria; y, por otro, una desigual aplicación de la presión sobre el conductor según el tipo de vía o la comunidad autónoma en que conduzca esbozan escenarios de ilegitimidad.

El mayor reproche jurídico que contiene la configuración de nuevos tipos penales incrementa la identificación de los agentes con el infractor, especialmente en el caso de los conductores profesionales.

En general, el área estratégica ha tenido especial importancia en el PESV. La DGT ha utilizado su total competencia en la mayoría de las líneas y acciones contenidas en dicha área estratégica para concentrar su actividad en los años de vigencia del PESV. Contiene, salvo el carné por puntos, que está incluido en la primera área estratégica (Educación y formación vial), todas las grandes medidas o medidas estrella de la política de seguridad vial en España desde 2004.

La complementariedad de las actuaciones ha creado fuertes sinergias que han redundado en una mayor efectividad del conjunto del área estratégica. La publicación de normas más restrictivas con los comportamientos irresponsables al volante, la agilización de los procedimientos administrativos y penales y el aumento de los medios de vigilancia (humanos y técnicos) han incidido de forma inmediata en la reducción de la siniestralidad.

EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS

El programa SIGO está permitiendo a los agentes de la ATGC la realización de atestados e informes normalizados, que permiten una homogeneización de la información que se traslada luego al ONSV con fines estadísticos y para la investigación sobre accidentes, así como otro tipo de diligencias confeccionadas por los especialistas de la ATGC.

Área 4: Seguridad en los vehículos

1.- Promoción de los sistemas de seguridad en los vehículos

C₂

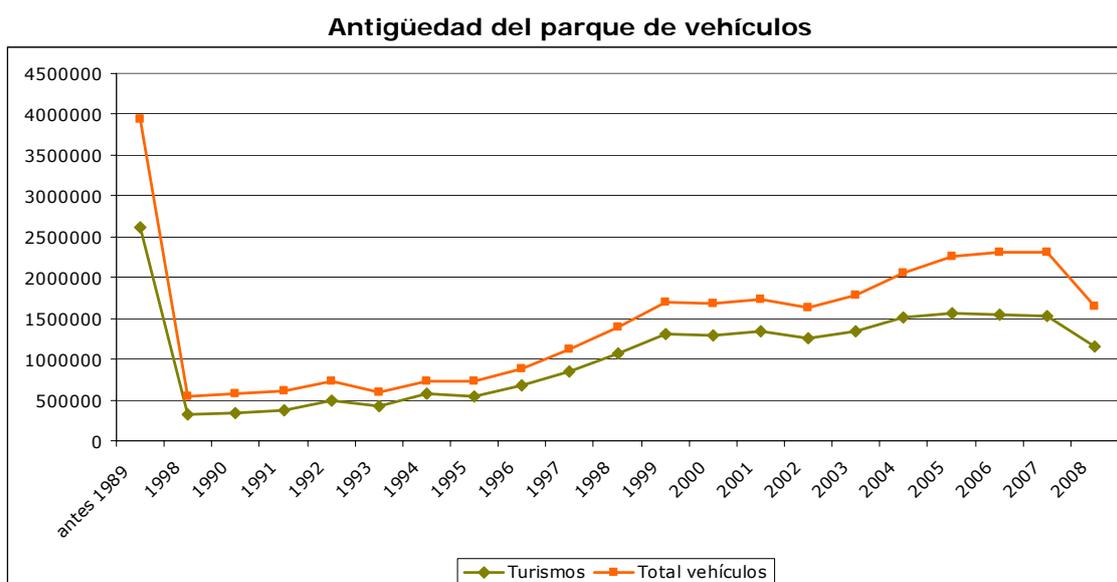
De acuerdo con la denominación de la medida, el resultado esperado de la misma parece lógico que fuera la mejora de la dotación en serie de los sistemas de seguridad en los vehículos y que su materialización/implementación se hubiera llevado a cabo mediante alguno de los instrumentos de incentivo al uso. En el marco de las políticas habilitadas para luchar contra la actual situación de recesión económica, y

dentro de las medidas de apoyo a la renovación del parque de vehículos se añaden, como requisitos complementarios a los límites de emisiones de CO₂, la incorporación de sistemas de control electrónico de estabilidad y detectores presenciales en plazas delanteras de turismos categoría M1. La oferta actual de estos sistemas viene detallada en los cuadros del Anexo sobre la ejecución del PESV (Anexo X).

En materia de I+D+i, la industria española del automóvil, en su condición de fabricante (no tecnólogo), se ha orientado fundamentalmente a la mejora de los procesos productivos. No obstante lo cual, en régimen de colaboración público-privada, se ha acumulado un notable capital de conocimientos e investigaciones que pueden servir de lanzamiento para un esfuerzo inversor cuando las actuales restricciones presupuestarias se hayan superado. No se ha podido conocer resultado alguno en la medida mejora de la seguridad y adaptabilidad para personas con movilidad reducida.

Por lo que respecta a la potenciación de la renovación del parque, los programas PREVER y RENOVE han sido intensificados en el marco de las políticas anticíclicas. El efecto previsible y esperado, en términos de seguridad vial, sería el rejuvenecimiento del parque automovilístico. A finales del 2008, el 38,8% del mismo tenía una antigüedad de diez o más años, casi cuatro puntos porcentuales más que en 1994, cuando se puso marcha el primer plan PREVER. La edad media con la que se dan de baja los vehículos es más elevada que la de la UE. Es fundamental, a estos efectos, garantizar una gestión de los vehículos al final de su vida de acuerdo con lo que dispone la Directiva.

Los fuertes incrementos en la tasa de matriculación de vehículos en el último trimestre (3º T 2009) permiten esperar una aceleración notable en el ritmo de rejuvenecimiento del parque.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGT.

Parque nacional de vehículos

Tipos vehículos	Parque al 31/12/2008	Distribución porcentual
Camiones y furgonetas	5.192.219	16,77%
Autobuses	62.196	0,20%
Turismos	22.145.364	71,51%
Motocicletas	2.500.819	8,08%
Tractores Industriales	213.366	0,69%
Otros vehículos	855.260	2,76%
TOTAL	30.969.224	100,01%

Fuente: DGT.

Los agentes sociales consultados⁸¹ critican, en esta materia, su escasa justicia distributiva. Es decir, las empresas sostienen que los costes de estas medidas las debe soportar el consumidor, mientras que otros agentes plantean un escenario en el que las empresa internalizan costes renunciando a las tecnologías más peligrosas. O, lo que es lo mismo, que aquí se perciben dos posiciones diferenciadas: la de los fabricantes, que demandan más subvenciones en ese caso; y aquellos que proponen las citadas medidas de escaso coste pero que alterarían los elementos de competitividad de las gamas altas de los vehículos.

Los actores sociales consideran que el PESV ha dado muy poca importancia a la seguridad de los vehículos a la que otorgan una alta eficacia en la reducción de la siniestralidad, por lo que consideran que esta línea debe ser potenciada. Sostienen que los incentivos recibidos por el sector tienen fines fundamentalmente de reactivación económica y cumplimiento de compromisos de reducción de emisiones de CO₂ y, sólo de forma muy secundaria, la seguridad del automóvil. Añaden que sistemas como el *alcoholock*, el ESP, el *e-call*, etcétera, deben generalizarse en todo tipo de vehículos

Los agentes atribuyen a la mejora técnica una alta eficacia con una identificación muy concreta de las causas de siniestralidad atendida. Pero sin embargo puntúa de manera muy baja en la importancia de este tipo de medidas en el Plan y en la importancia global. Salvo en el caso de los conductores profesionales se considera que la adopción de medidas de este tipo está subordinada a la coyuntura económica y más generalmente a las reglas del juego económico. En el fondo de la cuestión late la visión de que un cambio significativo en este eje implicaría un avance. En este sentido se puede decir que las mejoras tecnológicas ocupan un lugar inverso al que ocupaba el eje de educación, se les reconoce una alta eficacia material y una escasa eficacia ideológica.

⁸¹ Estudio cualitativo de agentes sociales. Anexo XII.

En la valoración de la renovación del parque de vehículos se aprecia, casi exclusivamente, la acción correctora de fallos de mercado del gobierno a través de los Planes Renove. Los actores evalúan en qué medida el gobierno ha facilitado una mayor extensión de las ventajas tecnológicas de seguridad a un mayor número de ciudadanos. La valoración mayoritaria es que la seguridad no ha sido la prioridad política de los planes Renove en detrimento de las medidas ambientales. La opción por la reducción de impactos ambientales se sigue contemplando dentro de una estricta lógica de costes: "lo ecológico es más barato que lo seguro". Y de nuevo, redundando en la sensación de impotencia política que transmite la aplicación del "principio de realidad económica" a la difusión de la tecnología de seguridad, se interpreta que reducción de impactos ecológicos y mayor seguridad son mutuamente excluyentes. Este "realismo económico" se percibe claramente en las invocaciones a la crisis tanto desde el punto de vista de un menor gasto privado como público.

En este punto resulta especialmente relevante identificar la postura de los fabricantes de coches. Estos culpan directamente al Estado por no haberles subvencionado la producción de coches con mayor tecnología "segura". Remiten las causas de la desigual distribución de las ventajas tecnológicas a las "fuerzas del mercado" y creen que hace falta insistir mucho más en las ventajas de la tecnología segura para condicionar las decisiones de consumo privado. Aunque esta visión es compartida por una mayoría de los agentes, en bastantes casos se cuestiona que la difusión de mejoras tecnológicas sea simplemente un asunto consistente en subvencionar empresas y se señalan posibles medidas que no generarían más coste que el coste de oportunidad que generaría a las empresas el dejar de producir tecnologías de alto riesgo, como, por ejemplo los coches que superan ampliamente los límites de velocidad.

Los agentes sociales⁸² reclaman una democratización de las medidas de seguridad de los automóviles, para que estas innovaciones se incorporen de serie en los vehículos, ya que la seguridad no debe ser un lujo.

También el fiscal de seguridad vial, en su Memoria de 2008, hace mención a la necesidad, con "urgencia", de políticas "decididas para la masiva fabricación de vehículos movidos por energías alternativas y con seguridad activa y pasiva asequibles a todos, también a los desfavorecidos".

2.- Mejora del sistema de gestión del registro de vehículos para proporcionar más y mejores datos del parque

C₂

Mejora de la calidad de la revisión técnica en base a criterios de seguridad en los vehículos. Es difícil exagerar la importancia de esta medida. Según un estudio del RACE, el 33% de los defectos graves detectados en las ITV afectan al triángulo de seguridad del automóvil (frenos, neumáticos y suspensiones), a lo que se suma el hecho de que se estima que hay unos dos millones de vehículos circulando sin haber pasado dicha inspección. Habida cuenta de esto se plantea el objetivo de "ningún coche sin ITV",

⁸² Estudio cualitativo de agentes sociales. Anexo XII.

aunque se reconoce la dificultad de habilitar los medios de control precisos para verificarlo.

Implantada la obligación de inspección técnica para ciclomotores por el RD 711/2006, de 9 de junio, el impulso a la homogeneidad y uniformidad de las ITV se ha consagrado en el "Manual de procedimiento de inspección de las estaciones ITV" elaborado por el Ministerio de Industria de acuerdo con los órganos competentes de las CCAA, y que regula aspectos relativos a las condiciones de rescisión y su verificación.

La elaboración del Manual es un dato positivo pero resulta imprescindible garantizar que sus sucesivas actualizaciones sean reflejadas en los pliegos de prescripciones técnicas de las concesiones administrativas para la gestión de las ITV.

Por su parte, los agentes sociales⁸³ consideran que para que las carreteras sean más seguras hay que tener la certeza de que los coches pasan por unas buenas revisiones y que se van eliminando del parque de vehículos todos aquellos que no cumplen con los mínimos exigidos, pero opinan que la descentralización de los servicios de ITV ha sido negativa porque cada comunidad autónoma ha aplicado criterios diferentes en la revisión de vehículos.

Área 5: Infraestructuras y gestión/información de tráfico

1.- Mejora de la gestión e información del tráfico

C₃

Esta línea, de tradicional gestión de la DGT, ha experimentado un importante desarrollo tecnológico en los últimos años, cuyo efecto ha sido un conductor más informado. Destaca entre estos medios la página *web* de tráfico, que es una de las más visitadas en el ámbito nacional.

Avanzar en esta línea (de desarrollo tecnológico) exigiría implementar el desarrollo de equipamientos interactivos entre tráfico y el vehículo.

2.- Conservación/mantenimiento, mejora y construcción de infraestructuras y acondicionamientos en pos de la seguridad vial

Se ha alcanzado en la red de carreteras del Estado un porcentaje de consignación presupuestaria para conservación muy próximo al objetivo fijado. Este esfuerzo debiera ser mantenido en el marco de los objetivos generales del PEIT, reequilibrando su peso con respecto a la construcción de nuevas vías y haciendo parte del compromiso del 1,5% del PIB en términos anuales hasta 2020. Se desconocen resultados para el resto de las vías.

La ausencia de información relativa a la mejora de acondicionamientos y creación de nuevos acondicionamientos e infraestructuras impide valorar resultados. Es imprescindible asegurar la efectiva coordinación en la gestión de estas medidas.

⁸³ Estudio cualitativo de agentes sociales. Anexo XII.

De las cuatro medidas que contiene esta línea, sólo una corresponde al “resto de los propietarios de las vías”, siendo así que representan el 84% de la longitud total de la red viaria en España. Esto resulta más preocupante si se tiene en cuenta el peso de las carreteras convencionales en la siniestralidad, tal y como demuestra la tabla siguiente:

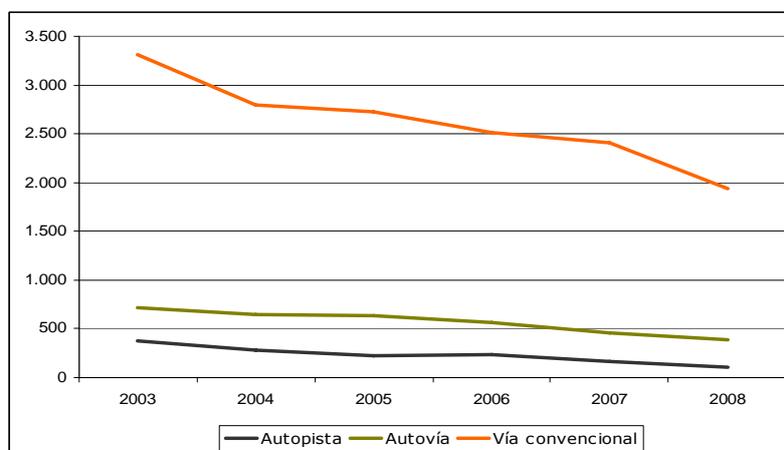
Víctimas por tipo de vía

2003		2008	
Tipo de vía	Víctimas mortales	Tipo de vía	Víctimas mortales
Autopista	393	Autopista	123
Autovía	510	Autovía	352
Carretera convencional	3.048	Carretera convencional	1.588
Otros	78	Otros	118
Total	4.029	Total	2.181

Fuente: Elaboración propia a partir de datos DGT. Cifras de víctimas mortales a 24 horas.

En el siguiente gráfico se puede ver la distribución de la siniestralidad por tipo de vía en el año de referencia.

Número de víctimas mortales por tipo de vía 2003 (a 24 horas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGT.

La percepción de los agentes sociales identifica el aumento de inversiones en infraestructuras con el aumento de la seguridad vial, razón por la cual se constata una demanda creciente y constante de este tipo de inversiones. Esta identificación es fuente de relegitimación para la política de infraestructuras, especialmente en situaciones de recesión económica como la presente.

3.- Mejora de la explotación de las infraestructuras

Disminución de los Tramos de Concentración de Accidentes (TCA)⁸⁴ en el conjunto de la red. Se ha constatado la disminución de los TCA en el conjunto de la red, así como la puesta en marcha de un protocolo para la señalización e instalación de dispositivos de control de velocidad en determinados TCA identificados en la RCE. En vías secundarias, el déficit de infraestructuras de comunicación dificulta la implementación de esta medida.

En cuanto a la mejora de la seguridad en las obras, de acuerdo con la información obrante en el Ministerio de Fomento se detectan frecuentes reticencias de los titulares de las vías a la campaña de inspección de señalizaciones programada.

Traspuesta la Directiva en materia de seguridad en los túneles, se carece de información acerca de los resultados en vías de titularidad no estatal. Los agentes sociales⁸⁵ consideran que ha habido avances en algunos aspectos como por ejemplo seguridad en los túneles de las principales vías pero, en general el balance es negativo ya que existen muchos aspectos pendientes: seguridad en los tramos por obras, seguridad en los túneles de vías secundarias, adaptación de las carreteras ante condiciones climatológicas extremas, etcétera.

En lo referente a las medidas relativas a la seguridad vial en caso de nevadas, se ha mejorado en la Red de Carreteras del Estado (RCE) la dotación de medios humanos y materiales para garantizar la seguridad vial, y se puede constatar una mejora en el nivel de información al usuario.

En la adaptación de la red vial al colectivo ciclista y motociclista ésta parece estarse produciendo de acuerdo a criterios escasamente coincidentes con los que inspiran el PESV.

Se detectan mejoras parciales en la incorporación de diseños para disminuir la velocidad en zonas urbanas. Sería conveniente la promulgación de la guía programada, a modo de "norma básica".

⁸⁴ La Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento considera un Tramo de Concentración de Accidente aquel, de al menos un kilómetro de longitud, en el que el número de accidentes es significativamente mayor que la media de accidentes ocurridos en otros tramos de características similares, en un periodo de 5 años. Para establecer qué tramos tienen características semejantes se tienen en cuenta los siguientes criterios: Tipo de vía: autovías o carreteras convencionales; Volumen de tráfico (clasificado en 11 categorías); Mayor o menor proximidad a las zonas urbanas: zona urbana, zona periurbana, o campo abierto. Cada cuatro años, el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de Carreteras, identifica los TCA en base a una estadística de accidentes, sus causas y su localización.

⁸⁵ Anexo XII. Estudio cualitativo de agentes sociales.

4.- Desarrollo de auditorías, estudios y normativas para mejorar la seguridad vial

C₃

En proceso de transposición la Directiva, desde 2007 es obligatorio el anexo de seguridad vial y la realización de auditoría externa para todo proyecto de obra de conservación o mejora de la RCE.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Programa de adaptación de "Laterales Benignos": intento de que las consecuencias de los accidentes con víctimas mortales por salidas de las vías se minimicen actuando sobre los obstáculos o desviándolos. Navarra.

Identificación y estudio de "Tramos Blancos" (tramos de más de 25 Km dónde no se han registrado siniestros mortales durante cinco o más años consecutivos) para el desarrollo de carreteras blancas. Castilla-León.

Programa "Vías Amarillas": elementos tecnológicos que permitan ajustar la regulación del tráfico en un corredor o ruta para hacer frente a un incidente en el menor tiempo posible. Madrid.

La Comunidad Autónoma de Galicia ha creado una Subdirección Xeral de Seguridad Viaria e Inspección, que se encargará a partir de enero de 2010 de asegurar la incorporación, a partir del primer semestre del año, de un anexo de seguridad vial a todos los proyectos de carreteras autonómicas de forma obligatoria.

