

LA VIGILANCIA DEL TRÁFICO EN LAS CARRETERAS.

Teniente Coronel GC D. Benito Salcedo Muñoz.*

INTRODUCCIÓN.

En la Unión europea, durante el año 2002, fallecieron más de 40.000 personas, y más de 1.700.000 resultaron heridas como consecuencia de accidentes de tráfico. Entre los jóvenes de 14 a 25 años la carretera es la primera causa de mortalidad. Una de cada 3 personas resultará herida a lo largo de su vida en un accidente. El coste anual por accidentes es de 45.000 millones de euros. Incluyendo las indemnizaciones, la cifra asciende a 160.000 millones de euros (2 % del PNB de la UE).

En España, durante el año 2003 se produjeron 47.567 accidentes con víctimas en carretera, fallecieron 4.480 personas y 79.472 resultaron heridas. Cada día se produjeron más de 130 accidentes, fallecieron más de 12 personas y más de 217 resultaron heridas. El coste social asciende a más 15.000 millones de euros.

La evolución de los accidentes con víctimas en las carreteras españolas en los diez últimos años ha sido negativa, habiendo pasado de 35.814 en el año 1993 a 47.567 en el año 2003. La evolución de las víctimas mortales en el mismo período ha sido sin embargo favorable, habiendo pasado de 5.236 muertos en 1993 a 4.480 en 2003, pero la de los heridos graves ha sido negativa, habiendo pasado de 60.525 en 1993 a 79.472 en 2003.

Estos datos pueden valorarse negativamente en su conjunto y justifican por sí solos la adopción de medidas extraordinarias y urgentes para frenar los accidentes de tráfico y sus consecuencias lesivas y sociales.

Recientemente (6 abr 2004), la Comisión de la UE, ha publicado una recomendación sobre la aplicación de las normas de seguridad vial, a fin de *reducir a la mitad el número de accidentes mortales en 2010*, tras haber contrastado a través de investigaciones realizadas que *la aplicación de las normas* es una forma eficaz de prevenir y reducir los accidentes, los muertos y los heridos.

Considera que las mejores prácticas de aplicación son: el uso de sistemas automatizados de control de la velocidad, la aplicación de pruebas aleatorias de alcoholemia y la aplicación intensiva con una duración determinada de las normas sobre uso del cinturón de seguridad varias veces al año. También que las *medidas de control* sólo son plenamente eficaces si se combinan con otras destinadas a *convencer a los ciudadanos*. Y que dadas las graves consecuencias potenciales de las infracciones, estas han de ser perseguidas con *sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias*, y no con meras advertencias.

Con relación a esta Recomendación, la Comisión ha emitido una Comunicación en la que constata que:

* Desempeña desde mayo de 2001 el puesto de Jefe de Sector de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Madrid.

- El exceso de velocidad es causa de 1/3 de los accidentes graves y mortales (11.000 muertes y 180.000 heridos)
- Los conductores ebrios provocan 10.000 muertes al año
- En 1996, 10.000 ocupantes murieron por no llevar abrochado el cinturón de seguridad
- Si se reducen las tres causas principales de las muertes se logrará reducir en más del 50% los fallecimientos
- Los países que han conseguido reducir más el número de muertes se han centrado sobre todo en la aplicación de las normas
- La relación costes-beneficios resultante de la aplicación de las mejores prácticas existentes en el conjunto de la UE (Suecia, Reino Unido, Países Bajos) es, en lo que respecta al exceso de velocidad, entre 5 y 6,8:1, a la conducción bajo los efectos del alcohol entre 3,8 y 8:1, y al uso del cinturón de seguridad entre el 10 y 13:1

Las conclusiones principales del *proyecto ESCAPE* de investigación sobre la aplicación de las normas de tráfico en Europa coinciden con el contenido de la Comunicación, al concluir que:

- La población apoya ampliamente la aplicación de las normas
- La aplicación de las normas basada en la *disuasión* es rentable
- Los *métodos automatizados* son eficaces, las soluciones actuales están anticuadas, la adopción de métodos automatizados es lenta en la mayoría de los países europeos y las autoridades se resisten a usarlos
- Los estudios muestran que se necesita *más ayuda tecnológica y métodos más simplificados para descubrir y tratar a los infractores*
- Las *medidas de aplicación de las normas* son las más apropiadas para lograr una *rápida mejora de la seguridad vial*

En España las muertes en carretera ya vienen ocupando las primeras páginas de los periódicos. La conciencia de este problema ha llevado a nuestros responsables políticos a emprender recientemente sucesivas *reformas de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y seguridad Vial* (texto articulado en Real Decreto Legislativo 339/1990) para hacer frente a este grave problema tratando de establecer un sistema de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias de las conductas contrarias a la norma. Las primeras reformas (*Ley 19/2001* y *Ley 62/2003*) se han centrado en la especial protección a los ciclistas, los menores y al medio ambiente, la sanción de determinadas conductas que conllevan desatención (uso de teléfonos móviles, auriculares, cascos, etc.), y en la tasación concreta de las infracciones muy graves, especialmente los excesos de alcohol y de velocidad y la conducción temeraria, y de los supuestos de inmovilización del vehículo en caso de riesgo para la circulación, además de contemplar la posible revocación de la autorización administrativa para conducir vehículos a motor a los conductores reincidentes, habiéndose anunciado otra reforma que pretende extender la eficacia de la revocación del permiso de conducir a las infracciones graves, incluyendo las relativas al uso obligatorio del cinturón de seguridad en los vehículos y del casco de protección en las motocicletas, a la prohibición de uso del teléfono móvil mientras se conduce, a las conductas negligentes, así como a las posibles infracciones en materia de autorizaciones administrativas, que restarán puntos del total concedido con el permiso de conducir de manera proporcional a la gravedad de las mismas.

El moderado pero sostenido aumento de la siniestralidad en los diez últimos años en España, puede explicarse en parte por el incremento del parque de automóviles, (de 18.218.924 vehículos en 1994 a 25.169.452 en 2003), o también, si consideramos que detrás de la mayor parte de los accidentes siempre hay una infracción, por el incremento del número de infracciones (sin embargo el número de infracciones denunciadas en las carreteras ha mostrado una evolución descendente, de 3.528.000 denuncias en 1983, - 303 denuncias por 100 vehículos-, a 2.158.449 en 2003, -86 denuncias por 100 vehículos-).

Realmente el deseado objetivo de reducción de las víctimas mortales debe venir de la mano de un segundo objetivo de reducción de los accidentes, y éste a su vez es función de un tercer objetivo de reducción de las conductas de riesgo y de las infracciones que suelen estar detrás de ellas.

FACTORES HUMANOS QUE CONCURREN EN LOS ACCIDENTES DE TRÁFICO.

Podemos establecer tres grupos generales de causas de los accidentes para simplificar su análisis:

- 1) Accidentes imputables a la *alteración de las capacidades del conductor o peatón*, su capacidad de atención, concentración, percepción y reacción, a) bajo la forma de distracciones, cansancio o fatiga, sueño; b) por desequilibrio emocional, bajo la forma excitación, tensión o estrés, angustia, agresividad, o depresión; c) como consecuencia de enfermedades psicosomáticas crónicas o sobrevenidas; y d) alteraciones relacionadas con el consumo de determinados fármacos.
- 2) Accidentes imputables a la *falta de pericia suficiente del conductor o peatón*, a su inexperiencia, a la percepción o interpretación errónea de las situaciones o informaciones, o a una valoración insuficiente del riesgo, de sus habilidades como conductor o de las posibilidades del vehículo en cada situación. Es el caso de las reacciones o maniobras equivocadas en evitación de peligros imprevistos, de falta de precaución en la conducción en situaciones de firme deslizante o con visibilidad reducida, o de velocidad inadecuada o trazado defectuoso en curvas peligrosas.
- 3) Accidentes o lesiones imputables a *infracciones a las normas de tráfico*, especialmente, ingestión de drogas o alcohol por encima de las tasas permitidas, excesos de velocidad, conducción temeraria o negligente, no-utilización del cinturón de seguridad o casco de protección, maniobras antirreglamentarias, violaciones de la prioridad de paso... , en las que se pueden encontrar factores tales como:
 - El vehículo como máscara que encubre al que lo conduce, desinhibiendo su conducta social, habitualmente sujeta a reglas formales de respeto.