"Red MOBAL" (red de movilidad local) máximo aprovechamiento de las posibilidades de la comunicación que ofrecen las TIC creando la Web MOBAL para consolidar el papel de la Diputación en la gestión de la movilidad local y dar valores añadidos a los municipios. Diputación de Barcelona.

"Caminos Escolares": vía de circulación preferente, elegida entre los recorridos más utilizados por los alumnos, que facilita que el ir a la escuela pueda ser una expedición autónoma, utilizando modalidades de movilidad no contaminantes como andar o la bicicleta.

Área 6: Seguridad laboral y en el transporte

1.- Formación, concienciación y control del sector del transporte profesional en materia de seguridad vial

En materia de formación y reciclaje, traspuesta la Directiva están impartándose los cursos de cualificación inicial de conductores profesionales, mientras que para la formación continua está en proceso de desarrollo su implantación.

Los agentes sociales⁸⁶ consideran que las acciones de concienciación y formación tienen una gran repercusión porque inciden sobre un colectivo

⁸⁶ Estudio cualitativo de agentes sociales. Anexo XII.

muy presente en la carretera. No obstante, hay dos posturas claramente encontradas: las organizaciones sindicales, que opinan que su participación en esta labor es insuficiente y que las medidas de formación no llegan a muchos trabajadores y, la patronal, que considera que el transporte es un sector que ya muestra mejorías pero gracias a sus propias iniciativas.

Las medidas llevadas a cabo para aumentar la seguridad de los conductores profesionales se ve, en términos de resultado, con el número de vehículos implicados en los accidentes con víctimas. Después de bajar sensiblemente en 2005, luego se ha ido incrementando, con lo que el resultado final ha sido desfavorable.

Con este resultado habría que considerar la presencia del vehículo pesado *per se*, lo que exigiría revisar los planteamientos de distribución modal del tráfico de mercancías y viajeros.

Accidentes con responsabilidad del conductor en el sector del transporte 2007

Con responsabilidad		Sin responsabilidad	
281	38,7%	445	61,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio del Transporte del Ministerio de Fomento.

En lo referente al control y seguimiento de la seguridad vial en el transporte profesional, además de la incorporación obligatoria del tacógrafo digital, se ha producido un notable incremento en el número de controles efectuados, infracciones detectadas y denuncias tramitadas.

En lo que hace a las estaciones de pesaje, no parece que haya habido un desarrollo intenso en el periodo de vigencia del PESV.

2.-Medidas adicionales de promoción de la seguridad vial en el transporte profesional y en el ámbito laboral

La seguridad vial laboral no ha tenido un gran desarrollo en el PESV más allá de la actuación tendente reordenar el sector del transporte profesional fomentando la retirada de conductores autónomos mayores de sesenta años y su potencial incidencia en la reducción de la siniestralidad.

Los desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo (*in itinere*), y los que tienen lugar en cumplimiento de obligaciones laborales (en misión), representan el porcentaje más alto de los trayectos que se realizan diariamente, lo que da idea de su relevancia, especialmente en vías urbanas.

La seguridad vial debe incluirse en los planes de prevención de riesgos laborales y debe ser una seguridad vial dirigida a todo tipo de empresas y a todo tipo de trabajadores, no únicamente a empresas de transporte y a conductores profesionales, lo que requerirá un importante esfuerzo entre los agentes institucionales (DGT, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Fomento, CCAA) y organizaciones empresariales, sindicales y sociales. Se

trata de un asunto de potencial conflictividad, ya que afecta al núcleo de la definición misma de jornada laboral, motivo de interpretaciones antagónicas entre la representación de los trabajadores y la de los empresarios.

Los agentes sociales⁸⁷ consideran que hay una cierta *demonización* del sector profesional del transporte, asumen que tienen una alta responsabilidad porque su trabajo afecta a muchas personas, pero defienden que se trata de un colectivo con una tasa de siniestralidad muy baja. Reconocen que los controles de los conductores profesionales son condición necesaria para que existan mejoras en la seguridad laboral, en el mismo sentido que ha ocurrido con los conductores no profesionales, reconocen que los controles han producido un cambio en los colectivos profesionales del transporte de personas y mercancías, pero que la mejora no viene por el tratamiento específico que el PESV da al profesional sino a actuaciones generalistas como el carné por puntos o la reforma del Código Penal.

En materia de seguridad laboral en el transporte, la fiscalía de seguridad vial destaca que ya en los últimos años se ha detectado que "las presiones económicas y la competencia en el transporte (...) han llevado a determinadas empresas y conductores a no respetar ciertas normas, en particular las relativas a los tiempos de conducción y descanso, cuyo incumplimiento origina una grave puesta en peligro de los usuarios de la vía". Entre los delitos relacionados que más importancia tienen, según el fiscal, están, por tanto, la manipulación de los tacógrafos (digitales o analógicos) y que "la infracción no se considera cometida por el infractor, sino por el titular de la concesión o autorización, lo que supone que aquel queda exento de responsabilidad directa cuando es quien, en términos generales (...) resulta ser un sujeto imprescindible para que se hagan efectivas". Por ello propone "la posibilidad de incardinar penalmente las conductas de manipulación de los aparatos de control más recientes".

En la Memoria de 2008, el fiscal echa de menos mejores datos estadísticos para conocer la auténtica realidad de los accidentes relacionados con el trabajo, ya que "se excluyen los vehículos ligeros y actividades laborales no realizadas con vehículos industriales", por ejemplo. Y echa de menos unos "criterios de evaluación y definición comunes para determinar qué se ha de considerar accidente vial en el ámbito laboral"⁸⁸.

La fiscalía demanda "un mayor esfuerzo" a las empresas, a través de los planes de prevención de riesgos laborales, y el promocionar acuerdos y buenas prácticas comunes consensuadas por empresarios y trabajadores.

⁸⁷ Estudio cualitativo de actores sociales. Anexo XII.

⁸⁸ Siguiendo la Memoria, según un informe de la fundación MAPFRE, la incidencia de este tipo de siniestralidad laboral sería de 8,36 veces superior a "otra" siniestralidad laboral.

EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS

“Movilidad sostenible en el trabajo”: es un programa de empresa de coches compartidos; con ayudas para el uso de transporte público y programas de horarios flexibles.

Área 7: Atención a las víctimas y sus familias

1.- Mejora de la atención y auxilio a las víctimas de accidentes de tráfico y sus familias

Todas las medidas recogidas en esta línea estratégica tienen un grado de prioridad medio-bajo a pesar de referirse aspectos capitales de la seguridad vial como son los que afectan a las víctimas y a su asistencia por los diversos servicios competentes.

Es forzoso referirse en esta área a la necesidad de graduar las medidas de acuerdo con los niveles (secundario -minorar las consecuencias del accidente en el momento de producirse-, terciario -suavizar las consecuencias a largo plazo- y cuaternario -reparación de los daños sobrevenidos y resocialización de las personas afectadas-) de atención propuestos en el epígrafe que analiza el diseño del Plan. Con independencia de que el PESV no haya estructurado de acuerdo con esta ordenación de medidas, es capital en esta área la implicación y el compromiso de las administraciones sanitarias.

Es generalizada la ausencia de información relativa a los tiempos de respuesta en caso de accidente por tipo de vía y geografía así como a los resultados del barómetro de opinión de familias de víctimas por lo que resulta difícil valorar los resultados obtenidos en esta línea estratégica. La información obtenida de asociaciones de víctimas indica que el tiempo medio de asistencia por helicóptero es en España de 40 minutos mientras que en Alemania es de 15 minutos. Este tiempo de auxilio es en promedio de 15 minutos para el medio urbano y de 30 para el medio rural.

Los expertos denominan “hora dorada” el tiempo máximo recomendable para que el accidentado llegue al hospital, por lo que se postula un mejor nivel de coordinación que haga posible que acuda el servicio 112 que más cerca se encuentre o más fácilmente pueda cumplir esa recomendación. En esta mejora de la coordinación se define como objetivo que los equipos de auxilio conozcan los hospitales de referencia de modo que se minimice el tiempo que el accidentado tarda en ser atendido por los especialistas competentes.

Del mismo modo se considera imprescindible la asistencia psicológica en Urgencias sanitarias, así como un servicio de atención a las víctimas para ayuda en el complejo de gestiones de todo tipo posteriores (sanitarias, judiciales, de seguros, laborales y de seguridad social, etcétera) al accidente.

Las asociaciones de víctimas como AESLEME denuncian que muchos ayuntamientos no envían datos de fallecidos y heridos, por lo que pudiera ocurrir que las cifras pudieran seguir estando subestimadas. La mejora de la cooperación de las administraciones locales resulta crucial para solucionar ese problema de información.

Se reclama por otra parte una mayor atención a los heridos, especialmente los graves, y se llama la atención para una correcta definición de lo que deba entenderse como tal, asimilándolo a quienes tengan una secuela permanente que le suponga una discapacidad de por vida. En relación con las situaciones sobrevenidas que estas personas deben afrontar, se enfatiza la importancia de la asistencia psicológica para ellas y sus familias.

En relación con las indemnizaciones, se pide (como en el caso de STOP Accidentes) la equiparación con las víctimas de otros países europeos, ya que "un muerto español vale 14 veces menos que una persona que muere en un accidente de tráfico en Reino Unido"⁸⁹.

Esta asociación considera asimismo "necesario" que se reduzcan los tiempos de atención a las víctimas y la mejora de la red asistencial, crear un cuerpo de forenses que reconstruyan accidentes de tráfico y que "la justicia valore los dictámenes de los peritos de las partes, ya que sólo creen a los peritos de la Guardia Civil, que aunque tienen formación, quizá no toda la necesaria".

También se pronuncia en relación a la ayuda pronta a las víctimas el fiscal de seguridad vial, que además de mencionar que es un delito la omisión de socorro, recuerda que "nuestro Código Penal también incrementa la exigencia a los profesionales sanitarios". Y señala que "los retrasos de estos servicios -los sanitarios- en acudir al lugar pudieran llegar a ser delictivos". Por otro lado, la fiscalía de seguridad vial y la asociación Stop Accidentes han elaborado una guía de carácter jurídico porque han llegado a la conclusión de que cuando las víctimas y sus familias aceptan acuerdos perjudiciales para ellos es por falta de información. Esta guía se va a distribuir, según se indica en la Memoria de 2008 de la fiscalía, en los juzgados, y se les va a facilitar a las víctimas en el momento de ofrecimiento de acciones y de reconocimiento en la clínica médico-forense.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

La "Guía integral para la atención de víctimas de accidentes de tráfico" se ha creado con el ánimo de servir de ayuda a quienes padecen un accidente, a su entorno y a los profesionales de los diferentes ámbitos. Asociación Estatal de Víctimas de Accidentes.

El proyecto "Atención a las víctimas de la violencia vial" está orientado a una intervención en dos fases, tanto a las víctimas directas de los accidentes como a las indirectas (familiares o amigos cercanos). Este proyecto de atención y apoyo psicológico de STOP Accidentes ha sido reconocido como Mejor práctica por la FITSA⁹⁰ en su informe "Supreme. Selección de mejores prácticas en seguridad vial EU25 + Suiza+ Noruega", editado en 2007.

⁸⁹ Presentación de los actos del día mundial en recuerdo de las víctimas de los accidentes de tráfico. 13 de noviembre de 2009. Fuente: www.aragondigital.es.

⁹⁰ Fundación Instituto Tecnológico para la Seguridad en el Automóvil.

Área 8: Investigación y Análisis de Seguridad Vial

1.- Mejora de la recogida, tratamiento, análisis y difusión de información de seguridad vial

La página *web* de la DGT facilita puntualmente todos los datos relativos a la accidentalidad diaria, mensual y anual, y publica tablas estadísticas en las que se recogen diferentes variables relativas a los accidentes de tráfico: http://www.dgt.es/portal/es/seguridad_vial/estadistica/

También se pueden encontrar en esta página todos los estudios e informes elaborados o encargados por la DGT durante los últimos años: http://www.dgt.es/portal/es/seguridad_vial/estudios_informes/

Todo ello configura un material asequible y útil para conocer la evolución diaria de accidentes producidos en carreteras de la red estatal, no así con los ocurridos en zonas urbanas o en las que son de la titularidad de otra administración pública. El PESV no parece haber conseguido impulsar la obtención rápida de datos distintos a los que se gestionan a través de atestados de la ATGC, ni enfocar la obtención de una mayor información acerca de los accidentes de tráfico a través de la interrelación con Servicios Sanitarios, compañías asegurados etcétera.

Mención específica merecen las actuaciones relativas a la coordinación y orientación práctica en los análisis, estudios e investigaciones donde la DGT impulsa la investigación en materia de seguridad vial a través de un grupo de trabajo en el seno del Consejo Superior de Seguridad Vial y a través de estudios encargados a diferentes organismos de investigación.

Un tratamiento de la generación de conocimiento y su gestión adecuado a las dimensiones del problema y a la relevancia política adquirida requeriría, en coherencia con lo apuntado en materia de educación vial, la creación de un Instituto Universitario de Investigación de la Seguridad Vial que canalizara y potenciara todos los esfuerzos actualmente dispersos.

EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA

Se puede considerar una buena práctica el trabajo que está realizando, en su conjunto, el ONSV, como órgano encargado de recoger los datos relativos a los accidentes. En este sentido, destaca especialmente la puesta en marcha del programa ARENA⁹¹ y el almacén de datos TERADATA, con un recorrido importante por hacer.

⁹¹ Programa para la recogida informática de datos de accidentes de tráfico por la ATGC.

Área 9: Participación de la Sociedad Civil

1.- Potenciación del Consejo Superior de Seguridad Vial como foro permanente de participación social

El área estratégica Participación de la Sociedad Civil se configuraba dentro del PESV como un área complementaria o transversal⁹² a las ocho áreas principales del Plan. Su importancia, junto con el área de Coordinación Administrativa, es capital para el desarrollo de una política integral de seguridad vial.

El Plan de Acciones Estratégicas Claves 2005-2008 en su apartado de seguimiento y control del PESV incluía al Consejo Superior de Seguridad Vial como uno de los órganos básicos para "liderar e impulsar la coordinación operativa de las actividades, agentes e instrumentos participantes en el PESV, y el seguimiento integral y dinámico del desarrollo de las acciones recogidas en el Plan de Acciones Estratégicas Claves 2005-2008"⁹³.

De hecho, se constituye como el único órgano básico del PESV donde ostentan representación las Administraciones Autonómicas y Locales, por lo que su actuación estaba llamada a ser esencial en la labor de coordinación de actuaciones que debían ser ejecutadas desde el ámbito autonómico y/o local y de seguimiento del grado de ejecución y de los resultados obtenidos.

Existen dudas entre algunos agentes consultados de que la nueva articulación del Consejo permita cubrir esta laguna lo que de nuevo remite a la indispensable cooperación entre administraciones para llevar a buen puerto la política de seguridad vial.

Igualmente discutible es el cometido del Consejo como ámbito de participación social. Por parte de algunos agentes sociales se señala el excesivo peso de la representación "de intereses" en un ámbito que parecería estar orientado a una participación más directamente ciudadana. Por otro lado se señala la insuficiencia de participación institucional y la ausencia de órganos de participación más "reticulares" y ligados a las realidades territoriales.

EJEMPLO DE BUENA PRÁCTICA

"Ponle Freno" plataforma ciudadana voluntaria, sin móviles económicos ni más intención que ayudar a salvar vidas, que permite a las personas contagiar y compartir una actitud responsable en la conducción. Antena 3 y Onda Cero.

⁹² Documento Plan de Acciones Estratégicas Claves 2005-2008.

⁹³ Documento Plan de Acciones Estratégicas Claves 2005-2008.

Área 10: Coordinación entre Administraciones

1.- Mejora de la coordinación entre administraciones a distintos niveles

El carácter complejo del bien público seguridad vial y la diversidad de administraciones públicas que concurren para su prestación exige mecanismos de coordinación adecuados a esta finalidad. Es un acierto pleno en este sentido la existencia de una línea estratégica dedicada a la coordinación entre Administraciones y su buena ejecución era la base imprescindible para el buen desarrollo de las nueve áreas restante.

Es probable que el diseño de los mecanismos precisos para concretar esa coordinación desbordara las posibilidades del PESV que, al fin, tiene mucho ce "plan de choque". La carencia de estos mecanismos se ha notado a lo largo del desarrollo del Plan ya que la información a cerca del nivel de ejecución y de resultados alcanzados es prácticamente inexistente, prueba de ello es que en las Memorias de Actuaciones de los años 2005, 2006 y 2007 (únicas disponibles) no se hace mención de actuaciones realizadas por Administraciones Autonómicas o Locales.

Los agentes sociales⁹⁴ consultados consideran que el grado de coordinación conseguido en la ejecución del PESV ha sido muy bajo a pesar de ser fundamental para conseguir avances definitivos en la lucha contra la siniestralidad. Como en otras muchas materias, los ciudadanos consultados atribuyen mayoritariamente al Estado la competencia -y los logros- sobre seguridad vial, por lo que sería deseable transmitir el complejo competencial a los ciudadanos para garantizar y hacer efectivos superiores niveles de participación y gobernanza.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Convenio de colaboración en tráfico y seguridad vial entre el Ministerio del Interior y Gobierno vasco. A través de este convenio, las dos instituciones se comprometen al intercambio de los datos e imágenes de los Sistemas de Control y Gestión de Tráfico de dichos organismos.

Las campañas sobre conductas de riesgo se diseñan a nivel operativo desde la ATGC y las aprueba y lanza la DGT. Pese a que las campañas son nacionales (también se desarrollan las europeas, con un calendario común en toda la UE), diseñadas en el ámbito del Ministerio del Interior, se realizan en toda España porque normalmente se adhieren las policías locales y las policías autonómicas con competencias de tráfico.

IV. 7.4. Eficacia en la comunicación del PESV

Desde la óptica de facilitar y promover la gobernanza, como también ya se ha visto en el seguimiento, es necesario analizar la comunicación que se ha hecho a la sociedad en general sobre la política de seguridad vial llevada a cabo, y ver en qué medida ésta ha sido interiorizada y compartida por el conjunto de la ciudadanía. El estudio sociológico realizado por AEVAL para

⁹⁴ Estudio cualitativo de agentes sociales. Anexo XII.

evaluar diversas políticas públicas se puede leer en su integridad en el Anexo XV. Aquí se recogen las conclusiones y la explotación de los datos referentes a la seguridad vial.

Conocimiento del PESV

Un primer elemento muy destacable de los resultados obtenidos mediante la encuesta sobre población general es el grado de conocimiento del PESV que se manifiesta tener: un 57,6% de los participantes declaran haber oído hablar de él, un porcentaje muy elevado para una intervención de las características del PESV. Posiblemente no se trate de un dato que deba interpretarse literalmente (en el sentido de que ese porcentaje de la población haya recibido información directa relacionada con el plan y sea además consciente de ello), pero sin duda refleja un impacto importante de los esfuerzos de comunicación de la política de seguridad vial.

El grado de conocimiento varía en algunos casos según el colectivo estudiado: el 68,3% para las personas entre 45 y 64 años, mientras que sólo el 45,4% para jóvenes entre 16 y 29 años. Asimismo, el plan es más conocido entre los hogares de status alto⁹⁵ (60,6%) que entre los de bajo (53,8%), y entre las personas que trabajan (59,6%) respecto a las que no lo hacen (53,5%). Por último, quienes conducen habitualmente tienen también un mayor conocimiento del PESV (61,3%) que los que no (48,6%).

En términos de las medidas y prioridades desplegadas por el PESV, estas diferencias permiten avanzar ya algunas primeras consideraciones. Así, que el colectivo de jóvenes sea claramente el que tiene un menor conocimiento del plan es posiblemente un resultado esperado, pero hay que tener presente que se trata de uno de los colectivos priorizados por el PESV y sobre el que descansan sus actuaciones desarrolladas con una perspectiva a más largo plazo por lo que pudiera concluirse que no se ha realizado el suficiente esfuerzo comunicativo con ese segmento de la población.

En segundo lugar, las diferencias según el estatus del hogar, la condición laboral y el hecho de conducir habitualmente dibujan un escenario donde las personas con más conocimiento del plan (y posiblemente más interesadas en la seguridad vial) serían aquellas con vehículo propio y que se desplazan a menudo, seguramente para ir a trabajar; ello por un lado refuerza la necesidad de priorizar el ámbito de actuación sobre el vehículo privado y los desplazamientos por motivos laborales, mientras por el otro pone de manifiesto que la seguridad vial todavía no habría sido totalmente asumida como un problema de la sociedad en su conjunto (ya que en ese caso debería interesar a toda la población por igual).

Reducción de fallecidos y accidentes de tráfico en la carretera

Cuando se analiza si además de conocer de la existencia del plan, la población en general tiene también una idea de cuáles han sido sus resultados globales, se ve que solamente un 9,6% de los participantes en la encuesta cree que se ha superado en mucho o bastante el objetivo fijado, mientras que una mayoría de un 58,8% considera lo contrario (habiendo un

⁹⁵ Esta variable se puede definir como el resultado de cruzar los datos de profesión y estudios del sustentador principal del hogar y a cada una de las celdas del cruce se le asigna una posición de status.

30,8% que cree que el plan se ha quedado muy por debajo de su objetivo). Resulta destacable que el restante 20,8% cree que el PESV ha logrado aproximadamente la reducción de víctimas que se propuso.

Se puede ver pues como el elevado conocimiento del plan que se constataba anteriormente no tiene su correspondencia en cuanto a la percepción de sus resultados, ya que la proporción de personas que cree que el plan ha cumplido o sobrepasado sus objetivos (que es lo que de hecho ha ocurrido) es aproximadamente la misma que considera que se quedó muy por debajo. Por lo tanto este primer dato indica que al menos hasta la fecha de la realización de la encuesta no se logró transmitir a la mayoría de la población la favorable evolución de los principales indicadores del plan.

Por otro lado, son algo más pesimistas⁹⁶ quienes están en el grupo de edad entre 30 y 44 años (61,3%) y mayores de 64 (58,7%), en hogares de status alto (62,5%) y en ciudades de más de 400.000 habitantes (61,7%); mientras que pueden considerarse más optimistas a los jóvenes menores de 29 años y adultos entre los 45 y los 64 (11,5% y 11,8%), de hogares de bajo status (10,7%) y de ciudades de 100.000 habitantes o menos (entre 10% y 10,6%). Además, la gente que trabaja es también algo más pesimista (60,4% respecto al 55,4% de los que no trabajan), al igual que ocurre con quienes conducen habitualmente respecto a quienes no (60,9% y 53,8%).

Ello dibuja un escenario que complementa parcialmente las conclusiones anteriores: la percepción de que ha habido poco avance (los grupos más pesimistas) va ligada a quienes están más en contacto con las problemáticas de la movilidad urbana y los desplazamientos por motivos laborales: aquellos que disponen de poder adquisitivo (y por lo tanto posiblemente de vehículo propio), y viven en grandes ciudades, trabajan y conducen a menudo.

Valoración del avance realizado por España en la lucha contra los accidentes de tráfico

Si en cambio se pregunta por la evolución general de la lucha contra la siniestralidad, es claro que la percepción ciudadana es mayoritariamente favorable: las puntuaciones de 7 o más sobrepasan el 50% (el 7 es la puntuación más otorgada, con un 26,2%) mientras que las de 4 o menos se restringen a un 8,4% (y la media se sitúa en el 6,49). Además, poniendo en relación este resultado con lo que se ha visto en la pregunta "El Plan Estratégico de Seguridad Vial tenía como objetivo reducir el número de muertos en un 40% ¿En que porcentaje cree Vd. que se han reducido los muertos en accidentes de tráfico en carretera?" se observa como mientras una mayoría cree que no se ha alcanzado el objetivo de reducción de un 40% del número de víctimas, al mismo tiempo también se considera que ha habido avances importantes. Ello puede estar reflejando dos interpretaciones distintas aunque complementarias:

⁹⁶ Se considerará grupos pesimistas a aquellos en los que haya una mayor proporción de personas que considera que las víctimas se han reducido "bastante menos o mucho menos" que el objetivo del 40%, y optimistas a aquellos en que haya mayor proporción entre los que creen que se han reducido "bastante más o mucho más".

- Por un lado, que el objetivo del 40% se percibe como muy ambicioso (y por lo tanto no alcanzado a pesar de la mejora constatada), lo que indicaría que no se ha conseguido hacer llegar al conjunto de la sociedad la visión que hay detrás de la política de seguridad vial, los objetivos que se considera realistas alcanzar y el contexto que lo justifica.
- Por el otro, que la población tiene la impresión de que los responsables de la política de seguridad vial "podrían haber hecho más" (por ello creen que el plan no habrá alcanzado sus objetivos), si bien se reconoce que la situación ha mejorado durante los últimos años.

El análisis por grupos sin embargo enfrenta la lógica de algunas de las preguntas anteriores, pero sólo en el caso del estatus del hogar y las zonas de residencia: quienes antes eran más pesimistas y críticos respecto a los resultados del PESV (hogares de alto status y residentes en ciudades de más de 400.000 habitantes), son ahora los que otorgan una valoración media más elevada, aunque las diferencias entre magnitudes son poco importantes.

Hay una relación bastante clara entre la valoración y el posicionamiento ideológico de los entrevistados, tanto en las medias como en las distribuciones.

La opinión de los conductores habituales es significativamente inferior a la de los no conductores.

Opinión sobre las razones de la reducción en el número de muertos

Los ciudadanos nombran, por este orden, y como primera causa, los siguientes:

Carné por puntos	31,9%.
Concienciación de la gente	17,3%.
Por las multas	14,7%
Campañas de publicidad de la DGT	7,1%.
Control de velocidad /menor velocidad	5,1%.
Más radares (genérico)	4,9%.
Mejores carreteras	4%.
Control de alcoholemia/menos consumo de alcohol	3,1%.
Más vigilancia/policias/más controles (genérico)	1,8%.
Código Penal	1,5%.
Menos coches en la carretera/crisis	1,3%.
Más radares fijos	1%.
Mejores coches/coches más seguros	0,6%.
Cinturón de seguridad	0,5%.
Mejor señalización	0,3%.
Más radares móviles	0,2%.
Más autovías	0,1%.

Destaca, con diferencia, la implantación del carné por puntos (31.9%), seguido por la concienciación de la gente (17.3%) y las multas (14.7%). Además, se pueden hacer tres categorías de respuestas:

1. Vigilancia y control: 64%.

2. Concienciación: 24,5%.
3. Carreteras/coches: 6,8%.

Hay que tener en cuenta que la "concienciación de la gente" se crea, al menos en parte, como consecuencia de la adopción de medidas de vigilancia y control, y que hay una parte de concienciación que es previa al PESV.

Si se considera la distribución anterior según la edad de los entrevistados, la única diferencia significativa es la valoración de las carreteras y los coches que dan los entrevistados entre 45 y 64 años respecto de los que tienen edades comprendidas entre 16 y 29:

Tablas explicativas sobre el estudio sociológico

Grupo de edad	16-29	30-44	45-64	>65
Vigilancia y control	67,8%	65,4%	61,8%	62,5%
Concienciación	24,4%	25,7%	24,3%	22,8%
Carreteras/coches	3,8%	5,4%	10,1%	7,4%

Fuente: Estudio sociológico para evaluar diferentes políticas públicas.

Aun no siendo estadísticamente significativo con el tamaño de muestra obtenido, merece la pena destacar la tendencia a atribuir más eficacia a las medidas de vigilancia y control por parte de los entrevistados más jóvenes, y especialmente, a la implantación del carné por puntos.

Grupo de edad	16-29	30-44	45-64	<65
Carné por puntos	39,8%	34,9%	27,1%	25,6%

Por el contrario, atribuir más peso a la mejora de la red viaria es más frecuente entre los entrevistados de 45 y más años.

Grupo de edad	16-29	30-44	45-64	<65
Mejores carreteras	1,1%	2,1%	7,3%	5,5%

Total de menciones	
Base: Total.	3.015
Carnet por puntos	54,8%
Por las multas	38,2%
Concienciación de la gente	35,%
Más radares (genérico)	18,5%
Campañas publicidad DGT	17,%
Control de alcoholemia/Menos consumo alcohol	12,7%
Control de velocidad/Menor velocidad	11,5%
Mejores carreteras	10,7%
Más vigilancia/Policias/Más controles (genérico)	6,8%
Código penal	6,3%
Más radares fijos	4,5%
Mejores coches/ coches más seguros	3,%
Mejor señalización	2,4%
Menos coches en la carretera/Crisis	2,3%
Más radares móviles	1,8%
Cinturón de seguridad	1,7%
Más autovías	0,6%
Educación vial	0,3%

Atribución de responsabilidad acerca de la evolución de la lucha contra los accidentes de tráfico en los últimos 5 años

La respuesta mayoritaria es "el Gobierno de España", con un 60,5% de las respuestas.

El Gobierno de España	60,5%
La Unión Europea	17,2%
Los Gobiernos Autonómicos	9,3%
Los Ayuntamientos	2,9%
Ninguno de estos/Ns/Nc	10,1%

Si se considera la distribución por sexos, los varones tienden a atribuirlo al Gobierno de España mientras que señalar a los gobiernos autonómicos es más frecuente entre las mujeres que entre los hombres.

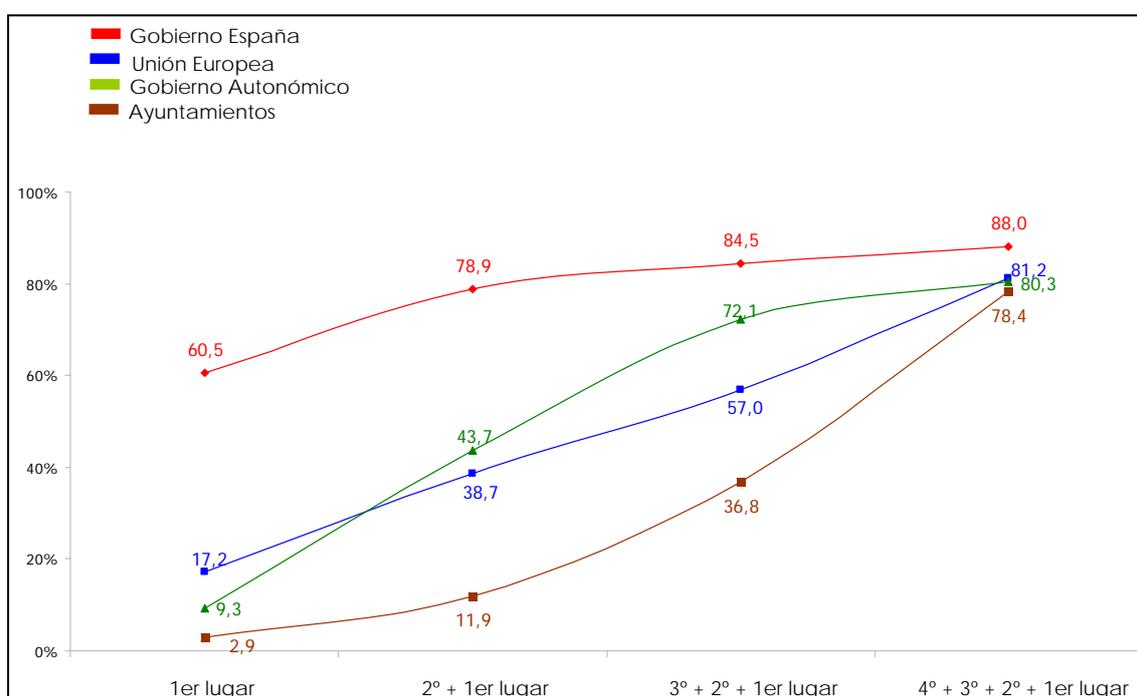
	Hombre	Mujer
El Gobierno de España	64,7%	56,5%
La Unión Europea	18,5%	15,9%
Los Gobiernos Autonómicos	7,5%	11,1%
Los Ayuntamientos	2,1%	3,6%
Ninguno de estos/Ns/Nc	7,2%	13,%

Por lo que se refiere a las distribuciones según la edad, las respuestas son:

	16/29	30/44	45/64	>65
El Gobierno de España	59,1%	64,2%	64,1%	51,2%
La Unión Europea	22,1%	16,7%	13,9%	17,3%
Los Gobiernos Autonómicos	8,8%	8,9%	10,0%	9,7%
Los Ayuntamientos	3,0%	2,3%	2,2%	4,5%
Ninguno de estos/Ns/Nc	7,0%	7,9%	9,9%	17,3%

Conducir habitualmente está relacionado positivamente, de forma significativa, con atribuir al Gobierno la lucha contra los accidentes de tráfico.

**Principal responsable de la evolución de la lucha contra la siniestralidad vial.
Porcentaje de respuestas.**



Fuente: Estudio sociológico para evaluar diferentes políticas públicas. 2009.

Valoración sobre lo que han dicho otras personas acerca de lo que ha influido en que baje el número de accidentes de tráfico en los últimos cinco años

Razones para la bajada del número de accidentes (% Bastante + Mucho)	
La vigilancia, los radares y el hacer cumplir las normas de tráfico	84,9%
Endurecimiento de las sanciones/Multas	83,1%
Los sistemas de seguridad de los vehículos	83,0%
El carné por puntos	82,7%
Conservar y mejorar las carreteras	63,0%
Mejorar la señalización	59,6%
La seguridad de los profesionales de la carretera	57,5%
Eliminar o, por los menos, señalar los puntos negros	56,0%
La formación de los conductores noveles	40,1%

IV.8. Impacto del PESV

IV.8.1. Según el modelo DRAG

Con el objeto de obtener una primera medida del posible impacto de las medidas del PESV sobre las principales causas de la siniestralidad, se aborda un análisis mediante el modelo DRAG⁹⁷ y siguiendo una aproximación sugerida por los propios autores: los resultados de la versión 1990-2007 del modelo se ponen en relación con los de la versión 1990-2004, y se analiza en qué medida las diferencias observadas son lo bastante consistentes y pueden imputarse a la ejecución del PESV.

El objetivo último de esta aproximación es pues tratar de poner de manifiesto aquellos resultados que puedan derivarse del análisis de una forma clara y sin generar excesivas dudas, diferenciándolos de aquellos otros que puedan ser más controvertidos o de difícil interpretación.

La primera variable sobre la que se puede observar un comportamiento claro es el porcentaje de vehículos pesados⁹⁸. Ha habido un primer efecto beneficioso, aunque de significación un tanto menor, en el recuento de accidentes con víctimas heridas, que probablemente puede deberse a la reducción de velocidad detectada de forma general o a que ya no hay tantos camiones por las carreteras convencionales. Y un efecto negativo, que adquiere más importancia, en los accidentes con víctimas mortales, que permitiría deducir que no se ha avanzado en aquellas causas de los accidentes mortales intrínsecas y más estrechamente vinculadas a la presencia de un vehículo pesado (y éstas han cobrado más protagonismo cuando había otras concurrentes, como la velocidad), lo cual es más preocupante a efectos del PESV.

En segundo lugar, hay que detenerse en la proporción de longitud de Red de Alta Capacidad (RAC)⁹⁹: en el caso de los accidentes con heridos y en el de recuento de víctimas heridas, tras la aplicación del PESV su influencia positiva pasa a ser significativa y con un valor muy elevado (puede deberse a la puesta en marcha del PEIT¹⁰⁰), lo cual confirmaría que el incremento de la RAC puede seguir teniendo todavía un impacto potencial claro y beneficioso sobre los accidentes menos severos.

Las condiciones climatológicas en general tienen también un comportamiento claramente identificable, aunque en términos relativos, debido a la disminución de otras causas de la siniestralidad; es decir, por ejemplo, que no se ha avanzado en que la niebla cause menos víctimas, pero ahora está más claro cuando es la responsable de los accidentes más severos. Destacable es el caso de la nieve: su influencia negativa en algunos casos ha desaparecido con la aplicación del PESV: puede estar

⁹⁷ El desarrollo completo del análisis del modelo DRAG está en el Anexo XVI.

⁹⁸ Para esta variable no hay información del modelo de víctimas, así que solamente se puede analizar los resultados para el modelo de accidentes.

⁹⁹ Se denomina aquí RAC al conjunto de vías de alta capacidad, ya que no existe como tal ninguna "red" en España.

¹⁰⁰ El PEIT fue puesto en marcha en 2005, con un horizonte temporal hasta 2020.

indicando un cierto avance en las medidas puestas en marcha para evitar accidentes leves cuando nieva.

Respecto al porcentaje de conductores noveles se observa una evolución claramente favorable: en el caso de víctimas heridas y mortales la reducción de los efectos negativos es muy importante. Cabe concluir que las actuaciones del plan -por ejemplo, que los noveles empiecen con 8 puntos de crédito en lugar de con 12- que hayan podido incidir específicamente en los conductores noveles han tenido una influencia clara, aunque en términos relativos los conductores noveles siguen teniendo un papel importante en la siniestralidad.

Para la variable relacionada con el calendario, número de sábados, domingos y festivos, hay también una evolución moderadamente positiva, y puede concluirse que la intensificación de los esfuerzos destinados a mejorar la seguridad en los festivos y fines de semana ha tenido un impacto moderado pero claro tras la aplicación del plan.

En el caso del porcentaje de vehículos con ABS, para los accidentes con heridos se observa que la variable pasa a ser significativa y tiene además una influencia negativa (los aumenta); ello posiblemente se explique por el "efecto trasvase" entre muertos y heridos que se puede producir al reducirse la letalidad de los accidentes.

Las acciones de vigilancia, control y sanción han sido en su conjunto y sin lugar a dudas las que han mostrado una evolución más consistente.

Los controles aleatorios de alcoholemia siguen jugando un papel positivo y moderado. Posiblemente sea debido a que los conductores han empezado realmente a beber menos, de modo que la instalación de controles "saca de la circulación" (preventivamente o tras detectar la infracción) a una menor cantidad de conductores que hayan bebido. Ello debe pues interpretarse como un éxito en la aplicación de las medidas, pero a su vez es también una señal de que la focalización en el problema del consumo de alcohol puede ver reducido su potencial de lucha contra la siniestralidad.