- La engañosa sensación de fuerza y seguridad que proporciona el vehículo, como máquina potente portadora de moderna tecnología, con el consiguiente estímulo de la competitividad.
- La producción de vehículos potentes como estrategia de mercado, y la publicidad que a veces presenta aspectos atractivos pero no siempre positivos del uso del vehículo desde el punto de vista de la seguridad.
- La sobrevaloración de las capacidades y habilidades propias.
- La búsqueda, inconsciente o deliberada, de sensaciones o emociones intensas.
- La prisa, el valor social del tiempo y de la velocidad en nuestra cultura.
- El vehículo como herramienta que prolonga y amplía la libertad personal, y el rechazo a las normas que pretenden regular “en exceso” su uso.
- La infravaloración del riesgo asociado a la vulneración de las normas de tráfico, a la probabilidad de sufrir un accidente, y la falta de conciencia acerca de sus consecuencias lesivas.
- El anonimato de las acciones realizadas en carretera, asociada a las condiciones y al volumen del tráfico actual, y la tolerancia o la falta de rechazo social hacia las infracciones de tráfico, (*pues todos hemos sido infractores o podemos serlo alguna vez...*).
- El tratamiento penal y jurisprudencial de los delitos de homicidio o lesiones causadas por imprudencia en accidentes de tráfico y de los delitos de peligro –conducción bajo la influencia de drogas o alcohol y conducción temeraria-, que puede considerarse como benigno e impreciso si se tiene en cuenta la dimensión del problema ateniéndonos al número de víctimas.
- La mayor o menor eficacia disuasoria del sistema de sanciones administrativas y del procedimiento sancionador.
- El limitado alcance de la vigilancia pública en las carreteras con relación a los recursos disponibles, y las dificultades para controlar adecuadamente algunas vías o tramos.
- La percepción subjetiva de la escasa probabilidad de vigilancia, control y sanción públicos con relación al volumen actual del tráfico por parte de los usuarios.

Si el factor humano está en el origen del 95% de los accidentes, la tarea pendiente para afrontar una disminución del número de accidentes o incluso, siendo más audaces, una reducción a cero, y de su lesividad, al menos en sus formas más graves, es una tarea compleja que compromete a múltiples actores públicos y privados, como complejos son también los factores humanos analizados, que habrán de coordinar su acción con la vista puesta en este importante reto, para lo cual podría instrumentarse un código o catálogo de principios básicos o comunes en pro de la seguridad vial, que presidirían su actuación, por diversa que ésta sea, para hacer frente a los accidentes de tráfico, y cuya práctica podría constituirse en un objetivo social.

LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE TRÁFICO.

Si el cumplimiento de las normas de tráfico es la manera más directa de reducir la accidentalidad y mejorar la seguridad vial, pues las mejoras en los vehículos y en las infraestructuras rinden sus beneficios a más largo plazo, la educación en el respeto hacia las normas y la sensibilización hacia los riesgos y las consecuencias asociadas a su incumplimiento, por un lado, y la eficacia de la vigilancia, por otro, que va íntimamente unida al sistema de sanciones y a la disponibilidad de Fuerza suficiente, a los medios y procedimientos de servicio más eficientes, y a las nuevas tecnologías que facilitan la vigilancia y el control automatizado de las infracciones, constituyen los pilares sobre los que la Administración de Tráfico, que tiene encomendada la protección de los derechos de los usuarios de las vías públicas o de uso público, (a circular sin riesgo ni peligro añadido y a desplazarse libremente y sin trabas), así como garantizar el orden de la circulación y la seguridad vial, ha de encarar, en colaboración con el resto de Administraciones responsables en materia de mejoras en los vehículos y las infraestructuras viarias, o también en materia de urbanismo y medio ambiente, el futuro de un tráfico racional, sostenido y fluido, y a la vez más seguro y responsable.

La vigilancia persigue de un lado garantizar la seguridad en carretera a través de la exigencia del cumplimiento de las normas de tráfico por todos los usuarios, y consecuentemente la denuncia de las infracciones observadas, como el mejor modo de prevenir accidentes, y de otro detectar y resolver cuantas incidencias se produzcan y puedan alterar dicha seguridad, restableciendo la normalidad en el plazo más breve posible, regulando la circulación y dando la protección y el auxilio necesarios.

La vigilancia parte del supuesto de que las normas de tráfico son conocidas por todos los usuarios de las vías, y que las infracciones a las mismas pueden explicarse en algunos casos por la escasa valoración sobre su *utilidad* en términos del rigor exigido, (es decir, que cada usuario interpreta las normas con flexibilidad según las circunstancias de la vía y del tráfico y sus propios deseos o necesidades), que puede ir unida al *cálculo* personal de la exposición al *riesgo* y del *coste* de la violación de la norma, en función de las posibilidades de ser descubierto y sancionado; en otros casos, sin embargo, la infracción puede obedecer a un *impulso*, ser menos racional y estar guiada por la búsqueda de sensaciones en el límite de las propias habilidades, por un afán de competitividad, por una necesidad o impulso de autoafirmación de la propia personalidad, o por un desahogo de la agresividad, con desprecio del riesgo, como suele ser el caso de los más jóvenes; y, por último, puede también darse una combinación de ambas actitudes.

En los dos casos básicos planteados, de cálculo racional o de impulso más o menos inconsciente, el sistema de vigilancia y sanción actúa por medio de la disuasión eficaz, con efectos más inmediatos y duraderos en el primer caso que en el segundo.

En un tercer caso, de *desconocimiento de las normas, olvido, distracción o error*, la prevención del sistema de vigilancia y sanción no actúa de la misma forma, aunque es preciso reconocer que también puede actuar favorablemente al motivar la atención permanente de los usuarios.

El porcentaje de accidentes y víctimas de este tercer grupo no es sin embargo inferior al de los dos anteriores, de manera que entre los tres se podría decir que se reparten prácticamente a partes iguales las causas principales de los accidentes, sin llegar a precisar con exactitud los porcentajes correspondientes, debido a la dificultad de

determinar y aislar en cada accidente el porcentaje real de responsabilidad atribuible a cada uno de los factores que intervienen.

En cualquier caso, el volumen de accidentes debido a fallos humanos relacionados con este tercer grupo puede ser calificado de alto, y por ello resultan especialmente importantes las mejoras en seguridad, tanto en las infraestructuras viarias como en los automóviles, para disminuir la probabilidad de error y paliar la gravedad de las lesiones en caso de accidente. Sólo de esta manera se podrán fijar objetivos de cero víctimas en el horizonte del medio al largo plazo.

Volviendo a la vigilancia, observamos que le corresponde asumir, junto con la educación en el respeto a las normas, una reducción de aproximadamente dos tercios del total de accidentes y víctimas.

Si realizamos una cuenta simple, la reducción de accidentes y víctimas mediante un sistema de vigilancia y sanción plenamente efectivos, combinado con una adecuada educación vial, podrían prevenir hasta 60.000 accidentes al año en nuestras vías interurbanas, de los que la mitad son accidentes con víctimas, con 3.000 muertos (cifra que supone más del 50% del total de muertos en accidentes de tráfico, comprendiendo tanto los producidos en zona urbana -919- como en carretera -4.480- en el año 2003), y 53.000 heridos. Este desafío tan importante sugiere considerar distintos enfoques que puedan mejorar el sistema de vigilancia del tráfico y de seguridad vial.

La vigilancia, para ser efectiva, debe ejercer una disuasión eficaz sobre los conductores o usuarios proclives a la infracción de las normas, en términos de probabilidad de ser observado o controlado y por lo tanto, denunciado, en caso de vulneración.

Esta probabilidad podrá variar y disminuir a medida que los conductores vayan interiorizando las normas y asumiendo hábitos correctos, pero inicialmente, es preciso actuar de manera rigurosa y efectiva, tanto en el plano de la vigilancia como paralelamente en el de la educación vial, para romper los *hábitos incorrectos* instalados de forma resistente en los conductores y usuarios de las vías.