La situación es la inversa en el caso del número de agentes de tráfico: también son solamente relevantes en el caso de accidentes y víctimas mortales, pero ahora su influencia positiva crece enormemente tras la aplicación del plan, casi al nivel de la importancia de la variable de exposición. Ello, además de que puede estar indicando una mejora en la eficacia de las acciones de vigilancia llevadas a cabo por los agentes, sin duda viene parcialmente explicado por un efecto de sinergia con otras medidas de gran impacto (especialmente el carné por puntos y la reforma del código penal). Pero también está poniendo de manifiesto que las infracciones siguen siendo una de las principales causas de la siniestralidad (cuando hay más agentes aún se reducen más las víctimas que antes) y que por tanto la inversión en agentes de tráfico es una línea de actuación que todavía conserva un potencial beneficioso importante.

Por último las suspensiones del carné de conducir¹⁰¹ siguen un comportamiento análogo al del número de agentes, pero de intensidad mucho menor.

Respecto a la Ley del endurecimiento del alcohol¹⁰² se percibe una influencia positiva e importante que estaba ya presente en la versión 90-04 y que se va perdiendo. Ello viene a confirmar la hipótesis de que ha habido un claro avance, pero a la vez un cierto agotamiento, en las medidas destinadas a la problemática relacionada con el consumo de alcohol. En el caso de la llamada Ley 92¹⁰³, y excepto cuando se trata de accidentes con heridos, en las otras tres variables su influencia positiva crece claramente, y además sigue siendo con diferencia la de mayor intensidad de todo el modelo. Dada la extensión de los cambios que implementó dicha ley es difícil interpretar este resultado, pero en todo caso sí puede considerarse que si el PESV ha jugado algún papel éste habrá sido de refuerzo de los aciertos que conllevó la aplicación de esa ley.

Finalmente, la puesta en marcha del sistema ARENA de registro automatizado de accidentes ha tenido el previsible efecto de aumentar el número de accidentes y heridos que se registran en las bases de datos respectivas (un incremento de aproximadamente entre un 10% y un 13% según se trate de accidentes con heridos o de víctimas heridas). Ello debe interpretarse como un éxito en la implantación de la medida, pues efectivamente ha puesto de manifiesto la existencia de accidentes y víctimas que antes no se contabilizaban, aunque no está claro cómo debe valorarse la intensidad de ese efecto, en especial porqué se irá diluyendo a medida que pase el tiempo. Por otro lado, ello también implica que aproximadamente un 10% de la variación que se observa en los accidentes y las víctimas heridas tras la aplicación del sistema ARENA vienen explicados por este hecho (y por lo tanto no debe contabilizarse como un aumento de la siniestralidad).

El resto de variables del modelo tienen un comportamiento difícil de explicar. El análisis de dichas variables se puede leer en el Anexo XVI.

¹⁰¹ Esta variable presenta el número de las suspensiones, revocaciones y pérdidas de vigencia de las autorizaciones administrativas para conducir acordadas por la autoridad gubernativa y de las privaciones del derecho a conducir vehículo a motor y ciclomotor, acordadas por la autoridad judicial.

¹⁰² Real Decreto 2282/1998, de 23 de octubre, por el que se modifican los artículos 20 y 23 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 de enero.

¹⁰³ Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

En resumen, del análisis anterior pueden extraerse las siguientes conclusiones generales¹⁰⁴ respecto a los impactos que pueden haber tenido las medidas del PESV:

1. Se ha avanzado claramente en las actuaciones relacionadas con el aumento de la RAC, los conductores noveles, la siniestralidad en los festivos y fines de semana y el conjunto de medidas de vigilancia y control, y se trata de ámbitos donde sigue habiendo margen para la actuación. Respecto a la RAC, dada la naturaleza de largo plazo de este tipo de actuaciones los efectos positivos pueden deberse a un efecto duradero de las inversiones hechas con anterioridad al PESV y también la puesta en marcha del PEIT, pero de todos modos al final del periodo de estudio (2007) su contribución a la reducción de la siniestralidad en el caso de accidentes con heridos y víctimas heridas sigue siendo importante (del orden del 5%), y por lo tanto es un tipo de actuación de la que aún cabe esperar efectos positivos. La situación es similar en el caso de los conductores noveles, los festivos y fines de semana y las acciones de vigilancia y control: se ha avanzado en la lucha contra la siniestralidad pero todavía queda margen para intervenir. Esto es especialmente cierto en el caso del número de agentes de tráfico; en cuanto a los controles de alcoholemia, puede que haya más recorrido en el ámbito urbano. Se ha avanzado ligeramente en las actuaciones relacionadas con las nevadas y el porcentaje de vehículos con ABS, pero precisamente por ello se trata de ámbitos de actuación que ya no resultan significativos y por lo tanto con prácticamente ningún potencial reductor de la siniestralidad (de modo que no se pueden considerar prioritarios).

2. No hay evidencia de que se haya avanzado en las medidas relacionadas con el porcentaje de vehículos pesados (aumentan los accidentes mortales del orden de un 1,4%) ni en aspectos climatológicos (especialmente la niebla y la lluvia, cuya influencia en los accidentes y las víctimas sigue sin embargo siendo menor del 1%). En el caso de los vehículos pesados este hecho es especialmente importante, porque además parece que disminuyen los efectos beneficiosos (y colaterales) de un aumento de su presencia en determinadas vías secundarias.

3. Los efectos de la Ley 92 siguen siendo claramente positivos y muy fuertes (entre un 15 y un 20% de reducción de la siniestralidad), y es probable que el PESV haya contribuido a reforzarlos.

¹⁰⁴ Hay que tener presente que estas conclusiones relacionadas con el modelo DRAG son solamente un análisis parcial sobre el impacto del plan, que se complementará con evidencia de otras fuentes de información.

4. La Ley del permiso por puntos ha tenido unos efectos claramente positivos, pero de poca magnitud (algo menos de un 1%). Sin embargo ello posiblemente se deba a que su influencia se ha canalizado a través de otros mecanismos relacionados con la vigilancia, control y sanción (como el número de agentes de tráfico o las suspensiones del carné de conducir), o con los conductores noveles (ya que éstos empiezan con un crédito de solamente 8 puntos).

5. La exposición, y en concreto el número de vehículos-kilómetro, sigue siendo una de las principales variables explicativas de la siniestralidad (entre un 7 y un 9%), pero su incidencia apenas ha sufrido cambios y éstos son difíciles de interpretar, y seguramente se mantiene el efecto incidencia.

6. El número de positivos en controles de radar trata de capturar un aspecto clave en la política de seguridad vial (el exceso de velocidad), pero sus efectos en el modelo son muy pequeños y difíciles de interpretar. Se trata por lo tanto de un elemento de mucha importancia que no ha quedado convenientemente analizado.

7. Desde la óptica de obtener un mejor conocimiento del fenómeno de la siniestralidad, hay que tener presente que las reformas relacionadas con la obtención y proceso de datos (la Ley de cambio de definición de víctima mortal y la puesta en funcionamiento del sistema ARENA), siguen explicando, como consecuencia de la mejora de la información disponible, un porcentaje elevado del aumento de las víctimas y los accidentes (entre un 10 y un 15% aproximadamente).

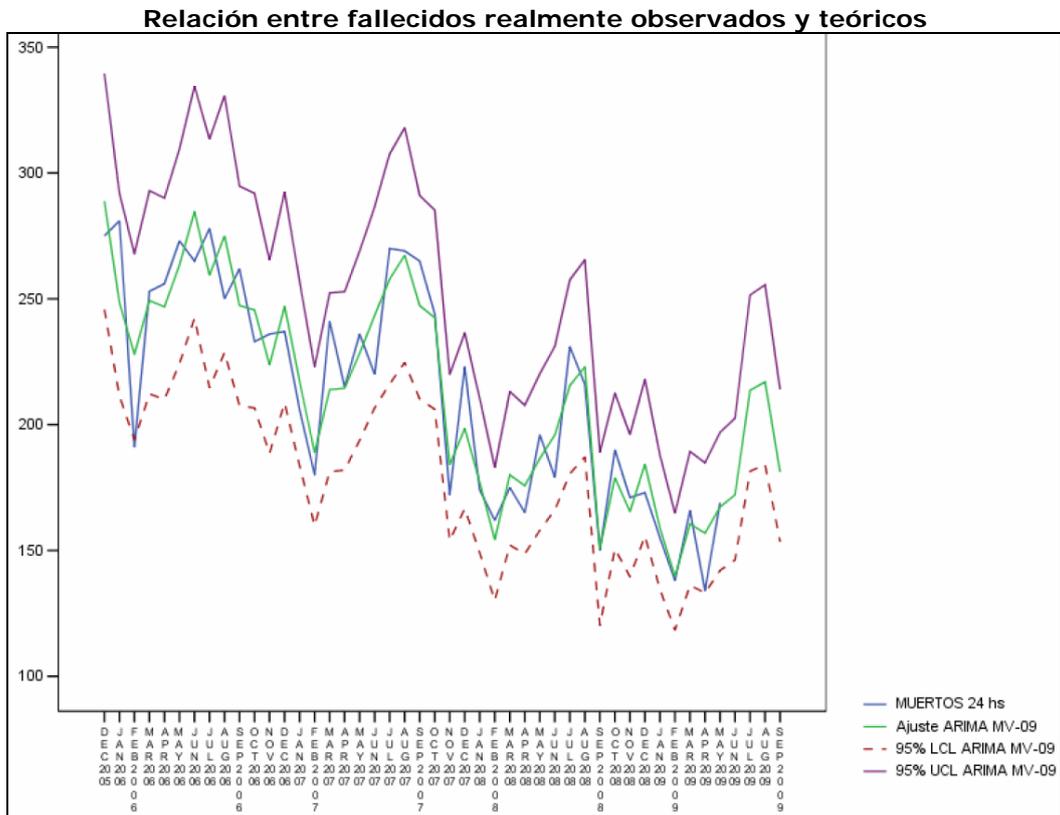
IV.8.2. A partir de la aplicación de un modelo ARIMA

Una segunda aproximación para valorar el posible efecto del PESV consiste en el estudio del impacto de algunas variables clave en las series temporales de víctimas, mediante un modelo de ARIMA para análisis de intervenciones.

Este análisis se ha elegido con el objetivo de medir el impacto de las dos reformas legislativas más importantes que ha puesto en marcha el PESV, la implantación del carné por puntos y la reforma del código penal. Además, permitirá capturar cambios de tendencia o fenómenos que se hayan dado en un momento puntual del tiempo que se reflejan en las series pero que no está claro su origen.

Para ello se ha utilizado el modelo desarrollado por el INSIA para la DGT y utilizado en la realización de predicciones de víctimas mortales a 24 horas. La última versión de dicho modelo incorpora los datos hasta julio de 2009, y ofrece un ajuste muy bueno entre las víctimas que realmente hubo y las que debería haber habido según el modelo. Ello se ilustra en el siguiente

gráfico (la serie empieza en 2005, de modo que la línea azul corresponde a los valores de fallecidos realmente observados y la verde a los teóricos según el modelo):



Fuente: INSIA

Según los propios autores del estudio, las principales conclusiones que pueden extraerse de las simulaciones que utilizan los últimos datos disponibles (que comprenden el periodo desde enero de 1995 hasta junio de 2009) son las siguientes:

1. Existe un importante cambio de nivel de la serie temporal en enero del año 2004: una caída de la tendencia inherente a la evolución del número de víctimas mortales, no atribuible a ninguna de las variables explicativas.

Ese cambio de tendencia se mantiene además significativo a medida que se ha ido ampliando el modelo con nuevas observaciones, y ha conllevado una reducción de víctimas que se puede establecer en el intervalo 12,44% - 13,1%.

En términos de la ejecución del PESV, ello significa que ya a principios de 2004 había algún tipo de "fenómeno" o "proceso" subyacente que había modificado favorablemente el patrón de la siniestralidad y que no está relacionado con el plan, de modo que aunque éste no se hubiese llevado a cabo posiblemente se hubiese observado igualmente una cierta reducción de víctimas (y por tanto la reducción que efectivamente se ha producido no es totalmente atribuible al PESV).

2. Entrada en vigor del permiso por puntos en julio de 2006: la reducción hasta el momento en el número de víctimas que se le puede atribuir está en el intervalo 12% - 13,9%.

La introducción del permiso por puntos tiene un efecto positivo y muy importante, a diferencia de lo observado con la utilización del modelo DRAG. La diferencia entre los valores reside en que mientras en el estudio mediante modelos ARIMA el conjunto de medidas desplegadas para hacer efectivo el permiso quedan reflejadas de manera conjunta, en el modelo DRAG se incorporan además de la ley otras variables de vigilancia y control.

3. Modificación del código penal en diciembre, con efectos desde noviembre de 2007: la reducción hasta el momento en el número de víctimas que se le puede atribuir está en el intervalo 17,78% - 20,7%.

En este caso es también muy posible que esta variable esté recogiendo el efecto de otras medidas que le son complementarias (como el nivel de la tensión informativa y mediática).

4. El descenso de los valores de la serie desde el mes de agosto de 2008 se ha modelado mediante una variable escalón denominada "efecto crisis", cuya estimación de la reducción en el número de víctimas se puede establecer en el intervalo 8,6% - 9,3%.

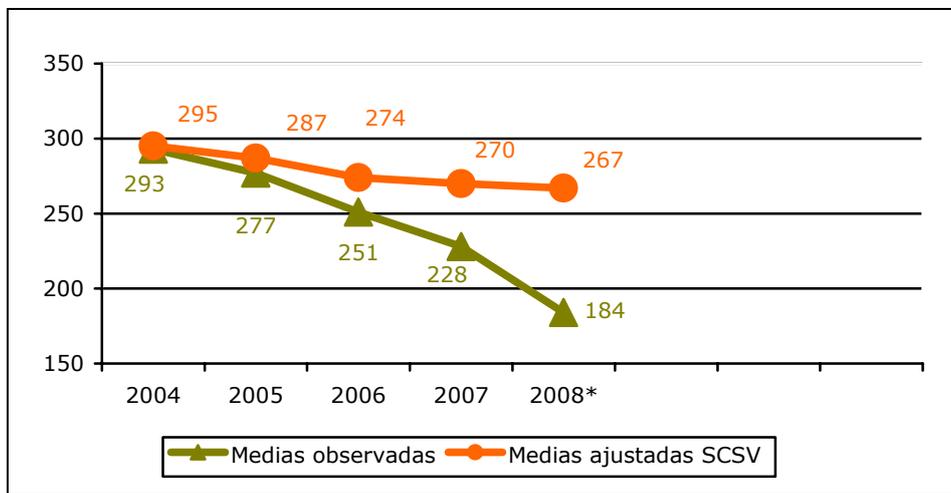
Posteriormente, en septiembre de 2008 se produjo un descenso considerado atípico y no esperado, que ha sido encontrado significativo en los sucesivos modelos estimados desde entonces. La reducción de víctimas producida por este efecto se puede establecer en el intervalo 20,5% - 29,58%.

Escenario "Sin cambios legislativos"

Una forma clara de ilustrar el efecto global que las dos principales medidas legislativas del PESV han tenido sobre la siniestralidad consiste en, utilizando el mismo modelo ARIMA, proyectar la serie de víctimas a partir de junio de 2006 pero sin aplicar esas dos medidas (de modo que la serie sigue su propia inercia). Ello conlleva crear un escenario hipotético llamado "SIN CAMBIOS LEGISLATIVOS EN LA SEGURIDAD VIAL ESPAÑOLA (SCSV)", que luego puede compararse con lo realmente ocurrido para responder a la pregunta "y si no se hubiera hecho nada en materia legislativa ¿qué es lo que habría pasado?"

Los resultados de esta simulación pueden sintetizarse en los siguientes gráficos:

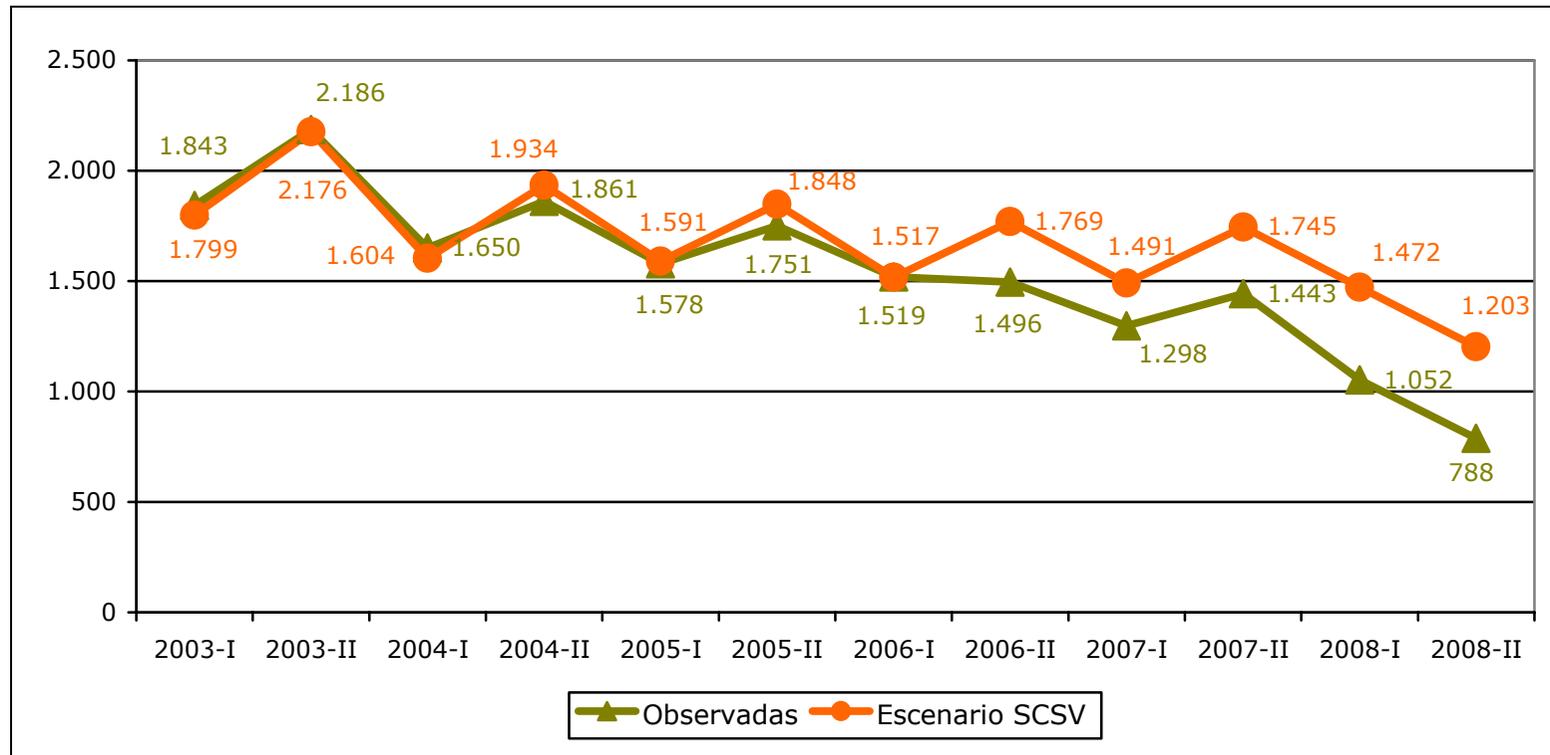
Diferencias entre medias mensuales observadas y ajustadas del escenario "sin cambios legislativos en la seguridad vial española (SCSV)". 2004-2008*



*Valores observados hasta octubre de 2008.