Si efectuamos un sencillo cálculo de la Fuerza de vigilancia disponible y de los kilómetros de vías principales y secundarias donde sería conveniente una presencia permanente o semipermanente en los diferentes tramos, definidos en función de las características de la vía y del tráfico existente en las mismas, concluiremos que se está lejos de alcanzar el *nivel de disuasión óptimo*, si tenemos en cuenta el elevado número de infracciones que se siguen observando y denunciando.

Partiendo del supuesto de que el sistema penal y administrativo de sanciones despliegue una suficiente capacidad de prevención y de disuasión, se plantea un problema de recursos de vigilancia y de eficiencia en su utilización, tanto en la selección de las estrategias operativas, como en su organización, especialización, dedicación y su distribución o despliegue, en los medios y tecnologías a utilizar, así como en los procedimientos de servicio a emplear y en la consideración, formación, motivación, actividad y rendimiento de las personas implicadas en las tareas de vigilancia.

El objetivo de disuasión que pueda fijarse debe estar vinculado a otro *objetivo "posible" de reducción de los accidentes con víctimas*, cuyo coste económico y social (pues el coste personal y familiar no podrá ser evaluado) estaría ligado al coste de las

medidas y mejoras a introducir en los sistemas de vigilancia para alcanzar el nivel deseado de disuasión y una reducción del número de infracciones parejo a la disminución de los accidentes.

Tal vez este planteamiento pueda parecer muy utilitario o de corte anglosajón, pero la rebaja conseguida en las cifras de siniestralidad en los países del norte de Europa habla en favor de las estrategias políticas y operativas de seguridad vial llevadas a cabo en la última década en estos países, basadas en la educación, el respeto y el cumplimiento de las normas de tráfico.

No hay que olvidar que la disuasión de las infracciones es un medio y no un fin en sí mismo, pues al fomentar hábitos correctos de cumplimiento persigue consolidar una actitud de *respeto* hacia la comunidad y hacia las normas que rigen la convivencia pacífica y ordenada de todos los ciudadanos mientras hacen uso de las vías públicas.

Para llegar a este punto es necesario que todos los usuarios de las vías se sensibilicen hacia la importante cifra negra generada por los accidentes de tráfico, y el drama social, familiar y personal que acompaña a éstos, conozcan y tengan presente que la probabilidad de ser víctima de un accidente se multiplica varias veces al incumplir las normas de tráfico, y se conciencien de la utilidad social de éstas; y para ello es preciso que la seguridad vial entre a formar parte de la agenda política y ocupe un lugar destacado en los foros de debate público, estimulando la preocupación, inquietud e interés de los ciudadanos en torno a este problema y la necesidad urgente de cambiar la situación.

LA ESTRATEGIA OPERATIVA DE VIGILANCIA EN LAS CARRETERAS.

Se considera que el objetivo inmediato de la vigilancia no es la reducción de accidentes, sino que éste sería más bien un objetivo diferido, pues el inmediato pasaría a ser la reducción de las infracciones, a través de su control y denuncia, en una proporción suficiente en relación a las cometidas, alcanzando un *efecto de disuasión efectivo* entre los potenciales infractores.

Toda infracción a las normas de tráfico genera un estado momentáneo de inseguridad vial, que puede desembocar o no en la producción de un accidente, y que demanda una respuesta adecuada y oportuna, aunque el riesgo sólo haya sido potencial, a fin de prevenir su repetición, pues ésta acabará produciendo finalmente un riesgo concreto, o incluso un accidente, cuando se den las circunstancias desfavorables necesarias en la vía y se sobrepase un umbral crítico.

No cabe duda que infracciones y accidentes están íntimamente relacionados, y que esta relación es de causa a efecto, de modo que la vigilancia puede actuar, bien bajo la forma de *prevención activa*, si se ocupa del total de las infracciones que se cometen, o bien bajo un concepto de *prevención reactiva*, si sólo se ocupa de aquéllas que han llegado a producir un accidente. En el primer caso actuaremos directamente sobre las causas de los accidentes en su conjunto, y en el segundo tan sólo parcialmente, sobre aquellas infracciones que han ocasionado algún accidente en algún punto. En el primer caso nos adelantamos al accidente, y en el segundo reaccionamos ante el mismo.

Hay que tener en cuenta que en el año 2003 se han denunciado 1.900.000 infracciones, y se han producido cerca de 90.000 accidentes en las carreteras interurbanas. Por lo tanto, si nos ciñéramos tan solo al estudio de las infracciones que están detrás de estos accidentes estaríamos olvidando más de 95% de las infracciones conocidas, porcentaje que ciertamente habría de ser aún mayor si consideráramos el dato de las realmente cometidas.

Es obvio que las infracciones que acaban en accidente son peligrosas, pero siempre en función de las circunstancias desfavorables que hayan rodeado el accidente. Otras infracciones, incluso similares, han podido ser tan peligrosas pero no han llegado a desembocar en accidente en distintas circunstancias no tan desfavorables, por lo que deben también tenerse en cuenta.

No obstante, los accidentes reiterados suelen ser la manifestación de infracciones, aún más reiteradas, en determinados lugares (tramos o puntos negros) donde se suelen dar con mayor frecuencia circunstancias desfavorables, por lo que es necesario considerar siempre este dato con especial atención; y así mismo, la reiteración de ciertas infracciones como causas de los accidentes graves nos lleva a considerarlas diferencialmente como más peligrosas y graves.

Lo importante es alcanzar un nivel de disuasión general en los conductores respecto de las infracciones más graves, con independencia del momento y del lugar, pues es preciso inculcar el cumplimiento permanente y riguroso de las normas, y no de forma ocasional y flexible según las circunstancias que pueda apreciar el conductor. No obstante, en aquellos tramos donde se dan más infracciones siempre será conveniente aumentar la vigilancia y el control, pues el efecto preventivo y disuasorio puede ser mayor, y así mismo será conveniente prestar especial atención a las infracciones más graves y peligrosas, y a los lugares y momentos donde se suelen producir más accidentes.

La presente discusión sirve para concretar primero, y ordenar después, una lista de prioridades para la vigilancia y el control de las infracciones y la prevención de accidentes, según la estrategia operativa elegida de prevención y disuasión, y los recursos disponibles. En esta lista situaríamos los siguientes enfoques:

- Tolerancia cero hacia todo tipo de infracciones. Control del mayor número posible de infracciones
- Tolerancia cero hacia las infracciones más graves y peligrosas en general, en razón de su contribución estadística a la accidentalidad. Control del mayor número posible de estas infracciones
- Concentración del esfuerzo de vigilancia en determinadas infracciones durante períodos más o menos prolongados
- Intensificación de la vigilancia y control de las infracciones más frecuentes
- Intensificación de la vigilancia y control de las infracciones de más fácil control, en función de los medios y los procedimientos a emplear
- Intensificación de la vigilancia y control en determinadas vías con mayor intensidad de tráfico
- Refuerzo de la vigilancia y control en determinadas vías en razón de su mayor accidentalidad, o en ciertos tramos y puntos negros de las mismas
- Refuerzo de los controles en los días y horas de mayor accidentalidad

Si seguimos una estrategia pura de disuasión deberían controlarse el mayor número de infracciones, empleando complementariamente sistemas automatizados, en las vías de mayor intensidad de tráfico, a fin de que los potenciales infractores percibieran que la probabilidad de detección y sanción es alta, y que por lo tanto “no pueden” vulnerar las normas en ningún momento.

Sin embargo han de tenerse en cuenta otros factores. Así, el control de ciertas infracciones exige proporcionalmente más recursos de vigilancia, o la dificultad de detección es mayor, y como quiera que algunos tipos de infracciones contribuyen en mayor medida a la siniestralidad, que algunas vías y tramos presentan mayor riesgo de accidentes, y que los recursos son siempre limitados, *la estrategia operativa de vigilancia en carretera habrá de combinar en la medida más adecuada los enfoques de disuasión* (detección del mayor número de infracciones, es decir de las más extendidas y frecuentes, allí donde más se den), *prevención* (de las infracciones más peligrosas o de las circunstancias concurrentes potenciadoras de riesgo y de accidentes: determinadas vías o tramos, días u horas, y condiciones ambientales o de la calzada) y *menor coste, o mayor eficiencia* (en el empleo de los recursos humanos y materiales disponibles en la vigilancia y control de algunos tipos de infracciones y vías en relación a otros).

Un enunciado equilibrado para la estrategia operativa resultante podría ser el siguiente: controlar el mayor número de infracciones, de entre los tipos más peligrosos, extendidos, frecuentes y de más fácil detección, allí donde las vulneraciones a las normas sean más reiteradas, se den circunstancias concurrentes de riesgo, y se produzcan más accidentes graves.

Este enfoque estratégico pone el acento en el control de las infracciones más comunes, peligrosas y reiteradas. Los tramos o puntos negros de accidentalidad deben ser objeto de una consideración especial, promoviendo la implantación de medias informativas, preventivas y disuasorias de carácter permanente, así como la adopción de las medidas correctoras procedentes para paliar las posibles deficiencias de seguridad en cada vía.

Para reducir las infracciones habrán de alcanzarse los *objetivos de disuasión* fijados para cada tipo de vía, vía concreta o tramo de la misma, en función del tráfico, de las infracciones y de su peligrosidad y accidentalidad, que vendría definido por el número y tipo de infracciones a detectar, advertir o denunciar, en una proporción definida respecto de las que se puedan cometer (por ejemplo, 1 de cada 3, o 1 de cada 5, o 1 de cada 10, etc.).

Para establecer el objetivo de disuasión podrá realizarse un estudio previo en cada tramo de vía a fin de observar las infracciones y la frecuencia con que se cometen en los diferentes días y horas. Se seleccionarían las más peligrosas por su repercusión en la accidentalidad, y se fijaría el número y tipo de infracciones a detectar así como la dedicación horaria, semanal o mensual de vigilancia aconsejable en cada vía o tramo de los recursos de vigilancia disponibles, que se distribuirían proporcionalmente, a fin de alcanzar los *objetivos de reducción de accidentes* que se hayan señalado.

De manera más sencilla se podría considerar el porcentaje de infracciones denunciadas sobre el total de controladas. También se puede realizar un estudio aún más simple considerando solamente las infracciones denunciadas.

Así, si nos atenemos a los datos de infracciones controladas y denunciadas en carretera en el año 2003, obtenemos que el 38,7% de las denuncias han correspondido a

exceso de velocidad, de alcohol en aire espirado, y no uso del cinturón de seguridad o del casco de protección. Dentro de este grupo básico de infracciones del actual Plan Nacional de Seguridad Vial, que se consideran claves en la estrategia de prevención, el 62% han sido excesos de velocidad, el 27% no uso del cinturón o casco, y el 11% exceso de alcohol. Por otro lado el porcentaje de vehículos o conductores denunciados sobre los controlados excede ligeramente del 3% en el caso de la velocidad, y del 4% en el caso del alcohol. En el caso del uso del cinturón y casco el porcentaje de incumplimiento es superior al 4%. Estos datos de conjunto, aunque varían sin embargo según zonas y vías, y no nos indican el número de infracciones que realmente se están cometiendo, sí nos dicen el porcentaje de incumplimiento, a pesar del esfuerzo actual, y por lo tanto ofrecen una orientación para reforzar determinadas actuaciones.

La estrategia operativa puede actuar concentrando los esfuerzos de información, prevención y disuasión sobre un tipo de infracción concreta durante un período limitado de tiempo en forma de *campañas*. Estas campañas son efectivas para sensibilizar a los ciudadanos en torno a los riesgos asociados a determinadas infracciones con una incidencia decisiva en la accidentalidad, tales como consumo de alcohol superior a las tasas permitidas, exceso de velocidad por encima de los límites establecidos, no-uso del cinturón de seguridad y del casco de protección, seguro obligatorio, etc., y también para educar y fomentar hábitos correctos de conducción. En ellas el mensaje *in-formativo*, que viene a concentrarse en torno a un solo aspecto de la norma, queda reforzado por los controles disuasorios de las Fuerzas de vigilancia. Estas campañas, sin embargo, no deben dar ocasión a pensar, 1º, que el resto de posibles infracciones no se vigilarán durante la campaña, y 2º, que la infracción que constituye el eje de la campaña sólo se vigilará durante la misma, todo lo cual habrá de descartarse puesto que giran en torno a las acciones básicas y permanentes de vigilancia y de control de infracciones.

Junto a la prevención-disuasión de las infracciones, como mejor forma de prevenir los accidentes de tráfico, el sistema de vigilancia tiene que ser capaz de proporcionar una *respuesta eficaz a las incidencias y accidentes* que puedan darse en la vía, prestando protección y auxilio a los usuarios necesitados, a la vez que garantiza la seguridad vial en el entorno de incidencia, en tanto se resuelve la misma, y facilita el pronto restablecimiento de la normalidad en la vía.

En la medida en que el sistema de prevención de infracciones no sea lo suficientemente eficaz se consumirán más recursos en la reacción ante accidentes y en su resolución, y se dedicarán menos a la prevención.

Se estima que la mera *presencia* de las patrullas en carretera, por sí sola, tiene un efecto limitado en la prevención de las infracciones.

Para garantizar una protección y auxilio eficaces en caso de incidencia o accidente, ha de buscarse la eficiencia en la distribución y asignación de los recursos de vigilancia, para lo cual se tienen en cuenta el número de accidentes, los kilómetros de vías principales y secundarias a vigilar, el tiempo medio de respuesta y de atención hasta su resolución.

En aras de una mayor eficiencia en la gestión de los recursos humanos y materiales de vigilancia puede establecerse una cierta *separación o especialización funcional* en distintos grupos entre aquellos que se dedican netamente a la *prevención* de infracciones, y por lo tanto de accidentes; y los que se dedican además a la *protección* y auxilio a usuarios y a la regulación del tráfico, que incluye la reacción ante incidencias y accidentes y su resolución; a los que se añade un tercero de capital

importancia, que actúa como policía judicial, dedicado a la *investigación* de accidentes de tráfico, del que no nos vamos a ocupar aquí.

A mayor especialización mayor eficacia, pero también más dificultades de coordinación, y presumiblemente menor dedicación a otras funciones, por lo que debe encontrarse la fórmula más equilibrada de dedicación genérica / dedicación exclusiva que en conjunto ofrezca una mayor eficiencia.

Por otro lado la separación permite tener una idea más clara de la distribución de esfuerzos y costes en las diferentes tareas de prevención, protección e investigación. El *despliegue básico* de las Fuerzas de vigilancia del tráfico debe atender preferentemente las funciones de prevención, protección, e investigación, de forma genérica, valorando el tiempo de respuesta ante una incidencia o accidente que se haya fijado como objetivo y su número en los diferentes tramos de vías principales y secundarias adyacentes asignados a una patrulla como zona de actuación. Sobre este despliegue básico se superpone el *despliegue especializado*, en investigación, en función de las necesidades de investigación en los accidentes con víctimas, y en prevención y denuncia de determinadas infracciones (en materia de excesos de alcohol y velocidad, transporte, videocontrol, etc.), según el objetivo de disuasión fijado y la disponibilidad de medios electrónicos de control, automatizados y semiautomatizados, la intensidad del tráfico y la accidentalidad en las diferentes carreteras principales y secundarias de interés.

Todos estos elementos forman parte de la estrategia operativa de vigilancia, que en definitiva es el instrumento director en la reducción del número de accidentes y víctimas a través de la reducción del número de infracciones.

LOS MEDIOS Y LOS PROCEDIMIENTOS BÁSICOS DE VIGILANCIA.

Los medios y procedimientos de servicio para *prevenir infracciones* deben estar en consonancia con la estrategia operativa y el objetivo de disuasión que se haya establecido.

Para aumentar la capacidad de disuasión de infracciones puede mejorarse la capacidad de detección, grabación y registro de las mismas, de identificación del vehículo y su conductor, de advertencia inmediata de la infracción y de notificación de la sanción, empleando *sistemas electrónicos*, digitalizados o informatizados, situados en instalaciones fijas o removibles, o en vehículos especiales, o bien sistemas portátiles fácilmente transportables e instalables, manejados de forma automática o semiautomática, a fin de multiplicar la capacidad de observación de los agentes de tráfico.