Fuente: INSIA.

Número total de víctimas mortales a 24 horas en carretera



Fuente: INSIA.

En estos gráficos puede observarse cómo la reducción de víctimas en el escenario sin cambios legislativos, si bien sigue existiendo, es mucho menos intensa, y que a partir de 2006 las diferencias entre ambos escenarios crecen a un ritmo muy importante. Pero hay que tener presente que esta diferencia a partir de 2006 está, de hecho, capturando no solamente las dos medidas legislativas mencionadas (el carné por puntos y la reforma del Código Penal), sino también las que ya se han comentado que les son complementarias junto con todos aquellos elementos del PESV que se hayan puesto en funcionamiento a partir de ese momento (o cuyos efectos hayan empezado a percibirse en ese momento).

Así, desde julio de 2006 a octubre de 2008 se podría estimar que 1.603 vidas se han salvado, lo que representa el 92% de la reducción experimentada en dicho periodo, y para el periodo completo entre los años 2004 y 2008 se estima que el número de vidas salvadas sería de 1.737, que representan más del 43% del número total de fallecidos con el que se cerró el año 2003. Estos datos son clave en términos de la ejecución del PESV, ya que indican que a pesar de la tendencia subyacente de reducción de la siniestralidad, en realidad, el impacto del plan, y específicamente de aquello que tuvo efectos desde 2006 (muy especialmente el carné por puntos y la reforma del Código Penal), ha sido el responsable de casi la totalidad de la reducción de víctimas mortales a 24 horas.

IV.9. Transparencia y gobernanza

La elaboración y desarrollo del Plan ha estado acompañada de un continuo ejercicio de información pública a través de diversos medios y contando con instrumentos diversos: desde la información facilitada a través de la página *web*, a las campañas de información (a resaltar las realizadas sobre el permiso por puntos), pasando por las continuas comparecencias ante los medios de los responsables políticos del Plan. La estrategia de comunicación de la DGT ha sido, como se ha visto, muy eficaz en la tarea de informar a la población en general de la naturaleza y envergadura del problema de la seguridad vial en España, así como de las medidas a poner en marcha para reducir sus efectos. No lo ha sido tanto en acercar el conocimiento de la ejecución de alguna de estas medidas y, sobre todo, de la propia complejidad del PESV.

Si no se explican con claridad la pertinencia y relevancia de las políticas sectoriales que integran el PESV, la opinión pública podría subestimar las dificultades objetivas para mantener una línea ascendente en los éxitos conseguidos durante el período 2005-2008, con lo que podría no estar en condiciones de legitimar con su apoyo esfuerzos adicionales que pueden ser necesarios.

Algunos de los déficits de complementariedad e integración que se han descrito no son del conocimiento de la población y ni siquiera de los agentes sociales más concernidos, por lo que es difícil esperar que puedan formular juicios adecuados sobre la continuidad del Plan, su coste y financiación.

IV.10. Escenarios de seguridad vial (tendencial, pesimista, "visión cero")

Este ejercicio teórico trata de mostrar la evolución futura de la realidad de la seguridad vial y sus políticas en España según se trate de un escenario tendencial; se vaya a la peor situación de las posibles y un tercero en el que dan las mejores expectativas (Visión cero).

1. Escenario tendencial

- Recuperación moderada y larga de la recesión económica.
- La Educación vial continúa como un contenido dentro de asignaturas a las que no se da peso o importancia.
- La seguridad vial se circunscribe a lo relativo a vigilancia y control: el Código Penal y el Reglamento de conductores.
- La seguridad vial en la ciudad continúa separada del urbanismo, con lo que sigue promocionándose la ciudad difusa y, con ello, el uso diario y continuo del coche particular.
- Se mantienen los planes de seguridad vial del Estado, las CCAA y las CCLL sin ningún nexo de colaboración entre ellos. Sigue sin practicarse de una forma totalmente coordinada la complementariedad de políticas entre los diversos ministerios.
- Las medidas coercitivas y reeducativas alcanzan su máxima eficacia y comienzan una evolución de pérdida de la eficiencia en la aplicación del gasto público que comportan.
- Con la recuperación disminuyen o desaparecen las ayudas para la renovación del parque automovilístico y, con ellas, los estímulos para incorporar medidas de seguridad activa y pasiva en los vehículos.
- Sigue existiendo un importante porcentaje de transporte de mercancías por carretera, pero también se da un incremento paulatino del coche eléctrico, que disminuye las emisiones de gases contaminantes que deterioran la calidad del aire en las ciudades.

2. Escenario pesimista

- Recuperación acelerada, fuerte incremento de las matriculaciones.
- Con la recuperación económica, el negocio inmobiliario recobra su pujanza y las CCLL vuelven a encontrar en su expansión una fuente de financiación de sus déficits crónicos. La ciudad extensa y difusa se extiende y con ella los desplazamientos en coche privado.
- El sector del automóvil sale de la crisis gracias al incremento de las matriculaciones, por efecto de las ayudas estatales y la disminución

del precio del petróleo debido a la caída de su demanda, fruto a su vez del desarrollo de la energía nuclear y la expansión de los agrocombustibles subvencionados, favoreciendo así el mantenimiento y aún la expansión de la cuota del coche privado.

- Se minimizan los riesgos asociados al automóvil y se favorece el uso de coches más potentes y de escasa relación peso/potencia.
- No se exigen medidas de seguridad de serie en la fabricación de automóviles.
- Por efecto de las demandas de *keynesianismo*, la inversión en infraestructuras viarias crece por encima de lo previsto en el PEIT, aumentando la red de vías de alta capacidad.
- Desaparece la asignatura "Educación para la ciudadanía" y, con ella, la educación vial como parte de su contenido obligatorio. Se convierte en una asignatura para trabajar transversalmente a escoger entre otras varias.
- Cambios en la orientación política gubernamental favorecen el abandono de los planes estratégicos a favor de medidas exclusivamente punitivas y "educativas".
- La evolución del Estado autonómico hace imposible la ejecución de acciones comunes entre el Estado y las administraciones territoriales.
- Desaparición de la figura del fiscal de seguridad vial.
- Desaparición del carné por puntos, los controles de alcoholemia y radares.

3. Escenario "Visión cero"

- Avanza el desarrollo de los mecanismos de colaboración entre el Estado y las CCAA para acometer planes conjuntos de actuación en seguridad vial. Se elaboran acciones comunes estratégicas e integradas con financiación condicionada por parte del Estado de las inversiones requeridas por dichas acciones comunes.
- La educación vial se consolida a lo largo de todo el ciclo vital del ciudadano en su doble condición de educación /capacitación para conducir un coche y en la de potenciar valores éticos y de responsabilidad social en el uso de bienes comunes como es la vías urbanas e interurbanas entre los usuarios.
- Se establece un sistema de responsabilidad para hacer frente a los daños de todo tipo causados por los accidentes de tráfico, sostenido entre otros por los fabricantes de coches y las empresas de construcción de obra civil y basado en los dictámenes que resulten de las evaluaciones de impacto sobre la seguridad vial a los que se refiere la Directiva.

- Estimulado por la posibilidad de alcanzar el objetivo "cero muertes" y por la decidida voluntad política del Gobierno de alcanzar ese objetivo, se desarrolla un potente movimiento ciudadano orientado a las acciones de concienciación y de participación en las funciones en los procesos de elaboración, decisión, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad vial.
- Aumento decidido del transporte público, tanto en lo que se refiere respecto al vehículo privado, como en relación con las ciudades difusas.
- Alcanzado el "pico de Huber", los precios del petróleo alcanzan los 200 dólares/barril y las corporaciones del automóvil, ante las caídas de la demanda, inician un proceso de reconversión de sus aparatos productivos. La capacidad instalada de esta industria se orienta, preferentemente, a la mejora en la eficiencia ambiental (reducción reemisiones de CO₂, SO₂, NO_x, COV, etcétera) y en la mejora de la seguridad del automóvil.
- Por efecto de lo anterior, se interrumpe la construcción de vías de alta capacidad y se produce un reequilibrio intermodal a favor de los medios de transporte más sostenibles.
- El proceso anterior se ve acentuado como consecuencia de la puesta en marcha, por las administraciones territoriales, de planes de movilidad sostenible.
- Las fábricas de coches incluyen en los modelos ya existentes y en todos los nuevos modelos sistemas de seguridad que determinan una disminución de la accidentalidad.
- Eliminación de los Tramos de Concentración de Accidentes.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las Conclusiones y Recomendaciones se articulan y ordenan de acuerdo a los criterios de valoración referidos en el Anexo I (matriz de preguntas) y a los que responden los títulos de los epígrafes siguientes. Por lo tanto, el orden asignado no está relacionado con el grado de relevancia del contenido de las mismas.

SOBRE LA PERTINENCIA DEL PESV

Los estudios de opinión existentes, así como los realizados en el curso de esta evaluación, han puesto de manifiesto que la mayoría de la población asume el problema de la seguridad vial como uno de los más importantes que afectan a la sociedad española.

Las causas de la siniestralidad y el patrón de accidentalidad en España son bien conocidos y se han visto en el capítulo 2 de este Informe de evaluación: velocidad excesiva e inadecuada, consumo de alcohol o drogas, mal uso de los dispositivos personales de seguridad, vehículos en deficiente estado de conservación y seguridad, infraestructuras mal diseñadas o mal conservadas, insuficiencia de regulación, falta de atención política, deficientes servicios públicos de seguridad vial, etcétera.

El Plan presenta una visión de futuro basada en la continua disminución de accidentes de tráfico como la gravedad de los mismos completamente adecuada a la identificación del problema.

El PESV presenta asimismo una correcta correspondencia con los patrones de siniestralidad característicos de nuestro país. Sin embargo la visión del problema puede haber estado sesgada por los criterios de oportunidad política que han aconsejado centrar los máximos esfuerzos presupuestarios y de otro tipo (por ejemplo, mediáticos) en los que afectan al llamado factor humano.

Así y basándose en los anteriores datos, se conforma una hipótesis causal del "problema" según la cual es el factor humano el responsable fundamental de la accidentalidad. Son las pautas de conducción generales y las detectadas entre determinados grupos de edad, asociadas éstas a la generalización de pautas de ocio y consumo, las responsables en esta visión de la elevada accidentalidad.

Consecuentemente con lo anterior, la intervención se fundamenta en la hipótesis de que un cambio de conductas y de los valores que les están asociados debería tener como efecto una sustancial reducción de las principales causas de accidentalidad y siniestralidad viales. Es importante destacar aquí que la prioridad política asignada a la intervención sobre el factor humano implica asignar una gran relevancia a las actuaciones educativas de formación y educación, una vez que el efecto educador y socializador del permiso por puntos vaya alcanzando su límite de eficacia marginal.

Al abordar el factor humano, se parte del lugar común de considerar a la población joven como el principal grupo de riesgo, especialmente asociado a la ingesta de alcohol, así como de considerarla relativamente impermeable a los efectos de las campañas de concienciación y a la propia actividad educativa en la materia. Los resultados no parecen confirmar esa imagen previa tanto en términos de accidentados con niveles de alcohol en sangre como de su nivel de conocimiento manifestado en los estudios de opinión disponibles.

Por el contrario, crece la importancia asignada a la (mayor) edad como factor adicional de riesgo y se deduce la necesidad de aumentar las frecuencias de los controles médicos destinados a garantizar la acreditación de las aptitudes precisas para la práctica de la conducción.

El otro factor subjetivo determinante ha sido el del género. Los resultados siguen siendo elocuentes; es mayoritaria la participación de los hombres en accidentes con víctimas aunque se está acortando la diferencia. Las causas han sido explicadas por el peso de los valores de la agresividad y la competitividad tradicionalmente asociados al género masculino. La "feminización" de las pautas deseables en la conducción sería, así, la recomendación genérica más inmediata relacionada con esta dimensión de género. Habría que verificar los posibles efectos diferenciales de retirada del mercado laboral entre géneros por efecto de la situación de recesión económica.

En términos generales, la situación de recesión parece estar teniendo efectos de signo opuesto. La retirada del mercado laboral y la disminución del número de viajes podrían estar siendo compensadas por los estados de ansiedad y crispación asociados a las situaciones de incertidumbre y dificultades económicas.

El problema de la seguridad vial está relacionado con el tráfico, que es, en esencia, una relación social, la relación social más característica de nuestra época. Hasta ahora, sin embargo, la seguridad vial ha sido abordada como el problema de la suma de las seguridades de los conductores y usuarios, y de su relación con el cumplimiento de las normas de tráfico, con el Código de Circulación.

El problema es diseñar un proyecto de intervención sobre esta "sociedad de conductores", que descansa, antes que nada, en un esquema sólido de valores de civismo, responsabilidad y cooperación solidaria en el uso sostenible de unos bienes comunes -los viales, haciendo compatible el ejercicio del derecho a la movilidad con el derecho a la seguridad colectiva e individual del conjunto de los usuarios de esos bienes comunes.

Sin embargo, el derecho a la seguridad vial no aparece consagrado como derecho subjetivo en ninguna de las constituciones vigentes de nuestro entorno pero emerge con fuerza vinculado a las necesidades de movilidad de las sociedades contemporáneas. Pertenece a la última generación de derechos que se afirman para la defensa de las personas y las sociedades, contra los efectos no deseados de los modelos productivos vigentes, y contra los riesgos asociados a las pautas de movilidad imperantes. La prestación de los servicios públicos necesarios para hacer efectivo este derecho *in pectore* implica el concurso de diversas administraciones y, posiblemente, una administración especializada y creada *ad hoc*.

En España, la virtualidad de esta consideración, más allá de la eventual construcción o asiento constitucional de este derecho, tiene que ver con la distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas (AAPP). El artículo 149^o.1 en su apartado 21^o atribuye competencia exclusiva al Estado sobre "tráfico y circulación de vehículos a motor"; en su apartado 16^o, sobre las bases y coordinación general de la sanidad", y en su apartado 30^o, sobre las "normas básicas para el desarrollo del artículo 27^o" (educación), etcétera. Otros preceptos constitucionales podrían ser invocados, pero con los relacionados parece suficiente para poner de relieve el carácter compuesto de la materia y la necesidad de construir una regla de reparto que, al respeto de las competencias de cada esfera de los poderes públicos, una la garantía de una indispensable colaboración entre ellos.

RECOMENDACIÓN PRIMERA

Los problemas de integración y coordinación de políticas y actuaciones, ya complejos en el seno de la AGE, se vuelven aparentemente inabordables al considerar a las administraciones territoriales con competencias en materias que concurren a la producción del bien público "seguridad vial". Sin regla constitucional de reparto de competencias, no es posible esperar a que la jurisprudencia constitucional y la doctrina perfilen esta regla para acometer la acción corresponsable del Estado y las CCAA en materia de seguridad vial. En este sentido sería conveniente encargar un dictamen sobre la consagración del derecho a la seguridad vial, la definición de una regla de reparto Estado /CCAA y propuesta de un mecanismo transitorio para la elaboración y desarrollo de un plan de acción común Estado/CCAA en la materia.

Con el máximo respeto a las competencias de cada administración pública, la resolución de esta cuestión así como la importancia del problema de la seguridad vial y la relevancia que le conceden Gobierno y opinión pública, harían indispensable la creación de algún ámbito de colaboración que diera efectividad al principio de cooperación que inspira el texto constitucional. Se trataría por tanto de valorar la creación de una Conferencia Sectorial específica en la materia, en la que el Estado y las CCAA pudieran acometer la elaboración, aprobación y ejecución de una política integral de seguridad vial.

La necesidad de contemplar la ciudad como dimensión de riesgo

El ejercicio del derecho a la movilidad está determinado por el diseño de la(s) ciudad(es) y por los viales que las comunican. El mencionado concepto de ciudad dispersa y las infraestructuras que les son inherentes potencian el uso del automóvil privado con toda su secuela de efectos y nocividades.

El núcleo de este derecho aparece asociado a una necesidad -el desplazamiento- derivada del incremento de las distancias y de la ordenación espacial característica del sistema económico vigente en su actual fase de desarrollo.

Esa necesidad, impuesta por los modelos territorial y de transportes vigentes -que incluye la necesidad del ocio y el trabajo lejos del escenario de la vida habitual- ha configurado una nueva forma de relaciones sociales, una nueva forma de vivir en sociedad.

Aún cuando el objetivo de reducción del 40% de víctimas mortales obligaba a concentrarse en la carretera, no hay que olvidar que los accidentes con víctimas en vías urbanas representan el 53% del total de accidentes con víctimas. Por tanto, el éxito a medio y largo plazo de las políticas de seguridad vial va a depender, en buena medida, de las intervenciones en el medio urbano.

La ciudad es el medio donde se adquieren o socializan las pautas de movilidad y de conducción dominantes que luego se "exportan" a las vías interurbanas. La configuración misma de la ciudad y su peso en la ordenación del territorio han contribuido poderosamente a conformar el patrón dominante de movilidad, incluyendo los patrones de accidentalidad más frecuentes (días laborables de 9 a 22 horas, atropellos y colisiones laterales y frontolaterales, etcétera).

Los patrones de accidentalidad más característicos para determinados grupos de población vulnerables (niños y jóvenes, ancianos, peatones, motociclistas, etcétera) se dan en el medio urbano. En la ciudad se está dando un acelerado proceso de sustitución del vehículo de cuatro ruedas por el de dos o de tres, motorizado o no, con sus consiguientes efectos en la accidentalidad de las motocicletas, que no se reduce como la del coche y que en la ciudad se reduce aún menos que en carretera.

Se apunta con fuerza en el seno de las administraciones locales (algunas de las cuales así lo han establecido en sus planes de movilidad sostenible) al establecimiento de una jerarquía viaria que dé prioridad a los medios más sostenibles y seguros -desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público- en detrimento del vehículo privado. Ello implica la necesidad de coordinar las políticas urbanísticas con las de movilidad y colocar en el primer plano de atención el diseño urbano como condición imprescindible de una movilidad más segura y sostenible.

RECOMENDACIÓN SEGUNDA

La prestación del bien público "seguridad vial" pertenece a ese tipo de competencias no expresamente atribuidas a los poderes locales pero sobre los que los incrementos de demandas ciudadanas convierten en insoslayables para su prestación y adecuada financiación.

La Comisión de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales debería abordar el estudio de fórmulas de colaboración, incluyendo las financieras, que permitieran una perspectiva de asunción de competencias en la materia, en tanto se procede a la modificación de la LBRL para ampliar las tradicionales competencias de "ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas" que consagra el texto vigente.

El desarrollo de los planes municipales de seguridad vial debiera estar enmarcado en planes de ámbito territorial superior -regionales- que, con pleno respeto a la autonomía de los poderes locales, establecieran pautas de actuación normalizadas y sistemas de información y seguimiento normalizados que facilitaran su evaluación en términos comparativos y, eventualmente, regímenes de apoyo que garanticen que ningún municipio se queda sin esta importante herramienta por falta de medios. Como ejemplo sirva el que la Comunidad Autónoma de Catalunya ha establecido la obligación de redactar planes de seguridad vial a todos los municipios de más de 30.000 habitantes, así como a los que sean capitales comarcales.

Como elemento adicional debería consagrarse la competencia local del artículo 25.2.b. de la Ley de Bases de Régimen Local en seguridad vial incluyendo la defensa de la seguridad vial en el planeamiento urbanístico.