Una gran parte de las infracciones pueden ser observadas a distancia, con ayuda de sistemas automatizados o semiautomatizados, otras en cambio requieren comprobaciones directas sobre el vehículo o el conductor, previa detención, y por lo tanto una intervención directa de un agente de tráfico.

Los sistemas automatizados o semiautomatizados normalmente comprenden una unidad de detección, videograbación e identificación, y otra de advertencia de la infracción, y en su caso de comprobación y notificación de la denuncia previa detención

del vehículo. Estas unidades serían fijas en puntos especialmente conflictivos o de riesgo, con alta intensidad de circulación y reiteradas infracciones, y móviles o portátiles en el resto de los casos.

La identificación y advertencia, podrían llegar a realizarse de manera electrónica sin efectuar la detención del vehículo sobre el que se ha observado la infracción, si bien en el momento presente las posibilidades técnicas de aplicación son limitadas. Este procedimiento estaría indicado para las grandes autovías de varios carriles por sentido, con elevada intensidad de circulación, con escasos arcones o apartaderos para efectuar la detención sin riesgo, o en circunstancias ambientales desfavorables.

La *identificación* del vehículo y de su titular podría realizarse mediante lectura a distancia de la matrícula o de cualquier otro identificador electrónico que se instalara en los vehículos, contrastada con una base de datos actualizada y cargada en la unidad de detección, que chequearía las autorizaciones del vehículo, el seguro obligatorio, así como los antecedentes del titular que pudieran hacer aconsejable la detención del vehículo.

No obstante, la identificación precisa e indubitable del conductor que ha podido cometer la infracción no resulta posible mediante este sistema mientras no sea viable su captación o lectura a distancia.

La *advertencia* automatizada de la infracción detectada constituye una herramienta útil para hacer notar la observación de un incumplimiento de la norma, apercibir sobre una conducta de riesgo o moderarla de forma inmediata.

La advertencia podría efectuarse emitiendo un mensaje a través de un panel electrónico activado a distancia desde la unidad de detección, y vendría a sustituir a la notificación inmediata de la denuncia en los casos en que estuviera indicado, paliando en parte los efectos negativos asociados a la ausencia de notificación, relativos a la identificación precisa del momento y lugar de la infracción, su corrección inmediata y la ejemplaridad que acompaña a ésta.

Además salvaría el anuncio previo de la situación de un control mediante grabación electrónica de imágenes cuando no se prevea la notificación de las denuncias, pues esta forma de actuación va en contra del principio de *aleatoriedad de los controles*, en el que se basa la disuasión.

Por otro lado los problemas asociados a la falta de inmediatez de la notificación posterior del expediente y de la posible sanción administrativa cuando no se hubiera efectuado notificación inmediata de la denuncia, podrían también solucionarse automatizando los trámites.

La puesta en funcionamiento de algunos de los sistemas descritos puede requerir en ocasiones un *desarrollo tecnológico o informático a medida* aplicado a la vigilancia de las infracciones de tráfico; el gasto asociado a la inversión aplicada permitirá sin embargo mejorar a medio y largo plazo la eficiencia de la disuasión.

Las unidades fijas de videocontrol pueden activarse aleatoriamente, y las móviles han de ofrecer un perfil *no uniformado* para dificultar su identificación a distancia por los usuarios de la vía mientras se mantuvieran activas en la detección de infracciones, no así en el caso de tener que pasar a cumplir, por imperativos del servicio, tareas de protección y auxilio. De esta manera se consigue multiplicar el efecto de

disuasión perseguido en relación a la utilización de medios fácilmente previsibles a distancia por los conductores.

Hay que tener en cuenta que junto a estas unidades de detección operarán normalmente *vehículos uniformados* de patrulla en misiones de *protección, auxilio y regulación*, y en definitiva de *reacción ante incidencias y accidentes*.

La *patrulla en motocicleta* está especialmente indicada en calzadas de tráfico denso y arceles estrechos, y presenta claras *ventajas* respecto a la patrulla en vehículo de cuatro ruedas por su maniobrabilidad, facilidad para adelantar y llegar con rapidez al origen de una incidencia o accidente, y detener un vehículo utilizando las señales con el brazo, posibilidad de reaccionar en caso necesario en situaciones de riesgo con cobertura mutua, estacionar ocupando el mínimo espacio en el arcén, regular en puntos conflictivos y actuar de forma coordinada ambos componentes de la patrulla, desempeñando dos tareas simultáneamente, a cierta distancia, para resolver una incidencia o accidente, ofreciendo mejores posibilidades de señalización por medio de las luces de emergencia de las propias motocicletas; además ofrece una imagen en carretera bien visible y destacada, acorde con el carácter de autoridad de que están dotados los agentes. No obstante presenta *limitaciones* en situaciones atmosféricas o de visibilidad adversas, es más sensible al firme deslizante, especialmente en curvas, resulta menos cómoda, requiere mayor atención en la conducción, y ofrece menor estabilidad, mayor riesgo de caída, y menor seguridad en accidentes por alcance, salida de vía o colisión, en relación al vehículo de cuatro ruedas.

Las *patrullas en automóvil* normalmente con dos componentes, tienen su empleo fundamental en las *autovías*, en tramos no saturados habitualmente.

También pueden constituirse actuando coordinadamente dos vehículos con *un solo componente* por vehículo, circulando simultáneamente por autovía a cierta distancia, en la misma calzada o en la de sentido contrario, en tramos delimitados por sendos cambios de sentido, con circulación fluida, para aumentar así el efecto de *presencia* y la vigilancia, acortar el tiempo de *reacción o respuesta* ante incidencias, mejorar el *dispositivo de seguridad circunstancial* ante accidentes, así como las posibilidades de maniobra y *protección mutua frente a posibles agresiones en actuaciones conjuntas*, siempre que se mantenga permanentemente el *enlace* y la capacidad de apoyo mutuo eficaz, o de actuar de forma conjunta o próxima en caso conveniente o cuando sea necesario, en tiempo oportuno.

En la implantación de este tipo de patrulla habrá que *valorar* su contribución a las funciones de *prevención-disuasión* de las infracciones de tráfico y a las de *protección-reacción* ante incidencias y accidentes, estimando que este tipo de servicio, combinado con otros específicos de control de velocidad en autovías, puede ofrecer un buen rendimiento en el futuro. Además, será conveniente efectuar una evaluación sobre la seguridad y la disposición a intervenir de los agentes en situaciones potencialmente conflictivas, en relación a otros tipos de patrullas ordinarias en motocicleta o en vehículo de cuatro ruedas, estableciendo procedimientos operativos que lo garanticen.

Tanto los equipos de prevención y control de infracciones, como los dedicados a misiones genéricas de vigilancia y protección, que en tanto los requerimientos del servicio lo permitan actúan también en la prevención, control y denuncia de infracciones, seguirán las instrucciones marcadas en relación a las infracciones, vías, tramos de vía o puntos, así como los momentos y la duración de los controles a efectuar,

previa planificación de las acciones de acuerdo con los objetivos de disuasión y de reducción de accidentes a alcanzar.

En el *sistema de reacción* cobran especial importancia los *Centros Operativos de mando y control de las patrullas de Tráfico*, la asignación de determinados tramos de vías a cada patrulla de vigilancia y el control automatizado de su posición, la recepción de datos e imágenes desde sensores y cámaras situados en las carreteras, así como los procedimientos de aviso urgente, directamente, a través de un centro de llamadas de urgencia (112, 061, 091, 092, 062, etc.), o por activación automática de una baliza S.O.S de radiofrecuencia en el vehículo accidentado o averiado.