Adecuación PESV al marco estratégico internacional

El Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008 (PESV) ha recogido el criterio de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el sentido de abordar el tema desde un enfoque sistémico, que tenga en cuenta los aspectos decisivos del sistema, a saber: el usuario de la vía pública, el vehículo y la infraestructura, aunque, como se ha venido viendo, en la práctica, el PESV se centró fundamentalmente en medidas relacionadas con el primero de ellos, más relacionadas con competencias directas de la Dirección General de Tráfico (DGT).

Ha seguido también el PESV las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en orden a definir objetivos ambiciosos, explotar intervenciones ya probadas para obtener rápidos resultados, hacer un notable esfuerzo inversor en seguridad vial y fomentar el compromiso político a alto nivel. El desarrollo de otras recomendaciones, como el refuerzo de la gestión de la seguridad vial o el reparto de papeles y responsabilidades claras, probablemente excedían las posibilidades del órgano impulsor del PESV. Además, abordarlas probablemente habría comprometido la consecución del objetivo de reducción del 40% de mortalidad en accidentes, hecho que por sí solo ha tenido un claro efecto de legitimación y hace posible abordar objetivos más ambiciosos y estructurales.

El PESV desarrolla, en fin, el Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial 2003-2010 (PAESV) o aplica sus recomendaciones. El PAESV es un programa de acción, como se ha dicho, el tercero en materia de seguridad vial, pero éste impulsado por la Comisión Europea atendiendo las previsiones del Libro Blanco de transportes¹⁰⁵. Debe ser tenida en cuenta esta circunstancia porque la propia Comisión entiende que esta iniciativa está respaldada a nivel de Tratado en aplicación del artículo 71º y en la construcción del mercado interior. Para decirlo de forma más contundente, la Comunidad impulsa y recomienda una serie de medidas sobre seguridad vial en el marco de su política de transportes, a su vez incluida en el contexto de la construcción del mercado único. En la mayoría de los Estados de la UE-27, las políticas de seguridad vial forman parte de las políticas de Transportes. A diferencia de esta estructuración, el PESV está impulsado por el Ministerio del Interior a través de la DGT, que tradicionalmente ha administrado las competencias de Tráfico.

SOBRE LA FORMALIZACIÓN DEL PESV

El PESV nunca fue aprobado como tal, lo que tiene consecuencias relacionadas con su grado de operatividad y funcionalidad, y con la efectividad de su seguimiento. El PESV es un plan de la DGT dentro de la estructura del Ministro del Interior. Esta circunstancia puede haber constituido una debilidad objetiva para la ejecución del plan, especialmente en las áreas y líneas estratégicas no gestionadas por la DGT.

Por ello es insoslayable el problema de la formalización del plan que sustituya o prolongue el PESV 2005-2008. Como se ha indicado en el epígrafe relativo al análisis de la formalización del Plan, el PESV no ha sido aprobado ni por la Comisión interministerial de seguridad vial ni, lo que es más importante, por el Consejo de Ministros, por lo que se resiente de forma notable su capacidad de obligar.

Las únicas medidas que obligan efectivamente son las que han sido objeto de una promulgación sustantiva como el permiso por puntos, la reforma del Código Penal o las que se ejecutan directamente por los servicios adscritos directa o indirectamente a la DGT. Resulta paradójico que algunas de estas medidas hayan sido aprobadas por ley (como no podía ser menos, dada su afección a derechos) y, sin embargo, el Plan que formalmente al menos las integra no haya sido objeto ni siquiera de un Acuerdo de Consejo de Ministros, requisito éste por lo demás imprescindible siquiera como medida de elemental coordinación entre departamentos ministeriales distintos.

El PESV ha funcionado como cobertura de las actuaciones llevadas a cabo por los responsables de la DGT. La ausencia de referencias al mismo en las numerosas comparecencias parlamentarias realizadas durante su período de ejecución por la DGT para informar de la política de seguridad vial prueba su escasa relevancia.

¹⁰⁵ Libro Blanco "La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad" (2001).

RECOMENDACIÓN TERCERA

Aunque no se puede desdeñar, la función pedagógica que ha supuesto el PESV en cuanto ha puesto de manifiesto el carácter transversal de sus actuaciones y la necesidad de comprometer la cooperación y la coordinación del conjunto de actores sociales e institucionales implicados, en el futuro, será indispensable aumentar el grado de institucionalización del Plan, empezando por su propia formalización con el fin de asegurar un mínimo de compromisos con el resto de los Departamentos competentes de la AGE y del resto de las administraciones públicas.

En este sentido sería conveniente establecer un procedimiento de aprobación del plan (con el máximo rango posible) incluyendo un procedimiento de consulta previa, asegurando en paralelo, el compromiso político de los niveles decisorios.

SOBRE LA COHERENCIA INTERNA DEL PESV

Diseño y contenido del plan

El PESV parece haberse construido por la agregación de programas y medidas en marcha con distinto nivel de precisión en la definición de los objetivos parciales, así como en la de los indicadores propuestos para medir su ejecución y sus resultados. Las áreas con mejor grado de definición de objetivos, indicadores de actividad y resultado son las que gestiona directa o indirectamente la DGT. En otras áreas, como la 4 y la 5, la definición de los objetivos o es incompleta por su derivación de las recomendaciones del PAESV (por ejemplo en seguridad del automóvil) o bien las medidas no contemplan el ámbito territorial adecuado (en infraestructuras).

La seguridad vial en esta línea parece ser un sumatorio de lo que hacen por un lado el Ministerio del Interior a través de la DGT y por otro el Ministerio de Fomento, no una verdadera línea de actuación común en materia de Seguridad Vial.

RECOMENDACIÓN CUARTA

El PESV define 26 objetivos estratégicos que por su naturaleza parece que debieran corresponder a objetivos operativos o incluso indicadores para medir la consecución de los objetivos. Parece más adecuada, para un plan estratégico, la definición de unos pocos objetivos verdaderamente estratégicos, más adecuados para su divulgación e incorporación por los agentes políticos, sociales y por el conjunto de la sociedad civil y, por ello, susceptibles de ser incorporados a los grandes debates sociales.

En esta línea el diseño del Plan mejoraría si además de lo anterior se distinguiesen niveles y factores para la adopción de medidas o aquellas medidas "vinculantes" (para la AGE) e "indicativas" (para el resto de las AAPP).

Los mecanismos de participación deberían ser revisados orientándose a asegurar la participación no sólo "general" en el Consejo de Seguridad Vial, sino en la ejecución de cada uno de los programas del futuro plan. Asegurar la participación de los padres y de los profesores en los programas de educación vial, de los agentes sociales en los de seguridad vial laboral, del personal sanitario en los de sanidad, de los fabricantes en los relativos a los vehículos, debe ser prioritario en los próximos planes.

Igualmente, debería definirse un sistema de participación pública en las distintas fases del plan, desde su elaboración hasta su evaluación, así como auténticos planes de desarrollo y ejecución del Plan cuyos objetivos e indicadores coincidan con los de los programas presupuestarios que financian las medidas sectoriales que integran el Plan.

Los ejes fundamentales de actuación (permiso por puntos, intensificación de los mecanismos de vigilancia y control, incremento de los ilícitos penales, agilización del procedimiento sancionador), los que la sociedad ha percibido como realmente determinantes de los cambios operados en la tendencia de la siniestralidad, se han desarrollado al margen de la gestión del PESV. Dicho de otra manera, la gestión del PESV no ha sido lo esencial de la política de seguridad vial. Las políticas efectivamente ejecutadas no han recibido su impulso ni su legitimación del PESV; antes al contrario, es el PESV el valorado y legitimado en función de los resultados obtenidos por la aplicación de estas políticas.

Se detecta una cierta asintonía entre, por un lado, el mencionado consenso político y, por otro, la percepción de los agentes sociales consultados al efecto, que tienden a enfatizar la importancia de los factores relacionados con su área de actividad o atención y las medidas específicas. Los sindicatos de transportes subrayan la importancia de la formación y de la mejora de la calidad del empleo en el sector como factor determinante para la mejora de la seguridad vial laboral. Las asociaciones ecologistas y de vecinos destacan la importancia del diseño urbano y la movilidad sostenible para mejorar la seguridad vial en las ciudades. Los colectivos representantes de los usuarios y las víctimas destacan la importancia de las mejoras tecnológicas y su democratización para mejorar la seguridad en el automóvil.

Las razones de esta diferencia parece que pueden encontrarse en el imperativo de eficacia que ha obligado a los responsables políticos a

concentrase en aquellas medidas ya experimentadas sobre las que existía la certeza pudieran producir resultados a corto plazo, de un lado; y, del otro, a las superiores dificultades de actuación en materias competencia de otros departamentos y otras administraciones en las que, lógicamente, aumentan los costes de transacción.

RECOMENDACIÓN QUINTA

La continuidad del éxito en la política de seguridad vial depende de que se aborde en su plenitud la reflexión sobre la importancia del resto de los determinantes de la siniestralidad (la carretera y el coche, por un lado; y la ciudad como dimensión de riesgo, por otro). Se trata de una reflexión que dista de ser meramente técnica y en la que deberá implicarse el conjunto de la sociedad civil, pues afecta al modelo de convivencia: movilidad y desplazamientos, modelo de ciudad, crisis/agotamiento de los combustibles fósiles, sostenibilidad de la economía, etcétera.

Pero la necesidad de prever e integrar la actuación de las administraciones autonómicas y locales, debería haberse contemplado además alguna forma de "acción común" en diversos campos que hiciera efectivo el principio constitucional de cooperación (por ejemplo, en el del auxilio a las víctimas durante y después del accidente).

Esta acción común podría contener mecanismos de apoyo y colaboración presupuestaria mediante los cuales la AGE podría apoyar planes de acción regionales y locales que cumplieran las condiciones previstas y previamente pactadas en el Plan Estratégico (como sede de un pacto de cooperación con las administraciones territoriales).

Seguimiento del Plan

El sistema de seguimiento del PESV es mejorable como evidencian las deficiencias en la cumplimentación de las fichas habilitadas al efecto por parte de algunos organismos "propietarios" de medidas contempladas en el Anexo correspondiente, así como el cuestionamiento de la validez de algunos indicadores de actividad.

Se detecta, asimismo, un déficit en la cuantificación de los objetivos que, a título de indicadores de resultados, se contienen en el Anexo para cada medida de las incluidas en cada línea y área estratégica, así como su falta de correspondencia con los objetivos fijados en los presupuestos de cada organismo o departamento "propietario"¹⁰⁶ de cada medida.

Tampoco se refleja la previsión de gasto para su ejecución, de modo que su seguimiento proporcionara información relativa a los niveles de eficiencia alcanzados con la misma.

¹⁰⁶ Denominación otorgada en el PESV a los organismos y organizaciones que tienen encomendada la gestión de la medida.

RECOMENDACIÓN SEXTA

Debería definirse un cuadro de mando y un sistema de indicadores útil (de medios, de actividad y de resultados) y consensuarlo con el conjunto de los gestores sectoriales del plan y un sistema de seguimiento y evaluación.

Las Memorias anuales deberían incluir información relativa a la ejecución presupuestaria de cada una de las medidas contenidas en el Plan.

Es el propio esquema de coordinación y dirección del Plan el que se resiente de una estructura excesivamente débil así como de la ausencia de un soporte presupuestario adecuado y relacionado con cada objetivo.

Las posibles mejoras en el seguimiento de las acciones del Plan están vinculadas a su grado de ejecutividad, y este factor está condicionado a su vez por la mejora de los niveles de coordinación de los distintos departamentos y administraciones que participan en el Plan.

RECOMENDACIÓN SÉPTIMA

Por la atención que el problema merece a la opinión pública y por la relevancia y alcance de las acciones del Plan, no parece adecuado que el seguimiento y la evaluación de las mismas sean llevados a cabo en sede meramente administrativa. La implicación del poder legislativo en estas tareas, además de mejorar la transparencia en la ejecución del plan, aportaría un nivel de compromiso del conjunto de las fuerzas políticas indispensable para llevar a buen puerto una auténtica política de Estado. La institucionalización de la rendición de un Informe anual sobre la ejecución del Plan y el estado de situación de la seguridad vial podría ser un instrumento útil a estos efectos.

Es imprescindible potenciar y fortalecer los instrumentos de dirección, coordinación y seguimiento del Plan. A tales efectos debería considerarse la posibilidad de institucionalizar el papel y los cometidos del Comité Director previsto en el Plan, atribuyéndole la competencia para la elaboración del propuesto Informe anual ante el Congreso de los Diputados.

La continuidad del PESV y su éxito dependen de garantizar la institucionalidad de sus mecanismos incluidos especialmente los de seguimiento.

Control parlamentario del Plan

El Plan como tal, ha sido objeto de escasa atención en los actos de control parlamentario, que se han concentrado en los temas que se han relacionado más arriba como "ejes fundamentales" de la política de seguridad vial y, especialmente en alguno de ellos como la presencia de medios humanos de vigilancia y control *versus* medios técnicos (radares), lo que hace pensar en un consenso entre las fuerzas políticas respecto a la sustantividad de esas medidas y el carácter accesorio de las otras que se contienen en el PESV.

Coste del plan y su financiación

No ha sido posible conocer una estimación económica, siquiera de forma aproximada, del Plan ni, por ende, de los niveles de eficiencia alcanzados en su ejecución.

RECOMENDACIÓN OCTAVA

Debería realizarse una estimación previa del conjunto de los costes del plan, además de elaborar un presupuesto plurianual y definir las previsiones de financiación. Podría hacerse coincidir cada área con un programa de gasto (y, mejor, cambiar el término "área" por el de "programa").

También sería muy conveniente realizar algún estudio de coste eficacia de algunas de las líneas que lo integran, con vistas a disponer de elementos de juicio que sirvan de soporte en los procesos de decisión.

No existe un presupuesto del PESV como tal, sino diferentes programas presupuestarios que financian medidas incluidas en el mismo. La afección de estos programas al PESV es muy débil -salvo en el caso del 132B¹⁰⁷ que gestiona la DGT- y no existe ningún tipo de agregación entre los mismos.

RECOMENDACIÓN NOVENA

Sería recomendable realizar un trabajo de sistematización, imputando la totalidad de los programas presupuestarios que total o parcialmente contribuyen a la prestación del servicio "seguridad vial" en la perspectiva de la configuración de un Grupo de Programas.

En esta línea podría encargarse a un grupo de trabajo coordinado por el Ministerio de Economía y Hacienda la creación de un Grupo de Programas integrando el conjunto de los programas de gasto que concurren en la prestación del servicio "seguridad vial".

Igualmente, con el fin de maximizar la eficacia del impulso político del Plan, sería conveniente adecuar lo más posible la propia estructura orgánica y presupuestaria de la DGT a la del PESV.

Los gastos imputables al único programa que ha podido ser objeto de análisis, el mencionado 132B, son financiados por los impuestos generales así como por el rendimiento de las multas de tráfico. Experiencias comparadas apoderan la idea de establecer un régimen tributario específico para financiar las costosas políticas de seguridad vial al tiempo que sirven de estímulo incentivo y negativo para las conductas deseables y reprobables, respectivamente.

¹⁰⁷ Programa presupuestario que tiene por objetivo estratégico la reducción del número de muertos por accidentes de tráfico. En el Anexo II se explica con más detalle el contenido de este programa.

RECOMENDACIÓN DÉCIMA

La estructura de algunos tributos relacionados con la protección del medio ambiente (hecho imponible, base imponible, cuota, etcétera) podría ser ampliada orientándose a disuadir conductas de riesgo para la seguridad vial.

SOBRE LA COMPLEMENTARIEDAD DEL PLAN

Por su naturaleza de plan integral, el PESV articula políticas sectoriales diversas de modo que la medición de su indicador de complementariedad es equivalente con el de coherencia interna. La propia articulación del Plan en áreas, líneas estratégicas y medidas es una integración de estas diversas políticas, programas y medidas sectoriales.

RECOMENDACIÓN UNDÉCIMA

En su diseño dicha articulación puede ser mejorada siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en orden a estructurar las actuaciones del Plan en los cuatro niveles ya mencionados en este Informe: primario -evitar el accidente- secundario -minorar las consecuencias del accidente en el momento de producirse- terciario -auxilio y asistencia para minimizar las consecuencias a largo plazo- y cuaternario -reparación de daños y resocialización- y los tres factores por cada nivel-vía, vehículo y factor humano-.

La clasificación de las medidas según este esquema podría favorecer un nivel superior de integración y seguimiento de las medidas independientemente del Departamento que las gestione. Y, desde luego, efectos de complementariedad y sinergia muy superiores a los conseguidos en el periodo 2005-2008.

Formalmente hay varias intervenciones y políticas de alcance estratégico que contemplan la seguridad vial como parte de sus objetivos fundamentales. El PEIT en primer lugar, también la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, y la Estrategia Española para la Movilidad Sostenible. En el campo de las relaciones laborales, las políticas de prevención de riesgos laborales y (lo que tal vez sea más importante) el propio ámbito de la negociación colectiva está cada vez más interesado por los riesgos asociados a los desplazamientos obligados por el cumplimiento de las obligaciones laborales.

Esta interrelación de objetivos y políticas no tiene su correlato en la existencia de un sistema de seguimiento que permitiera detectar los efectos de sinergia entre unas y otras actuaciones por causa, entre otras y tal y como se ha indicado, de la ausencia de una programación presupuestaria que integre las dotaciones de los distintos programas de gasto que concurren para la prestación de bienes y servicios comunes o complementarios.

Sería muy útil indagar por ejemplo, si está habiendo complementariedad efectiva entre las acciones de seguridad vial y las encaminadas a reducir las

emisiones CO₂ producidas por el transporte por carretera así como los costes incurridos en ejecución de ambos tipos de medidas.

RECOMENDACIÓN DECIMOSEGUNDA

La actualización del PEIT prevista en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible podría ser la ocasión de redefinición de objetivos estratégicos de la política de infraestructuras viarias, asignado un mayor peso, entre otros, a los de seguridad vial.

En el ámbito de la política educativa, resulta imprescindible acometer el diseño de instrumentos de cooperación que garanticen, primero, el conocimiento de lo actuado; segundo, la evaluación compartida y, en fin, una acción común para garantizar los resultados en materia de seguridad vial. La Conferencia Sectorial de Educación debiera atender con prioridad el desarrollo de estos mecanismos.

Aunque las medidas de atención a las víctimas han experimentado un notable avance en el PESV, una adecuada definición jurídica de víctima, similar a la presentada en los Encuentros de Gijón, sería de extrema utilidad, a los efectos de objetivar los auxilios que puedan dispensar las AAPP competentes. Y al respecto debiera estudiarse en qué medida tal definición podría tener efectos en cuanto al acceso a la condición de beneficiario del sistema de dependencia se refiere.

De igual modo la garantía de acceso a unos niveles básicos de atención sanitaria en cualquier punto del territorio nacional, implicaría contemplar la posibilidad de desarrollar algún tipo de estrategia o protocolo además de una formación normalizada en los equipos sanitarios de emergencia.

SOBRE LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN

Gestión del Plan

La gestión del PESV ha sido llevada a cabo en buena parte por los servicios de la DGT y la ATGC. Los excelentes resultados conseguidos, sobre todo en las áreas de su competencia, no pueden hacer olvidar los problemas de coordinación que se han descrito, tanto en el interior de la AGE como en relación con las competencias de las CCAA y las CCLL.

El aumento de la importancia concedida por los gobiernos de los países más avanzados en el tratamiento del problema ha tomado expresiones organizativas distintas en las AAPP encargadas de gestionar las correspondientes políticas. Hay una mayoría de países en los que las políticas de seguridad vial forman parte de las políticas de transporte y son gestionadas por los departamentos correspondientes. En Francia ha estado gestionada por una Comisión interministerial dependiente directamente del presidente de la República pero una reestructuración reciente adscribe estas funciones al Ministerio del Interior, al parecer buscando una mayor ejecutividad y eficacia.

RECOMENDACIÓN DECIMOTERCERA

En España, la envergadura del problema y la reiterada complejidad de su tratamiento demandan conjugar liderazgo político, capacidad de interlocución con los distintos agentes intervinientes (entre ellos, el resto de los gobiernos de la UE) y suficiencia de medios para enfrentar adecuadamente su solución.

En este sentido podría valorarse la creación de un órgano político responsable de Seguridad Vial en la AGE.

La actuación coordinada de las AAPP competentes por razón de la materia es asimismo una exigencia incuestionable si se quiere dar continuidad y consistencia a las políticas de seguridad vial. El Consejo superior de Tráfico y Seguridad Vial no parece haberse convertido en el ámbito adecuado de reflexión, elaboración y seguimiento de las políticas de seguridad vial en España; y las Conferencias Sectoriales existentes (Transportes, Educación, Sanidad, Industria) no parecen suficientes para abarcar en su complejidad la totalidad de materias y competencias afectadas. En términos descentralizados se están dando *de facto* modalidades distintas de coordinación entre la administración periférica de la DGT y los órganos competentes de las CCAA y de las CCLL (Diputaciones, sobre todo). Es de esperar que la creación de los consejos autonómicos introducidos por la reforma de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, consoliden este tejido territorial y esta nueva cultura de colaboración interadministrativa.

Donde sí ha habido una eficaz integración de actividades ha sido en relación con las actuaciones judiciales. Es posible explicar esta positiva coordinación por causa de la tradicional *proximidad cultural* de la administración judicial con las actuaciones de vigilancia y control de la DGT. El mayor celo en la persecución de los delitos contra la seguridad vial derivado de la reforma del Código Penal ha producido un notable incremento de los procedimientos penales en tramitación por estas causas; de 34.000 procedimientos penales instruidos en el año 2005 se ha pasado a más de 87.000 en 2008, con un peso muy destacado de los delitos relacionados con el consumo de alcohol o estupefacientes. El reproche jurídico y social que se deduce de estos datos permite confiar en sustanciales modificaciones de las prácticas infractoras.

Tan espectacular incremento de los procedimientos penales y del número de condenados está planteando un doble problema sobre el que conviene anticipar sus posibles efectos no deseados. El súbito aumento de la población penal por cuenta de los delitos de la seguridad vial plantea la aparición de un nuevo tipo de población penal de incalculables o imprevistas consecuencias para la sociedad y para las administraciones competentes, que se verán enfrentadas a un fuerte incremento de sus obligaciones de gasto e infraestructuras.

En el ámbito de la seguridad vial local, no parece que los instrumentos bilaterales de colaboración puestos en marcha hasta ahora por la DGT puedan generalizarse a la totalidad de los municipios de España o, al menos, a los más afectados por el problema, que en todo caso sobrepasan los 2.000 municipios. El papel de promoción, estímulo y asesoramiento de

la FEMP que ha llevado a la formalización de un convenio con el Ministerio del Interior no puede suplir, por su naturaleza de asociación de naturaleza privada, la institucionalización de relaciones entre poderes públicos que la ejecución de las políticas de seguridad vial están demandando.

Finalmente, la más imperiosa de las demandas de formación y calificación tiene que ver con la construcción de una auténtica función pública para la gestión de los programas de seguridad vial. La encomiable labor desempeñada por los funcionarios de la DGT y la ATGC debe entrar en una fase de superior profesionalización e incorporación de nuevos conocimientos a los distintos niveles de gestión.

RECOMENDACIÓN DECIMOCUARTA

Los gestores de las diversas líneas estratégicas y medidas sectoriales presentan grados diferentes de asunción de la cultura administrativa que sustenta el PESV. Sea cual sea la fórmula administrativa de gestión del Plan y, en general, de la política de seguridad vial, es imprescindible para su buena marcha la consolidación de los rasgos esenciales de esa cultura: su carácter de transversalidad, la interrelación de las acciones de diversos departamentos, la importancia del concurso de los agentes sociales, la participación y activa colaboración de los grupos objetivo en la propia gestión de las medidas del Plan, etcétera.

En este sentido deberían fomentarse y potenciarse los elementos constitutivos de la cultura administrativa de seguridad vial mediante la realización de grupos de trabajo, seminarios, jornadas, encuentros, etcétera, con participación de los funcionarios responsables de la gestión de los programas sectoriales que integran el PESV.

Ejecución del Plan

El PESV 2005-2008 contiene, desde su mismo nombre, algunas contradicciones, en lo referente a su ejecución. Como se ha visto, el primer documento relacionado con el PESV tiene vigencia desde el año anterior; el propio PESV ha sido implementado sin una formalización, y algunas de las acciones han ido finalizándose después de la vigencia del mismo.

Por otro lado, la implementación y ejecución de las medidas contenidas en el plan obedecen al mismo desequilibrio que se observa en su mismo planteamiento: de las 4 C (conductor, coche, carretera y ciudad), se pone un mayor acento en las líneas estratégicas, objetivos operativos y acciones relacionadas con la primera "C", la del conductor. Es decir, las que tratan de obtener efectos en la conducta del ciudadano en tanto que conductor/peatón (aunque más bien lo primero).

En todo caso, la ejecución del PESV se ha configurado como una fuente de legitimación por los resultados, desde la cual es posible abordar un diseño más ambicioso y verdaderamente estratégico que incluya una propuesta de administración de seguridad vial instrumento de un efectivo liderazgo político.

El desarrollo y ejecución del PESV a través de los Planes de Actuaciones Anuales no parece haber conseguido el nivel de concreción y precisión en los indicadores suficiente para poder llevar a cabo un efectivo seguimiento de la ejecución de las medidas y el cumplimiento de los objetivos. Su contenido incluye en ocasiones partes ya contenidas en las Memorias del ejercicio anterior. Las Memorias no incluyen, como se ha indicado, información relativa a la ejecución de los presupuestos asignados a las diferentes áreas, líneas y medidas que integran los Planes Anuales por lo que resulta imposible conocer el coste real de lo ejecutado y poder realizar los estudios coste /eficacia que recomiendan los organismos especializados en la materia.

RECOMENDACIÓN DECIMOQUINTA

Los Informes de Seguimiento con los que se elaboran las Memorias debieran tener un formato fijo para todo el período del Plan con el fin de garantizar la comparación entre los indicadores pertenecientes a los distintos ejercicios.

SOBRE LA EFICACIA DEL PLAN

Eficacia general del Plan

El objetivo general del PESV ha sido cubierto a satisfacción: entre 2003 y 2008 se ha producido una reducción del 42,6% en el número de víctimas mortales en los accidentes de tráfico.

Atendiendo a los objetivos estratégicos fijados por el PESV, los resultados son muy positivos en general y 20 de ellos se han alcanzado antes de finalizar el período de aplicación del Plan. Destacan en este sentido la reducción del número de conductores y pasajeros de ciclomotor entre 15 y 24 años fallecidos y heridos graves en accidentes con víctimas, así como la del número de personas entre 18 y 29 años fallecidos y heridos en accidentes de tráfico con víctimas durante el fin de semana. Alcanzar este objetivo antes del fin del período del PESV expresa ya un sustancial cambio en las pautas de conducta entre la población más joven, sin duda la más castigada en términos relativos por los accidentes de tráfico. La incorporación de nuevas pautas de conducta en este segmento de población permite augurar una consolidación de estos buenos resultados si las acciones emprendidas hasta ahora son acompañadas por medidas de carácter más estructural, sobre todo en el campo de la información y educación vial, reglada y continua.

Los peores resultados tras la aplicación del PESV aparecen en los indicadores del número de motocicletas implicadas en accidentes con víctimas y del número de accidentes con víctimas en carretera entre cuyos factores concurrentes aparecen causas relacionadas con la vía. La interpretación de estos resultados apunta a la naturaleza estratégica y a largo plazo de la lucha a favor de la seguridad vial y -es preciso reiterarlo- a la importancia de las medidas estructurales.

Tan desfavorables resultados podrían explicarse, en el caso de las motos, a causas diversas (crecimiento del parque, falta de concienciación de los conductores de turismos sobre la presencia de motoristas, el problema de la doble concepción de la actividad (deporte/ocio versus transporte al trabajo) y que aún no se han visto resultados en los cambios en los exámenes para obtener el permiso.

Eficacia de las medidas contenidas en las áreas de actuación

El conjunto de las medidas que integran el PESV ha sido ejecutado con un apreciable -aunque muy desigual- grado de éxito en términos de implementación y resultados. Muy alto ha sido (en ambos aspectos) en aquellas medidas pertenecientes a áreas gestionadas por la DGT y por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (ATGC). En el caso de las medidas imputadas a otros departamentos y centros gestores de la Administración General del Estado (AGE) se carece de información sobre los resultados.

En cuanto al contenido, los resultados de la ejecución muestran un nivel de éxito considerable en las medidas que tienen como objetivo a los ciudadanos en general y a los conductores en particular, pero no tanto en aquellas que tienen por objetivo a algunos sectores de la actividad económica, como las constructoras o los fabricantes de automóviles; así como las que son responsabilidad de otros departamentos a su vez responsables de la gestión de planes de importancia asimismo estratégica, como el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), en los que la seguridad vial es un objetivo fundamental.

Destacan especialmente los resultados obtenidos por la aplicación de las medidas contenidas en las áreas 1, 2 ,3 y -parcialmente- 5, que inciden sobre el factor humano y cuya gestión corresponde fundamentalmente a la DGT.

RECOMENDACIÓN DECIMOSEXTA

En lo que concierne a las **actividades de educación vial (área 1)**, debería intensificarse la participación del Ministerio de Educación como nexo de unión entre el impulso del PESV y la gestión ordinaria de las competencias en materia de educación de las Comunidades Autónomas (CCAA). Y también en el propio Ministerio de Educación y formando y concienciando a la comunidad educativa en considerar la educación vial con el rango y la importancia que le otorga la LOE.

Igualmente sería conveniente impulsar, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, la elaboración de un plan de acción concertado sobre educación vial en los distintos niveles educativos, incluyendo programas de formación de docentes y un sistema de estímulos.

Los centros de formación de conductores, y consiguientemente las pruebas para la obtención de los diferentes permisos y licencias de conducir, deben afrontar un cambio en sus planteamientos formativos, la seguridad vial no debe ser únicamente una materia a impartir, debe ser un principio básico en la creación y/o modificación de actitudes y aptitudes de los futuros conductores.

En cuanto a la **concienciación de seguridad vial (Área 2)**, además de la elaboración y presentación en sede parlamentaria de un informe anual sobre el estado de la seguridad vial en España, como se propone en la recomendación séptima, sería conveniente incluir en el PESV una estrategia de comunicación y un sistema propio de evaluación de resultados, difundir los resultados del PESV a los ciudadanos y diseñar sistemas interactivos de comunicación.

Por otra parte la inclusión del ámbito sanitario -y sólo en tanto que "acciones preventivas"- en el área de "concienciación de seguridad vial", no parece la más adecuada para potenciar tan importante dimensión de las políticas de seguridad vial, teniendo en cuenta la recomendación de la OMS de adoptar un enfoque epidemiológico para las mismas. Por ello resulta indispensable la incorporación de un área con objetivos operativos precisos para este ámbito en el campo de las acciones preventivas así como en el de las curativas y asistenciales.

En lo que hace a las **actividades de vigilancia y control (área 3)**, ejecutadas por la ATGC y por las policías autonómicas en las CCAA con competencias en materia de tráfico, los resultados son muy satisfactorios tanto en la dimensión disuasoria de los comportamientos infractores como en la incorporación de la creciente tecnificación de la función.

El efecto conjunto de las reformas legales y procedimentales, la mejora del sistema de gestión y tramitación de las denuncias, la agilización de los mecanismos de pago y las bonificaciones por pronto pago y la especialización de fiscales y juzgados en delitos de tráfico, entre otras medidas, está produciendo importantes modificaciones en el cuadro de valores ciudadano desde el que se contempla el problema, generando una dinámica de reproche social contra las conductas infractoras, ahora percibidas como factores de amenaza a la seguridad colectiva.

RECOMENDACIÓN DECIMOSÉPTIMA

Los agentes sociales consideran que las actuaciones de vigilancia y control son, junto con la implantación del carné por puntos, el gran puntal del PESV. Consideran que el Plan da a estas actuaciones una importancia máxima y que se han dedicado cuantiosos recursos, aunque algunos entrevistados consideran que será necesario hacer un sobreesfuerzo en este aspecto ya que el nivel de control alcanzado en vías principales es muy importante pero sería preciso replicar ese esfuerzo en vías secundarias.

Una cuestión adicional es asegurar la aplicación de la Ley del permiso por puntos en la totalidad del territorio nacional, evitando la existencia de zonas "exentas" en el ámbito municipal y garantizar la igualdad de todos ante la ley y la unidad de mercado.

Las medidas de **seguridad del automóvil (área 4)** se han concretado, en buena medida, en la actividad de transposición del Derecho derivado de la UE en materia de seguridad activa y pasiva del automóvil, en la potenciación de la renovación del parque y en la mejora de la calidad de la revisión técnica en base a criterios de seguridad de los vehículos. Las medidas de estímulo a la renovación del parque han producido efectos muy positivos en términos de rejuvenecimiento del mismo pero sólo han incorporado requisitos de seguridad en el automóvil con carácter complementario a los límites de emisiones de CO₂, con ocasión de la renovación del Plan 2000E.

La relevancia para la seguridad vial (para la seguridad de todos los usuarios de las vías) de las condiciones técnicas de los vehículos que circulan, parece demandar un mayor compromiso por parte de las administraciones en la labor de dotar de unas instrucciones de inspección, suficientes y homogéneas, a los centros de ITV independientemente del territorio donde presten su servicio.

La inclusión de medidas en el PESV destinadas a promocionar la seguridad pasiva y activa del automóvil no parece haber tenido otra aplicación práctica que la de invocar las acciones contenidas en el PAESV, y sus indicadores de actividad y resultado, tampoco otra que referirse a los derivados de las antecitadas transposiciones. Su función principal sería, así, la de extender la información sobre las medidas citadas (ESP, ADAS, *alcoholock*, etcétera.) como un elemento de estímulo a la demanda y generación de necesidades que puede contribuir a acelerar su incorporación en la producción de vehículos más seguros.

RECOMENDACIÓN DECIMOCTAVA

Sería conveniente, establecer un plazo determinado para la incorporación a los vehículos, de serie, de medidas predictivas y adaptativas, con especial incidencia en el denominado "triángulo de seguridad del automóvil" (frenos, neumáticos y suspensiones), que son las que tiene un tercio de los vehículos que pasan la ITV.

Igualmente sería preciso complementar las medidas de estímulo a la compra de coches incorporando criterios de seguridad en el automóvil y primando la complementariedad seguridad/reducción de emisiones de CO₂.

E impulsar cerca de las instituciones comunitarias competentes la adopción, en plazo determinado, de limitadores de velocidad que posibiliten con el mínimo esfuerzo la conducción a velocidades permitidas.

Por último, en cuanto a las acciones relacionadas con la revisión técnica, sería conveniente institucionalizar el funcionamiento y los acuerdos del grupo de trabajo para la homogenización de las Inspecciones Técnicas de Vehículos (ITV) y su funcionamiento.

La seguridad vial en las **infraestructuras (área 5)** es un objetivo fundamental del PEIT, desde luego el que mayor grado de legitimidad social le aporta. Los objetivos señalados en este tema por el PESV se han cumplido en un grado aceptable (1,82% del valor patrimonial de la Red de Carreteras del Estado) en dichas vías, que absorbe la mayor parte del volumen total del tráfico. No obstante, para el resto de la red viaria (el 84% del total) se carece de información, lo que representa una carencia. Sería deseable que las administraciones titulares de estas vías asumieran progresivamente un compromiso similar.

RECOMENDACIÓN DECIMONOVENA

El grado de inconcreción en la atribución de responsabilidades y la vaguedad del indicador de actividad contemplado en el PESV, hacía presagiar la falta de información sobre lo ejecutado y sobre los resultados obtenidos. Si se pretende mantener una medida de estas características, como es el parecer del equipo de evaluación, debieran habilitarse los mecanismos oportunos para que los titulares de las vías no del Estado pudieran complimentar este tipo de información. La Conferencia Sectorial competente debiera asumir alguna responsabilidad al respecto.

Por otra parte el esfuerzo presupuestario alcanzado en materia de conservación, mejora y construcción de infraestructuras, debiera ser mantenido en el marco de los objetivos generales del PEIT, reequilibrando su peso con respecto a la construcción de nuevas vías y haciendo parte del compromiso del 1,5% del PIB en términos anuales hasta 2020. Desde esta perspectiva sería conveniente articular en el seno de la Conferencia Sectorial competente, una acción común con el resto de titulares de las vías para la generalización de los planes de señalización y eliminación de los TCA en todas las carreteras.

El desarrollo y ejecución del PEIT debiera realizarse, en lo sucesivo, en el marco de los objetivos y previsiones de la EEMS.

Adicionalmente podrían adoptarse otro tipo de medidas como:

- ♦ Establecer la obligatoriedad de la auditoría y la evaluación del impacto de seguridad vial en los proyectos de obras.
- ♦ Elaboración de un manual de de señalización.
- ♦ Establecer la obligación de señalar adecuadamente en los pliegos de prescripciones técnicas.
- ♦ Encomendar a la ATGC la vigilancia e inspección de las señalizaciones, así como la potestad sancionadora.
- ♦ Avanzar en I+D+i, por parte de los ministerios de Interior e Industria, para alcanzar una tecnología que interactúe con dispositivos de los vehículos para la gestión/información del tráfico.
- ♦ Incentivar, en el marco de las previsiones del PEIT el reequilibrio modal en favor del transporte de mercancías por ferrocarril.

La seguridad vial laboral (área 6) puede mejorar sensiblemente sus resultados, a condición de incorporarla al ámbito de la negociación colectiva y de la mejora de la calidad de los empleos y los derechos en el sector del transporte, de un lado; y, de otro, si se mejora la coordinación de las actividades de inspección con las que realizan el Ministerio de Fomento y las CCAA en el ámbito de sus competencias. En todo caso, la AGE tal vez podría regular unos mínimos en inspecciones.

En lo que a mejora de la formación se refiere-condición *sine qua non* para reducir las altas tasas de accidentes con víctimas en las que se ve implicado un vehículo pesado- es un problema sobre el que se manifiestan diferencias marcadas entre los empresarios y los trabajadores, sobre la distribución de los costes de la formación.