La resolución de *accidentes* merece una consideración aparte pues supone la coordinación, a veces compleja, de un conjunto de servicios sobre la carretera: asistencia sanitaria, para auxilio y evacuación de los heridos; bomberos, para tareas de salvamento y rescate de personas atrapadas o en peligro, la prevención y extinción de incendios, y la neutralización del peligro de explosión y contaminación química; conservación de la carretera, para tareas de reparación, reposición de los elementos de señalización, información o seguridad dañados, limpieza de la vía y apertura de la misma al tráfico; asistencia particular de grúas, para retirada de los vehículos accidentados y de la carga derramada; pudiendo concurrir además distintos servicios de medio ambiente, sanidad u otros, en función del tipo de accidente y de la carga transportada; correspondiendo a las *Fuerzas de vigilancia* garantizar la seguridad y la movilidad vial en el entorno del accidente, disponiendo la señalización circunstancial más adecuada, cooperar facilitando los trabajos de los distintos servicios y asistencias, y regular la circulación, disponiendo la situación sobre la vía de los distintos servicios, todo ello a fin de restablecer la circulación y la normalidad lo antes posible, pudiendo determinar el aplazamiento de determinados trabajos por necesidades de la circulación, o también disponer la retirada urgente de forma ejecutiva (mediante un servicio concertado, de precio tasado, garantizado y disponible) de los vehículos accidentados o averiados en caso de demora y de perjuicio grave para la seguridad o la circulación.

Puesto que los intereses en juego de cada uno de los actores implicados en la resolución de un accidente no siempre son coincidentes, puede resultar útil la elaboración de un *Protocolo de actuación conjunta* que dé a conocer los límites de las respectivas esferas de actuación, las acciones potencialmente concurrentes, el orden de prioridades y la prevalencia de los intereses en juego, todo ello a fin de facilitar la coordinación y la cooperación en estos casos.

Es preciso prestar la atención debida a los problemas de *movilidad*, teniendo en cuenta que, junto a la seguridad, es un valor a preservar de creciente importancia, por lo que en el sistema de protección se consideran las medidas de *ordenación, regulación de la circulación, señalización e información circunstanciales* que resulten más eficaces en accidentes, o en intersecciones, rotondas, incorporaciones y salidas, cuando la intensidad circulatoria sea elevada.

Mención aparte merece la utilización de *helicópteros* en misiones de información de niveles de circulación, retenciones, y medidas de ordenación y regulación de la circulación, así como de vigilancia en general y de prevención y control de infracciones, pues facilitan la observación de conjunto en grandes nudos de comunicaciones, la observación rápida de todas las carreteras en una zona amplia y la observación longitudinal a lo largo de una vía, o la transversal a varias vías de una zona,

especialmente con ocasión de operaciones especiales de tráfico o de accidentes. Dotados de cámara pueden grabar y denunciar ciertas infracciones de difícil detección en tierra (utilización indebida de los carriles, cambios de dirección o sentido prohibidos, violaciones de la prioridad de paso, adelantamientos incorrectos, paradas y estacionamientos indebidos, mal acondicionamiento de la carga, conducción arriesgada de motocicletas o vehículos en general, etc.), o enviar imágenes al Centro de Gestión o Centro Operativo de Tráfico correspondientes. Teniendo en cuenta lo anterior, puede considerarse un buen medio de observación, vigilancia y disuasión, complementario a la vigilancia en tierra. Su empleo sin embargo está limitado por razones de coste/beneficio, y también por razones meteorológicas.

EFICACIA Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE VIGILANCIA.

Además del diseño de la estrategia y de la planificación operativa, y la adecuada elección de los medios y procedimientos generales, la eficacia de los servicios de vigilancia pasa por una adecuada *planificación* que incluya la *medición de los resultados*, y la *definición de los procedimientos* de actuación de forma concreta, y también requiere una actitud permanente de revisión y *mejora continua* para adaptar los servicios a la evolución del tráfico; además es preciso otorgar la importancia debida a los *mandos* y a los *agentes* que han de ejecutar las misiones sobre el terreno, y especialmente su formación y su motivación, y por supuesto a los *ciudadanos* en tanto que usuarios de las vías públicas, sobre cuya seguridad gira toda la actividad de vigilancia. Todo esto nos situaría en la senda de unos *servicios de calidad*.

La *planificación* permite fijar objetivos concretos para las Unidades de ejecución de los servicios en desarrollo de los objetivos generales estratégicos establecidos a nivel superior, evaluar los resultados y modificar la orientación de los servicios en caso necesario.

Los *procedimientos* de actuación, descritos detalladamente, han de garantizar en cada circunstancia, además de la eficacia y la eficiencia debidas, el grado de seguridad necesario, el menor perjuicio posible a la circulación, y la atención que merecen los usuarios de la vía, contribuyendo de manera decisiva a mejorar la calidad de los servicios.

Si tuviéramos que atribuir un valor a la contribución de cada uno de los factores mencionados al comienzo de este apartado a la eficacia de los servicios de vigilancia del tráfico, diríamos que la iniciativa y la profesionalidad de las personas que componen la organización, tanto de sus *mandos*, como de sus *agentes*, aporta gran parte del valor total.

La actividad y el rendimiento de los agentes de tráfico está en relación directa a su *motivación*, que a su vez es función, como en toda organización, de una serie de importantes aspectos tales como:

- La imagen y prestigio del Cuerpo en el que prestan servicio.
- Los principios y valores, que presiden y dan sentido al ejercicio de la misión, y cómo son asumidos y practicados por todos.

- El acierto de las políticas o estrategias que impulsan, orientan y dan coherencia a la acción de conjunto de la organización y facilitan el cumplimiento de la misión encomendada, superando los retos que plantea la constante evolución de la situación del tráfico y de la seguridad vial.
- La eficacia de la Organización y la mejora continua de los servicios. La acertada definición de los objetivos intermedios que faciliten el logro de los fines, la selección de los medios más idóneos, y la adecuación de los procedimientos de actuación.
- El modo de ejercer el mando, las relaciones entre mando y subordinado, la capacidad de liderazgo de los mandos para conducir las Unidades, provocar adhesión entre los subordinados y ejercer la autoridad por medio de la persuasión, así como el empleo ponderado de las facultades disciplinarias.
- La adecuación y eficacia de los sistemas de control de la actividad profesional y del régimen disciplinario.
- La formación continua, la comunicación interna, ascendente y descendente, y la participación en los asuntos de interés profesional.
- La posibilidad de progresar profesionalmente y los incentivos para premiar los méritos.
- Las condiciones de prestación de los servicios (instalaciones, medios, vestuario, horario, planificación, seguridad y prevención, etc.) y la atención al personal.
- Los incentivos económicos, que han de contemplar las peculiaridades del servicio, en particular:
 - La iniciativa en las actuaciones
 - La potestad de los agentes de tráfico, cuyas denuncias hacen fe salvo prueba en contrario respecto de los hechos denunciados, y la consiguiente responsabilidad inherente a su ejercicio de forma imparcial y objetiva.
 - La penosidad que acompaña al servicio en carretera
 - El mayor riesgo de accidente y de lesión en acto de servicio
 - La especial exigencia en materia de policía, cuidada presencia y comportamiento en carretera, por su incidencia en la imagen, positiva o negativa, que dejan en un elevado número de ciudadanos.
 - La mayor dedicación en períodos festivos o vacacionales

La autoridad y la eficacia de los agentes de tráfico está basada principalmente en su credibilidad y profesionalidad, en la objetividad, imparcialidad y honradez en las actuaciones, y en fin, en el respeto a los *derechos de los ciudadanos*, que han de tenerse siempre presentes en toda actuación y que podrían resumirse en el siguiente código:

- ✘ Derecho a circular libremente por las vías públicas con fluidez y seguridad
- ✘ Derecho a ser advertidos de las situaciones concretas de peligro o de dificultad o restricción para la circulación
- ✘ Derecho a la protección y auxilio efectivos en caso de necesidad
- ✘ Derecho a ser informados de los motivos de una actuación concreta de los Agentes de Tráfico
- ✘ Derecho a recibir un trato digno y respetuoso con sus derechos y libertades, y a que la aplicación de las leyes y reglamentos sea ajustada a derecho, con las formalidades debidas, objetiva, imparcial, y sin discriminación alguna

- ✘ Derecho a la debida diligencia en toda actuación de los Agentes de Tráfico sin sufrir más demora ni limitaciones en sus derechos que los estrictamente necesarios
- ✘ Derecho a identificar a los Agentes de Tráfico en toda actuación que les afecte
- ✘ Derecho a ser respetados en su intimidad personal
- ✘ Derecho a recibir información y orientación en relación al ejercicio de sus derechos y libertades
- ✘ Derecho a ser atendidos e informados acerca de sus solicitudes, demandas, quejas y sugerencias

APÉNDICES

I.- CONSIDERACIONES EN TORNO A LA ORGANIZACIÓN, ESPECIALIZACIÓN Y DESPLIEGUE DE LAS FUERZAS ENCARGADAS DE LA VIGILANCIA DEL TRÁFICO EN CARRETERA.

Antes de terminar parece de interés argumentar aquí sobre el grado de especialización más conveniente de las Fuerzas encargadas de la vigilancia del tráfico para cumplir su misión, la dependencia respecto a la Administración responsable de la gestión en materia de tráfico, y las consecuencias en la organización y en la cadena de mando de las Fuerzas.

En primer lugar cabe plantear el tipo de relación que guarda la seguridad vial, en tanto que vigilancia del cumplimiento de las normas de tráfico y circulación, protección de los derechos y mantenimiento del orden y la disciplina del tráfico en las vías interurbanas, con la gestión del tráfico y de la circulación de vehículos a motor. Esto es, si la seguridad vial y la vigilancia del tráfico por un lado, y la competencia administrativa en la materia, por otro, pueden mantener una cierta autonomía o no.

A nivel normativo, por un lado la *Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (LOFCS) incluye a *la seguridad vial como parte de la seguridad pública*, y establece una cadena de mando específica, - Ministro del Interior – Secretario de Estado de Seguridad / Directores Generales de la Guardia Civil y de la Policía – Delegados y Subdelegados del Gobierno, éstos a nivel territorial, respecto de las Fuerzas de Seguridad del Estado, al encomendar específicamente a la Guardia Civil la *vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías interurbanas*; y por otro, la Ley de Bases 18/1989 y el Real Decreto Legislativo 339/1990 por el que se aprueba el texto articulado de la *Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial*, (LTSV) incluye en su artículo 5, apartado i, la competencia del Ministerio del Interior en la *vigilancia y disciplina del tráfico* y establece en su artículo 6 que dicha competencia es ejercida, junto a otras de carácter más administrativo, por la Jefatura Central de Tráfico, y también que para el ejercicio de las competencias en materia de vigilancia, regulación y control del tráfico y de la *seguridad vial*, la denuncia de las infracciones y la protección y auxilio en las vías públicas (llama la atención la ausencia de una referencia expresa a la actuación en la investigación de los accidentes, o también a la facultad para disponer la retirada de los vehículos accidentados de la vía), actuarán las Fuerzas de la Guardia Civil, especialmente su Agrupación de Tráfico, que a estos efectos depende específicamente de la Jefatura Central de Tráfico, organismo a través del cual ejerce el Ministerio del Interior sus competencias en materia de tráfico.

Esta atracción de la competencia de vigilancia por la Ley de Tráfico es en perjuicio de la *integración* de la seguridad vial en la seguridad pública, que inicialmente había contemplado la Ley de Fuerzas de Seguridad. Por tanto predominan en la vigilancia del tráfico los aspectos técnicos y especializados sobre los de seguridad ciudadana.

Cabe plantear ahora cuál es el grado de *dependencia* de la Fuerza de vigilancia de la Administración de Tráfico, que sin duda habrá de ser estrecho al haber atraído ésta para sí la competencia en materia de vigilancia.

En este aspecto, el art. 5, apdo. 1 de la Ley de Tráfico incluye entre las competencias del Ministerio del Interior la de establecer las *directrices básicas y esenciales para la formación y actuación de los Agentes* de la Autoridad en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, sin perjuicio de las atribuciones de las Corporaciones Locales, con cuyos órganos se instrumentará, de común acuerdo, la colaboración necesaria.

Este artículo viene a ceñir la dependencia funcional de la Agrupación de Tráfico, como Unidad especializada de la Guardia Civil en la vigilancia del Tráfico, respecto de la Dirección General de Tráfico, que se concreta a través de las directrices técnicas de formación y actuación en materia de vigilancia del tráfico que emanen de ésta.

Por otro lado la Agrupación de Tráfico también está sometida, como Unidad dependiente de la Dirección General de la Guardia Civil, a las directrices de ésta en su actuación genérica como Fuerza de seguridad, a tenor de lo establecido en la LOFCS.

Esta situación podría producir en algún caso cierta divergencia o conflicto entre los intereses de la seguridad en general con los de la vigilancia del tráfico en particular, correspondiendo a ambas Direcciones Generales establecer una relación directa para solucionar los problemas de *coordinación* tanto en las políticas o directrices generales a seguir como en los aspectos fundamentales de la estrategia operativa, la organización, el despliegue, la gestión de recursos materiales, la formación, y los procedimientos de actuación, o en su defecto a la Agrupación de Tráfico integrar ambos puntos de vista o proponer la solución más adecuada en cada caso.

A nivel periférico el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma es responsable político directo de todas las actuaciones de seguridad pública de las Fuerzas de Seguridad, incluidas las de Tráfico, y el Subdelegado del Gobierno en cada provincia, como así mismo el Jefe de cada Comandancia, bajo las directrices de la Dirección General de la Guardia Civil, es responsable de las actuaciones de las Fuerzas de la Guardia Civil en el ámbito de la LOFCS, y sin embargo las Fuerzas de Tráfico desplegadas a lo largo de las carreteras no son propiamente territoriales, al ser la Agrupación de Tráfico una unidad centralizada, y no están por lo tanto bajo la dependencia del mando territorial de Comandancia en cada provincia, ni tampoco del Delegado o Subdelegado del Gobierno, ni por la misma razón, de los Jefes Provinciales de Tráfico.

Aquí corresponde a los mandos territoriales de la Guardia Civil, -en el ámbito de la LOFCS-, y especialmente a los mandos de Tráfico, como responsables de los servicios específicos de vigilancia en las carreteras, -en el ámbito de la LTSV-,

fomentar la colaboración, la cooperación y el apoyo entre los servicios de seguridad ciudadana y tráfico siempre que sea necesario, informando, o asesorando en su caso, acerca de las directrices, estrategias, procedimientos y servicios que incidan o puedan incidir de una forma u otra en los respectivos servicios, e integrando las posibles divergencias.

Este modelo de organización supone un elevado grado de especialización y dedicación a la vigilancia del tráfico; no constituye pues un modelo integrado de coordinación de la vigilancia y de las actuaciones en materia de seguridad ciudadana y de tráfico, sino de *cooperación*, primando para las Fuerzas de Tráfico la actuación especializada, salvo caso de necesidad o urgencia para la seguridad pública.

Detrás de esta dedicación tan exigente no cabe duda que se encuentran los más de 4.400 muertos en carretera en el año 2003. De aquí además el *carácter centralizado* y técnico de la Agrupación de Tráfico, que viene a subrayar el perfil necesariamente disuasorio, preventivo pero a la vez impositivo, imparcial y objetivo de sus actuaciones de denuncia de las infracciones.

Siendo así, el modelo de especialización actual en la vigilancia del tráfico tiene unas limitaciones obvias en su *dimensionamiento y despliegue*, ajustado a las necesidades principales de vigilancia específica, y es por ello que la propia Ley de Tráfico prevé la participación del conjunto de la Guardia Civil en dicha vigilancia, que forzosamente habrá de ejercerse en las carreteras menos principales, donde no alcanza la vigilancia permanente o semipermanente de la Fuerza especializada.

Cabe concebir otros *modelos posibles* de policía de tráfico, y de hecho existen diferentes modelos en Europa, según el grado de especialización y exigencia de eficacia en materia de tráfico, y la amplitud del despliegue y de los efectivos especializados, o el grado de integración de las funciones de vigilancia del tráfico y de seguridad pública, y consecuentemente de la cadena de mando, con una mayor ventaja en la coordinación operativa, proponiendo la siguiente clasificación:

- 1) *modelo de integración total*: una sola policía de seguridad pública general con un nivel de especialización bajo en tráfico,
- 2) *modelo de integración especializada*: una policía de seguridad general y otra especializada en tráfico, pero bajo una sola cadena de mando a nivel provincial, manteniendo una relación de colaboración con la Administración de Tráfico a nivel central y periférico,
- 3) *modelo de especialización y cooperación*: una policía más especializada dedicada al tráfico en las principales carreteras, con una cadena de mando propia, integrada en la Administración de la Seguridad, una dependencia funcional de la Administración central de Tráfico, y que coopera en la seguridad pública,
- 4) *modelo de alta especialización*: una policía altamente especializada en autopistas y autovías, con una dependencia estrecha de la Administración responsable del tráfico, donde puede llegar a integrarse y participar en la gestión y administración del tráfico, en su aspecto más operativo.

De acuerdo con esta clasificación, el modelo español lo podríamos situar en el tipo 3, volcado a la especialización, pero sin llegar a integrarse en la Administración de

Tráfico, aunque necesaria y estrechamente coordinado con ella, pudiendo considerarlo un modelo equilibrado de acuerdo con el dimensionamiento y el despliegue necesarios para dar respuesta especializada a la accidentalidad más grave que se sitúa, no sólo en las autovías, sino también en otras vías convencionales principales, y que ha tenido un rendimiento satisfactorio hasta hoy. No obstante, este modelo exige una *delimitación normativa* del ejercicio de las respectivas funciones, y paralelamente un *esfuerzo de coordinación y cooperación* por parte de los distintos responsables, de uno y otro lado, en los diferentes niveles de responsabilidad, central, autonómico y provincial, tanto en la planificación y gestión, como en la actuación administrativa u operativa relativas a seguridad pública y seguridad del tráfico en las vías interurbanas.

II.- LA VIGILANCIA DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES.

En materia de *transportes terrestres*, el artículo 32 y ss. de la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) prevé por su parte el *apoyo* de las unidades o *destacamentos* de las Fuerzas de Seguridad del Estado y Policías Autónomas o Locales a los miembros de la *inspección* del transporte en casos de necesidad para un eficaz cumplimiento de su misión, así como la *dedicación preferente* de un *número suficiente* de agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil a la *vigilancia* del transporte bajo las directrices y orientaciones de los órganos superiores de los servicios de inspección del transporte (*Comunidades Autónomas*), coordinándose las labores de inspección y vigilancia a través de la elaboración periódica de *planes* de inspección, y correspondiendo al *Ministerio de Fomento* determinar los criterios de actuación prioritaria de los servicios de inspección en relación con los transportes de su competencia.

Pero también la LOFCS incluye, como en el caso del tráfico, la vigilancia del transporte como una función de seguridad pública.

Este modelo contempla, a diferencia del modelo de vigilancia del tráfico, una *separación* no del todo definida entre las labores de inspección, a cargo de inspectores con consideración de Autoridad en el ejercicio de sus funciones, y de vigilancia, a cargo de agentes de la Agrupación de Tráfico con dedicación preferente, (pues las inspecciones se ciñen no sólo a los vehículos y la documentación en empresas o instalaciones dedicadas al transporte, si no que también pueden realizarse en carretera, aunque su actuación puede interpretarse -art. 34 LOTT- que está dirigida a la *inspección de empresas*), una *dirección coordinada* de las actuaciones de vigilancia e inspección por parte de los órganos superiores -Direcciones Generales de Transportes de las respectivas Administraciones- competentes, a través de la elaboración de *planes de inspección* del transporte, y un *apoyo genérico* de todas las Fuerzas de Seguridad, y no sólo de la Guardia Civil, a las labores de inspección, cuando sea necesario reforzar la autoridad de los inspectores en su actuación, todo ello a través de los Delegados del Gobierno en cada Comunidad Autónoma.

Teniendo en cuenta la concurrencia de competencias en la inspección y vigilancia de los transportes terrestres, en primer lugar de la Administración General del Estado, -con el *Ministerio del Interior* por un lado, como departamento responsable de las Fuerzas de vigilancia del tráfico y transporte, y el *Ministerio de Fomento*, por otro, como departamento ministerial responsable en la materia a nivel nacional que además

dicta los criterios de actuación prioritaria de los servicios de inspección-, y en segundo lugar de la Administración de las *Comunidades Autónomas*, responsables de la aplicación de la normativa de transportes en el ámbito territorial propio, puede concretarse la colaboración esbozada en la LOTT a través de un *Convenio*, -en los términos previstos en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, donde se delimitaría el ejercicio de las distintas funciones de vigilancia e inspección, a la vez que se establecerían las formas y procedimientos de actuación conjunta y de apoyo, la información a intercambiar, la colaboración en la formación especializada, así como los recursos humanos, materiales y económicos a dedicar para mejorar la eficacia de la vigilancia, todo ello sin perjuicio de la elaboración periódica y coordinada de los correspondientes *planes de inspección*, donde se determinarían las líneas generales directrices de las operaciones de control de los servicios o actividades que puedan requerir *actuaciones especiales* (art. 35 LOTT).

La vigilancia y el control de los transportes terrestres tiene una importancia fundamental no sólo desde el punto de vista económico, si no también de la seguridad vial, lo que se pone de relieve cuando nos detenemos en la cifra del *parque* de autobuses y camiones cuyo peso es superior a 5000 Kg. -más de 280.000 (1,1% del total del parque de vehículos)-, su *contribución a la accidentalidad*, -los vehículos de más de 3.500 Kg. estuvieron implicados en el 4,6% de los accidentes con víctimas en carretera, y en el 14,8% de los accidentes mortales en 2003-, y el número de *infracciones* con incidencia en la seguridad vial observadas en vehículos de transporte de viajeros y mercancías pesados, -200.612 de un total de 1.193.429 vehículos pesados controlados, lo que supone un elevado porcentaje de incumplimiento del 16,9%, y el 9,3% del total de las denuncias impuestas en carretera en 2003-. Estas cifras justifican por sí solas un refuerzo de la vigilancia del transporte, así como la dedicación de *agentes especializados* de la Agrupación de Tráfico a esta función.

CONCLUSIONES.

Si bien la cifra de víctimas mortales apunta hacia una leve mejoría en los últimos años en España, no ocurre así con la de accidentes con víctimas, que muestra una resistencia a la baja, con su correspondiente secuela de heridos. El objetivo principal de la Administración de tráfico es la reducción de accidentes mortales, en segundo lugar es la reducción de los accidentes con víctimas. Para prevenir los accidentes es necesario prevenir las infracciones que están detrás de una gran parte de dichos accidentes; esta prevención se consigue fundamentalmente por medio de un sistema de normas adecuado y respetado por todos los usuarios de las vías, el desarrollo de programas de educación específicos, y la consolidación de un sistema de vigilancia, denuncia y sanción de las infracciones, eficaz y suficientemente disuasorio.

La actuación de las Fuerzas de vigilancia es decisiva en la prevención de los accidentes y en la atención eficaz para prevenir su agravamiento una vez que han ocurrido, así como en la prevención y disuasión de las infracciones a las normas de tráfico.

La eficacia en la disuasión se basa en la consecución de un determinado objetivo de infracciones descubiertas, denunciadas y efectivamente sancionadas, -según la gravedad de la infracción-, en relación a las realmente cometidas o controladas, que sea

suficiente para influir en el potencial infractor acerca de la elevada posibilidad de ser descubierto y sancionado en caso de infracción.

El despliegue básico de las Fuerzas de vigilancia debe responder al objetivo fijado de reacción, protección y atención a los usuarios de las vías frente a incidencias y accidentes. Complementario de éste, el despliegue especializado en la prevención y disuasión de infracciones que tienen una mayor incidencia en la siniestralidad debe ser suficiente para alcanzar los objetivos de disuasión establecidos.

Dado el elevado volumen de tráfico actual y los limitados recursos humanos de vigilancia, la *mejora en la eficacia* de ésta para alcanzar los objetivos de disuasión y de protección fijados, vendrá acompañada de una adecuada organización y despliegue, y una distribución proporcionada de los recursos, la dotación de medios automatizados o semiatomizados de ayuda a la vigilancia, una ordenada planificación operativa, el establecimiento de procedimientos de servicio y de actuación apropiados, y una mejora en la actividad o rendimiento de la Fuerza de vigilancia, a través de su capacitación y formación especializada, el adecuado ejercicio de la acción de mando, la dotación de incentivos profesionales y económicos proporcionados, -teniendo en cuenta las especiales circunstancias de penosidad, riesgo, actividad, dedicación, etc.-, y la evolución favorable de las condiciones de prestación de los servicios, tratando de conciliar la vida personal y la profesional.