RECOMENDACIÓN VIGÉSIMA

Podría valorarse la inclusión de la seguridad vial laboral en la negociación colectiva.

Igualmente podría abordarse la regulación, para los trabajadores autónomos, de las condiciones mínimas de prestación del servicio, relacionadas con la seguridad vial laboral.

Por lo que respecta a la **atención a las víctimas y sus familias (Área 7)**, al tiempo que se debate acerca del nuevo derecho a la seguridad vial, las víctimas de los accidentes también precisan una nueva definición, con efectos jurídicos, que aclare las estadísticas y que permita una mejor toma de decisiones con respecto a las necesidades de este amplio colectivo. En este sentido, se pueden adoptar dos posturas: la que se ha seguido en las intervenciones del Encuentro de Ciudades de Gijón, que apoyaba una definición amplia que tuviera también en cuenta el entorno de la víctima, así como a los que atienden a esas víctimas (profesionales y no profesionales) e, incluso, al responsable del accidente. Por otro lado, asociaciones de víctimas como AESLEME defienden una definición que haga más prácticos los datos: es decir, aclarar y adoptar unánimemente la definición de muerto (se está extendiendo el dato a 30 días, y no tanto a 24 horas como hasta hace un tiempo) y también la definición de herido grave (teniendo en cuenta no un criterio estrictamente hospitalario -más de 24 horas en hospital- sino que incorpore las secuelas del accidente a la hora de salir del centro hospitalario.

Para poder tratar convenientemente a las víctimas, se echa en falta la protocolización, con carácter de derecho básico, de un máximo de tiempo en los servicios de pronto auxilio para reducir la diferencia con la mejores prácticas de la UE en el tiempo de auxilio (en Alemania, 15 minutos en helicóptero), para garantizar la atención en la "hora dorada"¹⁰⁸.

¹⁰⁸ La "hora dorada" es un tiempo imaginario en el cual, el lesionado con serios traumatismos tiene el porcentaje más alto para sobrevivir a sus lesiones, de disminuir las complicaciones y las posibilidades de quedar lesionad. El paciente debe recibir cuidados definitivos en el hospital dentro de los 60 minutos contados a

Se han demostrado como imprescindibles los convenios de colaboración entre CCAA, no sólo para atender pronto a la víctima, en el marco de la mencionada "hora dorada", sino, incluso, para reducir costes, habida cuenta que, según estimaciones, una asistencia en ciudad cuesta 800 euros, y una asistencia interurbana cuesta 6.000 euros.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOPRIMERA

Debería estimularse la colaboración entre CCAA para la prestación de servicios de pronto auxilio con vistas a reducir el tiempo de prestación de este servicio.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOSEGUNDA

Sería conveniente dotar servicios de atención, orientación y apoyo a las víctimas y sus familias en relación con las gestiones posteriores al accidente, sin perjuicio de los que reciban los titulares, beneficiarios de seguros de accidentes.

Por lo que respecta a la **Investigación y análisis de seguridad vial (área 9)**, a pesar de que se ha configurado un material asequible y útil, publicitando a través de la web de la DGT información sobre accidentalidad, diferente información estadística relacionada con los accidentes de tráfico y estudios e informes sobre la materia, no parece que se haya conseguido impulsar la obtención rápida de datos distintos a los que se gestionan a través de atestados de la ATGC, ni enfocar la obtención de una mayor información acerca de los accidentes de tráfico a través de la interrelación con Servicios Sanitarios, compañías asegurados etcétera.

partir de su lesión; después de esa "hora dorada" las posibilidades para sobrevivir decrecen dramáticamente, aún con los mejores cuidados quirúrgicos.

Mención específica merecen las actuaciones relativas a la coordinación y orientación práctica en los análisis, estudios e investigaciones donde la DGT impulsa la investigación en materia de seguridad vial a través de un grupo de trabajo en el seno del Consejo Superior de Seguridad Vial y a través de estudios encargados a diferentes organismos de investigación.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOTERCERA

Un tratamiento de la generación de conocimiento y su gestión adecuado a las dimensiones del problema y a la relevancia política adquirida requeriría, en coherencia con lo apuntado en materia de educación vial, potenciar la seguridad vial ordenando y agrupando los esfuerzos actualmente dispersos.

Por otra parte sería necesario garantizar la recogida y tramitación de información sobre accidentes ocurridos en las CCAA con competencias en materia de tráfico, crear una base de datos en la red de hospitales públicos sobre víctimas de accidentes y sus secuelas.

Finalmente deberían incrementarse los estudios y perfiles de siniestralidad para la realización de planes específicos que puedan permitir la mejora en la accidentalidad en los colectivos más vulnerables.

En cuanto a la **información y la participación social (Área 9)** ha sido enorme el esfuerzo de información llevado a cabo por la DGT. Aunque se han obtenido magníficos resultados con las campañas periódicas y temáticas –la mayoría de los ciudadanos conoce, según se desprende de las encuestas, el PESV- aún queda mucho margen de mejora en materia de información y concienciación al conjunto de la población.

La percepción social acerca del PESV y sus resultados es un factor de esperanza y legitimidad para la continuidad de los esfuerzos en la política de seguridad vial. Una muy estimable mayoría de los ciudadanos consultados ha declarado conocer el PESV lo que es doblemente relevante en un Plan que no ha sido aprobado como tal. Aún más importante es la mayoría de los que consideran fundamentales las medidas destinadas a mejorar los medios de vigilancia y control como las más eficaces en la perspectiva de la reducción de la mortalidad en los accidentes de tráfico. Las medidas de carácter más estructural como las relacionadas con la educación y formación, la conservación de las infraestructuras o la seguridad de automóvil han merecido menos atención aunque cuando los consultados pertenecen a algún sector directamente vinculado con seguridad vial la importancia de estas medidas crece más que proporcionalmente.

En el terreno de la participación, son fundamentales los estímulos o el fomento del tejido asociativo no sólo de víctimas y familiares de víctimas, sino de diversos tipos de asociacionismo que tengan por objeto la potenciación de la ciudadanía vial. Especial importancia reviste, como se ha indicado, la participación en los procesos de decisión, seguimiento y evaluación de los programas y medidas que se dicten en el desarrollo del futuro Plan Estratégico. Procesos de consulta como los iniciados por la Comisión Europea de cara al Programa de Acción Europeo 2011-2020

representan una oportunidad a escala estatal para operar una incorporación de los elementos más activos de la población a la puesta en marcha de la nueva política vial. Ello compensaría, además, el exceso de representación “de intereses” en algunos órganos como el propio Consejo Superior de Seguridad Vial.

En cuanto a **la coordinación con el resto de administraciones públicas (Área 10)** con competencias sectoriales incluidas en el PESV ha resultado muy desigual. Los planes de seguridad vial de las CCAA y de las CCLL no han tenido reflejo en el Plan ni en términos de coordinación de acciones ni en términos de financiación de sus costes.

Sin embargo, en los niveles operativos de gestión se produce una coordinación *de facto* entre las Jefaturas provinciales de Tráfico y los Centros de Gestión del Tráfico y los órganos competentes de las CCAA y de CCLL.

La posibilidad de que las CCAA con competencias en materia de tráfico y seguridad vial puedan establecer sus propios Consejos autonómicos, más allá de afectar las potestades de autoorganización de estas, parecería configurar un régimen dual, caracterizado por alguna modalidad de coordinación en las CCAA sin competencias de tráfico y ninguna- o, al menos, ninguna prevista-en las que sí tiene estas competencias.

En todo caso y desde el punto de vista de la gestión del Plan, se echa de menos alguna modalidad de colaboración con las actuaciones de las CCAA, estén o no configuradas en forma de plan, siquiera fuera con vistas a mejorar la eficiencia en la aplicación de los recursos presupuestarios precisos para la financiación de las medidas de ambas administraciones.

La colaboración con las CCLL tiene un carácter fuertemente subsidiario con aquellos municipios que no disponen de medios para el desempeño de los servicios y se realiza habitualmente a través de convenios bilaterales de colaboración entre la DGT y el ayuntamiento en cuestión.

RECOMENDACIÓN VIGESIMOCUARTA

Este régimen de bilateralidad, útil en el lanzamiento de una determinada actividad, debiera ser sustituido por un régimen de cooperación en el que la DGT pudiera aportar recursos condicionados, entre otros, a la definición de objetivos y medidas concordantes con las establecidas en el Plan Urbano Tipo.

SOBRE EL IMPACTO DEL PLAN EN RELACIÓN CON LAS PRINCIPALES CAUSAS DE SINIESTRALIDAD

La valoración del impacto de las principales medidas del PESV sobre las principales causas de la siniestralidad, se ha realizado aplicando una doble metodología.

Con la primera de ellas, un análisis mediante el modelo DRAG, el objetivo último ha sido tratar de poner de manifiesto aquellos resultados que puedan derivarse del análisis de una forma clara y sin generar excesivas dudas, diferenciándolos de aquellos otros que puedan ser más controvertidos o de difícil interpretación.

Las principales conclusiones obtenidas a partir de la aplicación de esta metodología apuntan a un efecto claro y positivo en la reducción de la siniestralidad de las siguientes variables:

- La Ley del permiso por puntos aunque con efectos de poca magnitud (algo menos de un 1%), lo que posiblemente sea imputable a que su influencia se ha canalizado a través de otros mecanismos relacionados con la vigilancia, control y sanción.
- El aumento de la RAC, con una contribución a la reducción de la siniestralidad en el caso de accidentes con heridos y víctimas heridas importante (del orden del 5%), aunque sus efectos positivos pueden deberse a un efecto duradero de las inversiones hechas con anterioridad al PESV y también la puesta en marcha del PEIT.
- los conductores noveles, la siniestralidad en los festivos y fines de semana y el conjunto de medidas de vigilancia y control, y se trata de ámbitos donde aunque se ha avanzado en la lucha contra la siniestralidad, todavía queda margen para intervenir. Esto es especialmente cierto en el caso del número de agentes de tráfico; en cuanto a los controles de alcoholemia, puede que haya más recorrido en el ámbito urbano.
- Se ha avanzado ligeramente en las actuaciones relacionadas con las nevadas y el porcentaje de vehículos con ABS, pero precisamente por ello se trata de ámbitos de actuación que ya no resultan significativos y por lo tanto con prácticamente ningún potencial reductor de la siniestralidad (de modo que no se pueden considerar prioritarios).

La segunda aproximación para valorar el posible impacto del PESV consiste en el estudio del impacto de algunas variables clave en las series temporales de víctimas, mediante un modelo de ARIMA para análisis de intervenciones.

Este análisis se ha elegido con el objetivo de medir el impacto de las dos reformas legislativas más importantes que ha puesto en marcha el PESV, la implantación del carné por puntos y la reforma del código penal. Además, ha permitido capturar cambios de tendencia o fenómenos que se hayan dado en un momento puntual del tiempo que se reflejan en las series pero que no está claro su origen.

Los resultados de este estudio apuntan, a que ya a principios de 2004 había algún tipo de "fenómeno" o "proceso" subyacente que había modificado favorablemente el patrón de la siniestralidad y que no está relacionado con el PESV, de modo que aunque éste no se hubiese llevado a cabo posiblemente se hubiese observado igualmente una cierta reducción de víctimas (y por tanto la reducción que efectivamente se ha producido no es totalmente atribuible al PESV).

Por lo que respecta a la contribución a la reducción de la siniestralidad de las dos medidas legislativas analizadas se estima que a la entrada en vigor del permiso por puntos en julio de 2006 se le puede atribuir una reducción de la siniestralidad en el intervalo del 12% - 13,9% y a la modificación del código penal una reducción hasta el momento que se situaría en el intervalo del 17,78% - 20,7%.

Una forma clara de ilustrar el efecto global que las dos principales medidas legislativas del PESV han tenido sobre la siniestralidad consiste en analizar que hubiese ocurrido si no se hubiesen producido estas medidas (lo que en términos evaluativos se denomina contrafactual).

Para esta estimación se ha proyectado la serie de víctimas a partir de junio de 2006 pero sin aplicar esas dos medidas, de modo que la serie sigue su propia inercia.

Los resultados del análisis indican que la reducción de víctimas en el escenario sin cambios legislativos, si bien sigue existiendo, es mucho menos intensa, y que a partir de 2006 las diferencias entre ambos escenarios crecen a un ritmo muy importante. Pero hay que tener presente que esta diferencia a partir de 2006 está, de hecho, capturando no solamente las dos medidas legislativas mencionadas (el carné por puntos y la reforma del Código Penal), sino también las que ya se han comentado que les son complementarias junto con todos aquellos elementos del PESV que se hayan puesto en funcionamiento a partir de ese momento (o cuyos efectos hayan empezado a percibirse en ese momento).

Así, desde julio de 2006 a octubre de 2008 se podría estimar que 1.603 vidas se han salvado, lo que representa el 92% de la reducción experimentada en dicho periodo, y para el periodo completo entre los años 2004 y 2008 se estima que el número de vidas salvadas sería de 1.737, que representan más del 43% del número total de fallecidos con el que se cerró el año 2003.

Estos datos son clave en términos de la ejecución del PESV, ya que indican que a pesar de la tendencia subyacente de reducción de la siniestralidad, en realidad, el impacto del plan, y específicamente de aquello que tuvo efectos desde 2006 (muy especialmente el carné por puntos y la reforma del Código Penal), ha sido el responsable de casi la totalidad de la reducción de víctimas mortales a 24 horas.

ANEXOS

- Anexo I. Matriz de preguntas.
- Anexo II. El gasto público en seguridad vial. El programa 132B y sus indicadores y su seguimiento. Otros programas presupuestarios relacionados con el PESV.
- Anexo III. Plan de Trabajo AEVAL.
- Anexo IV. Fuentes de información.
- Anexo V. Cuadros comparativos de las iniciativas sobre seguridad vial en el seno de la Unión Europea y en distintos países.
- Anexo VI. Propuestas programáticas y principales iniciativas parlamentarias.
- Anexo VII. Normativa.
- Anexo VIII. Resumen principales comparencias en el Congreso de los Diputados sobre seguridad vial. Composición de la Comisión no permanente de seguridad vial.
- Anexo IX. Cuadro de prioridades de los Planes de Actuaciones Anuales. 2007 y 2008.
- Anexo X. La descripción y ejecución del PESV 2005-2008.
- Anexo XI. El sistema de seguimiento del PESV.
- Anexo XII. Estudio cualitativo de agentes sociales.
- Anexo XIII. Grupo de discusión "La seguridad vial en la ciudad".
- Anexo XIV. Entrevistas de orientación: cuestionarios de entrevistas y fichas.
- Anexo XV. Estudio sociológico para evaluar diferentes políticas públicas.
- Anexo XVI. Descripción metodológica del modelo DRAG y criterios de interpretación de sus resultados. Análisis de resultados del modelo DRAG.
- Anexo XVII. Composición del Consejo Superior de Seguridad Vial.
- Anexo XVIII. Cuadro de planes nacionales, autonómicos y locales.
- Anexo XIX. Modelos de actas inspección de CRC; de actas inspección autoescuelas y de centros de cursos sensibilización.
- Anexo XX. Procedimiento sancionador.
- Anexo XXI. Bibliografía.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

ESTRATEGIA DEL PESV.....	32
OBJETIVOS A NIVEL INTERNACIONAL.....	36
MUERTOS EN ACCIDENTE EN EUROPA POR MILLÓN DE HABITANTES. 2003	37
EVOLUCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD EN ESPAÑA HASTA EL AÑO 2003	38
PATRÓN DE ACCIDENTALIDAD EN 2004.....	39
COMPARACIÓN ESPAÑA-OTROS PAÍSES EUROPEOS	39
INCLUSIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA.....	41
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD VIAL.....	46
HITOS EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD VIAL	47
VISIÓN DE SEGURIDAD VIAL	48
OBJETIVOS GENERALES DE REDUCCIÓN DE FALLECIDOS EN ESPAÑA	49
POLÍTICAS Y OBJETIVOS DE SEGURIDAD VIAL	51
SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES, GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL PESV	59
PROCESO EVALUADOR. METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS	64
VARIABLES CLAVE EN RELACIÓN CON LA SEGURIDAD VIAL EN ESPAÑA.	66
PRESUPUESTOS DE LOS PLANES DE ACTUACIÓN 2007 Y 2008*	79
NÚMERO DE CINEMÓMETROS FIJOS INSTALADOS	86
EXPEDIENTES GENERADOS POR LOS CINEMÓMETROS	86
DENUNCIAS Y PUNTOS RETIRADOS	88
PROCEDIMIENTOS PENALES POR DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD VIAL.....	89
DISMINUCIÓN DE LA VELOCIDAD MEDIA EN TRAMOS CONTROLADOS POR RADAR	89
FALLECIDOS EN ACCIDENTE DE MOTOCICLETA POR TIPO DE VÍA.....	91

ALINEACIÓN DE OBJETIVOS.....	93
MUERTOS EN ACCIDENTES DE TRÁFICO EN EUROPA 2003 Y 2007 (POR MILLÓN DE HABITANTES).....	93
MUERTOS POR MILLÓN DE HABITANTES EN ACCIDENTES DE TRÁFICO VARIACIÓN 2003-07	94
NÚMERO TOTAL DE FALLECIDOS	94
EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD EN CARRETERA EN ESPAÑA.....	95
MORTALIDAD SEGÚN ZONAS	95
VARIACIÓN DE LA MORTALIDAD POR CCAA 2003-2008	96
EVOLUCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD POR PROVINCIAS	97
MEDIDAS ESPECIALES DE SEGURIDAD VIAL 2004-2005. RESULTADOS	111
CURSOS DE SENSIBILIZACIÓN Y REEDUCACIÓN VIAL (ABRIL 2008-MARZO 2009)	115
INFRACCIONES DE LOS CONDUCTORES IMPLICADOS EN LOS ACCIDENTES.....	119
CON VÍCTIMAS, EN CARRETERA. AÑO 2003	119
INFRACCIONES DE LOS CONDUCTORES IMPLICADOS EN LOS ACCIDENTES	120
CON VÍCTIMAS, EN CARRETERA. AÑO 2008	120
ANTIGÜEDAD DEL PARQUE DE VEHÍCULOS	123
PARQUE NACIONAL DE VEHÍCULOS.....	124
VÍCTIMAS POR TIPO DE VÍA.....	127
NÚMERO DE VÍCTIMAS MORTALES POR TIPO DE VÍA 2003 (A 24 HORAS).....	127
ACCIDENTES CON RESPONSABILIDAD DEL CONDUCTOR	130
EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE 2007.....	130
TABLAS EXPLICATIVAS SOBRE EL ESTUDIO SOCIOLÓGICO.....	140
PRINCIPAL RESPONSABLE DE LA EVOLUCIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA SINIESTRALIDAD VIAL. PORCENTAJE DE RESPUESTAS.	142
RELACIÓN ENTRE FALLECIDOS REALMENTE OBSERVADOS Y TEÓRICOS	148
VARIACIONES ENTRE MEDIAS MENSUALES OBSERVADAS Y AJUSTADAS DEL ESCENARIO "SIN CAMBIOS LEGISLATIVOS EN LA SEGURIDAD VIAL ESPAÑOLA (SCSV)". 2004-2008 ..	150
NÚMERO TOTAL DE VÍCTIMAS MORTALES A 24 HORAS EN CARRETERA	151



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA