

Por una norma vial europea de armonización*

Tomás Cano Campos

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense

SUMARIO

1. LA INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN EL TRÁFICO Y LA SEGURIDAD VIAL: LAS DIVERSAS FASES DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN EL SECTOR
 2. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS UTILIZADOS Y LOS SECTORES DEL TRÁFICO A LOS QUE AFECTA LA NORMATIVA COMUNITARIA: UNA POLÍTICA ABOCADA A LA ARMONIZACIÓN
 3. RAZONES PARA UNA NORMA VIAL EUROPEA DE ARMONIZACIÓN: HIPERTROFIA, DISPERSIÓN NORMATIVA Y DIVERGENCIA DE LAS LEGISLACIONES NACIONALES EN ASPECTOS RELEVANTES PARA EL OBJETIVO DE LA SEGURIDAD VIAL
 4. OBSTÁCULOS A UNA NORMA VIAL EUROPEA: LA ALEGACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
 5. HACIA UNA NORMA VIAL EUROPEA DE ARMONIZACIÓN: CÓMO ARMONIZAR EL SECTOR
-

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto del Ministerio de Fomento núm. 2003/70, sobre «Ordenación y gestión del transporte en ambiente urbano y metropolitano. Su definitiva inserción en la vida social».

1. LA INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN EL TRÁFICO Y LA SEGURIDAD VIAL: LAS DIVERSAS FASES DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN EL SECTOR

La Comunidad Europea no ha tenido competencias expresas en materia de seguridad vial hasta la entrada en vigor, el 1 de noviembre de 1993, del Tratado de Maastricht, que incluye un nuevo apartado en el art. 75 del Tratado CEE (actual art. 71), según el cual las instituciones comunitarias adoptarán «medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes». Pero ello no ha impedido que la Comunidad intervenga en la materia, aprobando numerosas normas y actos, sobre la base de sus competencias en materia de transportes en general, libertad de circulación, protección del medio ambiente y armonización de legislaciones en el ámbito del mercado interior¹. El propio *Libro Blanco sobre los transportes*, aprobado por la Comisión el 12 de septiembre de 2001, así lo reconoce: «hasta los años noventa, resultó difícil formular la actuación comunitaria en materia de seguridad vial, por la falta de competencias explícitas en este ámbito. Con todo, la Comunidad lleva tiempo contribuyendo a la seguridad vial»².

Son varias las fases o etapas por las que ha atravesado dicha actuación³.

—En una primera etapa, que puede cerrarse a comienzos de los ochenta, el

¹ Como es sabido, el principio de atribución de competencias exige que cualquier actuación normativa de la Comunidad se base o fundamente en algún precepto de los Tratados. El art. 5 del Tratado de la Comunidad Europea recoge dicho principio al disponer que: «La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna». El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea se ha referido a esta cuestión, por ejemplo, en la sentencia Costa/Enel, de 15 de julio de 1964, en la que destaca que la Comunidad esta dotada «de poderes efectivos que emanan de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad...». Por ello, los actos comunitarios deben mencionar de forma expresa el fundamento jurídico en virtud del cual se dictan, esto es, la competencia para adoptarlo indicando el precepto o preceptos del Tratado que le habilitan para ello (la fórmula usual que se recoge es la de «Visto el artículo o artículos ... del Tratado»). Vid., entre otros, G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 2000, pgs. 60 y ss.; J. V. LOUIS: «El ordenamiento jurídico comunitario», en *OPOCE*, 5ª ed., Luxemburgo, 1995, pg. 103; R. ALONSO GARCÍA: *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Madrid, Ceura, 1994, pgs. 527 y ss.; A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, pgs. 110 y 354.

² *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, pg. 72.

³ Vid. D. J. LIÑÁN NOGUERAS: «Normativa de la Unión Europea sobre Tráfico y Seguridad Vial. Su aplicación y transposición al Derecho español», en *XII Jornadas sobre Tráfico y Derecho*, Granada, 1996, pgs. 129 y ss., a quien sigo en lo esencial.

objetivo de la seguridad vial aparece enmarcado junto a otros más amplios de eliminación de obstáculos a la libre circulación de personas y mercancías y a la libre competencia, en el marco, fundamentalmente, de la política de transportes y del mercado interior. En este período se aprueban normas técnicas sobre la homologación de vehículos de motor y normas relativas al establecimiento de un permiso de conducir comunitario. Su base jurídica son los arts. 75 y 100 del Tratado CEE⁴. Así, por ejemplo, la primera directiva 80/1263/CEE, del Consejo de 4 de diciembre de 1980, relativa al establecimiento de un permiso de conducir comunitario dispone que la misma se adopta «visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, la letra c) del apartado I del art. 75» y «considerando que es deseable, para los fines de la política común de transportes, con miras a una contribución para la mejora de la seguridad de la circulación por carretera y para facilitar la circulación de las personas que se establezcan en un Estado miembro distinto de aquel en el que pasaron un examen de conducción, o que se desplacen dentro de la Comunidad, que se establezca un permiso de conducción comunitario».

—Una segunda fase se abre a mediados de los ochenta con una Resolución del Consejo, de 19 de diciembre de 1984, solicitando a la Comisión que presente propuestas en materia de seguridad vial y en la que se declara Año Europeo de Seguridad Vial 1986⁵. En cumplimiento de dicha Resolución, la Comisión presentó en 1989 una Comunicación con el título de «Seguridad Vial, una prioridad para la Comunidad», en la que se hace un balance de la actuación desempeñada en la materia, se establecen los objetivos prioritarios de las futuras actuaciones y se presentan una serie de propuestas normativas concretas. Ese mismo año, Karel VAN MIERT, miembro de la Comisión encargado de los transportes, creó un Grupo formado por siete expertos con objeto de definir a medio y largo plazo los problemas internos y externos de los transportes en el ámbito comunitario, ámbito considerado unánimemente como determinante para la realización de los objetivos de la Comunidad. Fruto de los trabajos de dicho Grupo es el Informe denominado «Transporte 2000 en adelante», en el que se presta especial atención a los problemas derivados del tráfico, fundamentalmente la inseguridad, el ruido, la densidad de la circulación, el deterioro del entorno y la contaminación

⁴ El art. 75 (hoy 71 en la versión consolidada de Amsterdam) se refiere a la política común de los transportes y disponía lo siguiente: «Para la aplicación del art. 74, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Consejo, por unanimidad hasta el final de la segunda etapa, y por mayoría cualificada después, establecerá, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Comité Económico y Social y a la Asamblea: ... c) cualquier otra disposición oportuna». El antiguo art. 100 (en la actualidad art. 94) disponía que «el Consejo adoptará, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común».

⁵ DOCE serie C, núm. 341, de 21 de diciembre de 1984.

atmosférica, y en el que se recomienda una nueva política de transportes paneuropea⁶.

En el plano normativo destacan la Directiva 91/439/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el permiso de conducción, que supone un paso más en la introducción de un permiso de conducir de ámbito comunitario, no precisado de canje. Durante esta fase, las instituciones comunitarias también se ocupan de los vehículos de motor sobre la base de su competencia en materia de protección del medio ambiente, que, como es sabido, constituye uno de los objetivos o metas a alcanzar por la Unión Europea⁷. Sobre esta base, las instituciones comunitarias han dictado una pluralidad de directivas sobre la contaminación atmosférica y acústica de los vehículos de motor. La mayoría se refieren a las reglas técnicas que han de reunir los vehículos de motor para poder ser homologados, a los niveles de emisión de gases contaminantes y ruidos que los mismos han de respetar una vez puestos en funcionamiento, y a la calidad y condiciones de los combustibles y carburantes que utilizan. Entre ellas cabe destacar la Directiva 85/210/CEE, del Consejo, de 20 de marzo de 1985, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros referentes al contenido en plomo de la gasolina, modificada por la Directiva 84/416/CEE, de 21 de julio de 1987; la Directiva 91/441/CEE, de 26 de junio, y otras que se aprueban con posterioridad como la Directiva 96/69/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de octubre de 1996, en materia de medidas contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor.

—El Tratado de la Unión Europea abre una nueva fase con la introducción de un nuevo apartado c) al artículo 75, en virtud del cual se atribuye a la Comunidad competencias expresas en materia de seguridad vial⁸. Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, dicho precepto ha pasado a ser el 71, quedando redactado como sigue: «Para la aplicación del art. 70, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art. 251 (antiguo 189 B) y previa consulta del Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones establecerá:... c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes»⁹. El Tratado de la Unión también introdujo el título XII, arts. 129

⁶ El dictamen del Comité Económico y Social de 19 de diciembre de 1991 sobre dicho informe (con un resumen del mismo) puede consultarse en el DOCE serie C, núm. 49, de 24 de febrero de 1992.

⁷ En la actualidad, tras la versión consolidada del Tratado de Ámsterdam, del tema se ocupan los arts. 3.1), 6, 174, 175 y 176 del Tratado de la Unión. Vid. E. ALONSO GARCÍA: *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1993, 2 vols., fundamentalmente el primero.; F. LÓPEZ RAMÓN: «Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental», en *Revista de Administración Pública* núm. 142, 1997, pgs. 53 y ss.

⁸ El Libro Blanco, citado, ve en esta fecha un hito capital: «El Tratado de Maastricht ofrece por fin a la Comunidad los medios jurídicos necesarios para establecer el marco pertinente y adoptar medidas en el ámbito de la seguridad vial».

⁹ El art. 70 dispone que los «Estados miembros perseguirán los objetivos del presente Tratado, en la materia regulada por el presente título, en el marco de una política común de transportes».

B, C y D (en la actualidad Título XV, arts. 154-156) relativo a las redes transeuropeas, las cuales constituyen un elemento esencial en el objetivo de la seguridad vial¹⁰.

A partir de esta fecha, la actuación de la Comunidad se ha intensificado, modificando muchas de las normas anteriores y aprobando otras en sectores que hasta el momento no se habían visto afectados. Pese a ello, la Comunidad carece en la actualidad de una verdadera política europea de seguridad vial. Como señala el *Libro Blanco sobre el transporte*, «no todos los Estados miembros reconocen la necesidad obvia de una auténtica política europea en materia de seguridad vial y la invocación del principio de subsidiariedad dificulta la actuación comunitaria»¹¹.

–Para conseguir una auténtica política europea en el sector y mejorar realmente la seguridad vial, reduciendo considerablemente el número de víctimas, es preciso pasar a una nueva fase; una fase cuyo inicio podría venir marcado por el referido Libro Blanco y que debería concluir con la aprobación de una norma vial europea de armonización que contenga los aspectos más relevantes con incidencia en la seguridad vial y otros bienes e intereses presentes en el fenómeno del tráfico, como la protección del medio ambiente, el ahorro energético, la protección del patrimonio, la política de potenciamiento de las ciudades, la selección de alternativas de transporte, etc. En los apartados que siguen se exponen las razones que exigen dicha armonización, los obstáculos con que se encuentra y la manera más adecuada de llevarla a cabo.

2. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS UTILIZADOS Y LOS SECTORES DEL TRÁFICO A LOS QUE AFECTA LA NORMATIVA COMUNITARIA: UNA POLÍTICA ABOCADA A LA ARMONIZACIÓN

Durante las referidas fases la actuación comunitaria en el sector ha sido muy prolija, pues se han aprobado un considerable número de normas y actos de la más variada naturaleza relativas a distintos aspectos del tráfico y la seguridad vial. Algunas de las razones que abogan por una norma vial europea residen precisamente en la situación a que ha conducido la referida actuación. Una situación que, como se verá de inmediato, se caracteriza por la hipertrofia y la dispersión normativa, así como por la parcialidad de la actuación de las instituciones comunitarias.

La Comunidad ha intervenido en el sector del tráfico a través de todos los «actos típicos» que recogen los Tratados constitutivos. El uso de las normas

¹⁰ En la actualidad título XV (arts. 154, 155 y 156). Vid. la Decisión 96/1692/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte.

¹¹ *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, cit., pg. 72.

y actos comunitarios no sólo se caracteriza por su pluralidad, sino también por su copiosidad o abundancia. Pero la proliferación de normas comunitarias en la materia no ha logrado imponerse en todos los ámbitos o sectores, ni siquiera en algunos tan relevantes para lograr el objetivo común de la seguridad vial como el sentido de la circulación, las tasas de alcoholemia o los límites de velocidad.

i) Las instituciones comunitarias han intervenido en algunos aspectos del tráfico o circulación vial a través de *reglamentos, decisiones, recomendaciones, resoluciones y, sobre todo, directivas* (art. 249 del Tratado de la CEE en su versión consolidada).

–Entre los *reglamentos* cabe citar el Reglamento 3821/1985/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera (el tacógrafo), modificado por el Reglamento 3688/1992, de 21 de diciembre de 1992 y, más recientemente, por el Reglamento 2135/1998 del Consejo de 24 de septiembre de 1998. En la actualidad hay una propuesta de Reglamento de modificación para adaptarlo al progreso técnico.

–*Decisiones* pueden citarse la 93/704/CE del Consejo, de 30 de noviembre de 1993, relativa a la creación de un banco de datos comunitario sobre los accidentes de circulación en carretera; varias Decisiones del Consejo, de 26 de junio de 2001, relativas a la adhesión de la Comunidad Económica Europea a diversos Reglamentos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre homologación de neumáticos recauchutados, retroreflectantes, vehículos de mercancías peligrosas, etc.; o la Decisión de la Comisión, de 21 de marzo de 2000, sobre las equivalencias entre determinadas categorías de los permisos de conducción.

–*Recomendaciones*: Recomendación de la Comisión, de 4 de julio de 2001, relativa a la creación de un marco jurídico y económico para la participación del sector privado en la introducción de servicios telemáticos de información viaria y de tráfico en Europa; Recomendación de la Comisión, de 17 de enero de 2001, sobre la tasa máxima de alcoholemia permitida para los conductores de vehículos de motor.

–También deben destacarse algunas resoluciones del Consejo: entre las más recientes, la Resolución del Consejo de 26 de junio de 2000 sobre el refuerzo de la seguridad vial, donde se «recuerda que la adopción de medidas tendentes a aumentar la seguridad de los transportes constituye un objetivo de la política común de transportes expresamente consagrado en el Tratado, reitera que el refuerzo de la seguridad vial es responsabilidad de todos (autoridades comunitarias, nacionales, autonómicas, locales, empresarios, usuarios, etc.), y considera fundamental avanzar en la adopción de algunas medidas legislativas.

–Pero la fuente comunitaria claramente predominante son las directivas, de las cuales se han dictado más de un centenar sobre los más los más variados aspectos del fenómeno del tráfico.

ii) Desde el punto de vista material, la normativa comunitaria afecta sólo a algunos sectores del tráfico: los vehículos de motor, algunas cuestiones relativas a los conductores y otras referentes a infraestructuras. Es una normativa tan abundante como dispersa y parcial. Por el ámbito material a que se refieren cabe dividir tales normas del siguiente modo.

–Relativas a los vehículos de motor de forma integral. Las Directivas comunitarias sobre los vehículos de motor son numerosísimas. Su objetivo principal o prioritario es la armonización de la normativa de los Estados miembros de la Unión Europea relativas a la fabricación y uso de los vehículos y de sus componentes y piezas con el fin de lograr su aceptación recíproca entre todos los Estados miembros¹². Por ello, su contenido fundamental son las condiciones técnicas que han de reunir los vehículos de motor, los remolques y semiremolques, así como sus partes y piezas, para poder ser homologados. A título meramente enunciativo cabe citar las siguientes: Directiva 1999/37/CE del Consejo, de 29 de abril de 1999, relativa a los documentos de matriculación de los vehículos; Directiva 70/156/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de los vehículos de motor y de sus remolques, a excepción de los tractores agrícolas y de dos o tres ruedas, que son objeto de directivas específicas¹³; la Directiva 74/150/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1974, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de los tractores agrícolas o forestales de dos ruedas; y la Directiva 92/61/CEE del Consejo, de 30 de junio de 1992, relativa a la homologación de los vehículos de motor de dos o tres ruedas. Tales Directivas han sido objeto de modificaciones posteriores.

–Junto a dichas Directivas, que se refieren al vehículo de motor de forma integral, hay que tener en cuenta las que se refieren (y a las que remiten las anteriores) a partes, elementos o aspectos de los mismos, tales como dispositivos de alumbrado y frenado, cinturones de seguridad, mecanismos de dirección, neumáticos, dimensiones y disposición de los espejos, elementos transparentes del habitáculo, peso y dimensiones, etc. Entre las más importantes cabe citar: Directiva 96/27/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1996, sobre la protección de los ocupantes de los vehículos de motor en caso de colisión lateral; Directiva 96/36/CE de la Comisión, de 17 de junio de 1996, por la que adapta al progreso técnico la Directiva 77/541/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre los cinturones de seguridad y los sistemas de retención de los vehículos a motor; Directiva 96/53/CE del Consejo, de 15 de julio de 1996, por la que se establecen para determinados vehículos que circulan en la Comunidad las dimensiones máximas autorizadas en el

¹² Vid. la Exposición de Motivos del RD 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

¹³ Ha sido modificada por la Directiva 92/53/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, que fija el cumplimiento obligatorio a partir del 1 de enero de 1996.

tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional.

–En el ámbito de la inspección técnica: Directiva 96/1996/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, sobre la aproximación de legislaciones de los Estados miembros relativas a la inspección técnica de los vehículos de motor y de sus remolques, que trata de refundir la Directiva 77/143/CEE y sus modificaciones posteriores en un único texto y armonizar la periodicidad de las inspecciones técnicas. Ha sido modificada por las Directivas 1999/52/CE, de la Comisión de 26 mayo y 2001/11/CE, de la Comisión de 14 de febrero. La Directiva 2000/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, complementa la 96/1996 y establece el marco jurídico de las inspecciones en carretera de los vehículos industriales tanto de transporte de pasajeros como de mercancías que circulan por la Comunidad.

–Por último, en materia de vehículos, cabe aludir a las directivas relativas a las reglas técnicas que han de reunir los vehículos de motor para poder ser homologados, a los niveles de emisión de gases contaminantes y ruidos que los mismos han de respetar una vez puestos en funcionamiento, y a la calidad y condiciones de los combustibles y carburantes que los vehículos utilizan (Directiva 85/210/CEE, del Consejo, de 20 de marzo de 1985; Directiva 91/441/CEE, de 26 de junio; Directiva 96/69/CE; Directiva 2002/51/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de junio de 2002).

–La intervención sobre los conductores sólo se ha centrado hasta el momento en el permiso de conducción y en la utilización de determinados mecanismos de seguridad como el cinturón. La primera directiva sobre el permiso de conducir, como se vio, es la 80/1263/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1980, relativa al establecimiento de un permiso de conducir comunitario, que establece el reconocimiento recíproco por los Estados miembros de los permisos nacionales de conducción y el canje de los permisos de los titulares que transfieren su residencia o su lugar de trabajo a otro Estado miembro. La Directiva 91/439/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, supone un paso más en el camino hacia una permiso de conducir comunitario. A tal objeto establece «una armonización más avanzada en las normas relativas a los exámenes que deben realizar los conductores y a la concesión del permiso de conducción», para lo cual es preciso «definir los conocimientos, aptitudes y comportamientos necesarios para la conducción de vehículos de motor, estructurar el examen de conducción en función de dichos conceptos y redefinir las normas mínimas de aptitud física y mental para la conducción de dichos vehículos». La Directiva impone el reconocimiento recíproco de los permisos de conducir expedidos en otros Estados miembros (art. 1.2) y elimina la obligación de canje del permiso en caso de establecimiento de residencia normal en un Estado miembro diferente, aunque el Estado de acogida podrá «aplicar al titular del permiso sus disposiciones nacionales en materia de duración de validez del permiso, de control médico así como en materia fiscal, y podrá indicar en el permiso las menciones indispensables para la gestión de éste» (art. 1.3).

POR UNA NORMA VIAL EUROPEA DE ARMONIZACIÓN

La Directiva 91/439/CEE ha sido modificada por las Directivas 94/72/CE, de 19 de diciembre, y 96/47/CE del Consejo, de 23 de julio de 1996, y han sido recientemente transpuestas a nuestro Derecho por el RD 772/1997, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores¹⁴. Como señala el preámbulo de dicho Reglamento, las referidas directivas (incluida la 91/439) establecen un marco complejo en el que determinados requisitos se configuran como rígidos, mientras que en otros supuestos se concede a los Estados miembros flexibilidad para no incorporar algún tipo de permiso (como el B1 que autoriza a conducir triciclos y cuadríciclos). Se trata de directivas de mínimos que permiten condiciones más restrictivas, no sólo respecto de alguna clase de permiso, como el A1, sino también en relación con las aptitudes exigibles a los conductores y en las pruebas a realizar para comprobarlas. Por último, y como ya se ha anticipado, la principal novedad de tales directivas es el establecimiento de un auténtico permiso de conducción de ámbito comunitario, no precisado de canje (aunque éste es posible con carácter voluntario), aunque sí de la obligación de inscripción en el Registro de Conductores e Infractores cuando el titular de un permiso de conducción expedido en otro Estado miembro establezca su residencia normal en España¹⁵.

—El uso del cinturón de seguridad es obligatorio desde enero de 1993 en virtud de la Directiva 91/671/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991. La Resolución del Consejo de 26 de junio de 2000, sobre el refuerzo de la seguridad vial, considera necesario avanzar en dicha seguridad mediante una serie de medidas, entre las que destaca la modificación de dicha Directiva al objeto de extender el uso obligatorio de cinturones de seguridad.

3. RAZONES PARA UNA NORMA VIAL EUROPEA DE ARMONIZACIÓN: HIPERTROFIA, DISPERSIÓN NORMATIVA Y DIVERGENCIA DE LAS LEGISLACIONES NACIONALES EN ASPECTOS RELEVANTES PARA EL OBJETIVO DE LA SEGURIDAD VIAL

Como se desprende de esta simple enumeración, la normativa comunitaria en materia de seguridad vial se caracteriza por su hipertrofia y dispersión, así como su tratamiento sectorial. La hipertrofia de normas y su dispersión ha quedado suficientemente ilustrada con la enumeración anterior, que sólo recoge algunas de las más importantes. Su tratamiento sectorial o parcial también. Ámbitos tan importantes para la seguridad vial como las tasas de alcoholemia, los límites de velocidad, el uso del cinturón de seguridad

¹⁴ Vid. mi libro *El permiso de conducción en España: significado y régimen jurídico*, Madrid, Civitas, 2002, pgs. 55 y ss.

¹⁵ El 18 de junio de 1998, los 15 Estados miembros firmaron una Convención sobre las inhabilitaciones para conducir en el ámbito comunitario por la comisión de delitos o infracciones tales como huir después de una colisión, conducir bajo los efectos del alcohol o a más velocidad de la permitida, etc.

en los autocares, la utilización del alumbrado (se ha demostrado que el uso de las luces de circulación diurna disminuye los accidentes), la señales (sobre todo las de dirección, que no han sido armonizadas por los Convenios de la ONU), los supuestos en que proceden las medidas coactivas de inmovilización y retirada y depósito de los vehículos, la tipificación de las infracciones y la determinación de las sanciones, etc., están hoy al margen de la intervención comunitaria y regulados de diferente manera en los diversos Estados miembros.

Los ejemplos que pone el *Libro Blanco* a este respecto son ilustrativos: «Un conductor que vaya de Colonia a Londres por las autopistas E40 y E15 deberá limitar su velocidad primero en la frontera belga (120 km/h) y luego en Francia (130 km/h), para pasar a un límite de velocidad de 112 km/h en el Reino Unido. Llegado a su destino, podrá ingerir alcohol con una tasa máxima de alcoholemia de 0,8 mg/ml, pero en el camino de vuelta, deberá limitar su consumo de tal modo que respete la tasa máxima de 0,5 mg/ml»¹⁶. El libro blanco olvida que al entrar en el Reino Unido, nuestro conductor comunitario deberá cambiar el sentido de la circulación y hacerlo por la izquierda, y que en el camino de vuelta, al entrar en Francia, tendrá nuevamente que circular por la derecha.

Algunas normas nacionales, como el *Códice della Strada* italiano, todavía contienen disposiciones contrarias al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad por la desproporcionalidad de algunas de sus medidas, tal y como ha destacado recientemente el TJCE en su sentencia de 19 de marzo de 2002 (asunto C-224/2000)¹⁷.

¹⁶ *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, cit., pg. 73.

¹⁷ Dicha sentencia resuelve un recurso por incumplimiento (art. 226 TCE) interpuesto por la Comisión contra Italia porque su legislación (art. 207 del Codice della Strada) vulnera el art. 12 del TCE al dispensar un trato diferente y desproporcionado a los infractores dependiendo del lugar de matriculación del vehículo. Según la normativa italiana, cuando una infracción se ha cometido con un vehículo matriculado en Italia, el infractor dispone de un plazo de 60 días para pagar el importe mínimo de la sanción; sin embargo, cuando la infracción se comete con un vehículo matriculado fuera de Italia, el infractor se ve obligado a efectuar inmediatamente el pago del importe mínimo de la multa o a constituir fianza cuya cuantía es el doble de dicho importe, so pena de verse privado de su permiso de conducir o soportar la inmovilización de su vehículo. Dado que la mayoría de los infractores con un vehículo no matriculado en Italia son en su mayoría ciudadanos de un Estado miembro, se establece una discriminación indirecta en función de la nacionalidad. Ahora bien, esa simple diferencia de trato no es suficiente por sí sola para vulnerar el art. 12 del TCE, pues como el TJCE tiene establecido (sentencia Pastoors y Trans-Cap), «la inexistencia de instrumentos convencionales que permitan garantizar el cumplimiento de una condena en un Estado miembro distinto de aquel donde se haya cometido justifica objetivamente una diferencia de trato entre los infractores residentes y los no residentes, y que la obligación de pagar una cantidad en concepto de fianza, impuesta tan sólo a los infractores no residentes, sirve para impedir que éstos puedan eludir una sanción efectiva declarando simplemente que no desean acceder a pagar de inmediato la multa». Es decir, al no existir los instrumentos que garanticen que una sanción impuesta en un Estado miembro pueda ser ejecutada en otro, existe un riesgo de que no

Los requisitos para obtener el permiso de conducir no se han armonizado completamente: la propia Comisión, en su Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 17 de marzo de 2000, sobre las *Prioridades de la Seguridad vial de la Unión Europea. Informe de la situación y clasificación de las acciones*, destaca la conveniencia de «estudiar más a fondo (los) criterios médicos para la concesión de permisos de conducir (y las) normas para los exámenes de conducir».

Es cierto que el *Libro Blanco* se ha percatado de estas deficiencias y ha destacado la necesidad de armonizar las legislaciones en tales materias, pero su planteamiento sigue siendo insuficiente y parcial. La insuficiencia o parcialidad de las medidas propuestas por dicho *Libro* deriva del ámbito en el que pretenden aplicarse: la red transeuropea de carreteras. Los siguientes ejemplos son bien ilustrativos: «La Unión europea debe comprometerse, en la próxima década, a perseguir un objetivo comunitario ambicioso de reducción a la mitad del número de muertes en carretera, mediante una acción integrada que tenga en cuenta la dimensión humana y técnica e incremente la seguridad de la red transeuropea de carreteras»; «Convendría resolver ante todo el problema de la armonización de algunas normas, sanciones y controles (sobre todo en materia de exceso velocidad y alcoholemia) en la red transeuropea de autopistas». Sólo si las mejoras registradas en los próximos 3 o 4 años no son significativas, la Comisión se reserva la posibilidad de presentar propuestas reglamentarias a partir del año 2005¹⁸.

Parcialidad también, porque la propia Comisión reconoce la necesidad de aplicar el principio de subsidiariedad en cuestiones tales como el límite máximo de las tasas de alcoholemia. En la referida *Comunicación sobre las Prioridades de la Seguridad vial de la Unión Europea*, señala expresamente que «la Comisión reconoce el principio de subsidiariedad en este ámbito y el hecho de que la mayoría de los Estados miembros ya han adoptado el nivel de 0,5 mg/ml o uno inferior», razón por la que desiste de presentar un nuevo proyecto de Directiva y se opta por la fórmula de una Recomendación.

se perciba dicha sanción. Lo cual justifica una diferencia de trato como la establecida por la legislación italiana. Ahora bien, «en la medida en que el importe fijado para la fianza asciende al doble del mínimo previsto en caso de pago inmediato, lo que incita a los infractores a proceder al pago inmediato de la sanción y por consiguiente a renunciar al plazo de reflexión que la Ley les otorga para decidir si van a impugnar la infracción, la diferencia de trato resulta desproporcionada con relación al objetivo que persigue la citada disposición». Es, pues, la infracción del principio de proporcionalidad la que determina, a su vez, la vulneración del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. Nuestra normativa de tráfico también establece una diferencia de trato entre residentes y no residentes (art. 67 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial de 1990), pero dicha diferencia es objetiva y razonable, y no vulnera el principio de proporcionalidad, pues prevé la necesidad de depositar la cuantía de la sanción o garantizar su pago pero por el mismo importe fijado por el agente de la autoridad.

¹⁸ *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, cit., pgs. 72, 74 y 79.

Ante una situación como la descrita la armonización parece una necesidad. Un sector en el que cada año mueren en la Unión Europea más de 40.000 personas y resultan heridas más de 1.700.000 y en el que desde 1970 han fallecido más de 1.640.000, no puede seguir por más tiempo dominado por la hipertrofia y dispersión de sus normas, por la parcialidad de las actuaciones y por la divergencia de las legislaciones nacionales en temas tan relevantes para el objetivo de un alto grado de seguridad vial¹⁹. Una normativa de estas características y con estas carencias no sólo no puede erigirse en una auténtica política europea en materia de seguridad vial, sino que constituye un serio obstáculo al objetivo declarado de reducir a la mitad el número de víctimas.

Choca frontalmente, además, con la «Legislación de calidad» a que alude la Declaración núm. 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, incluida en el Acta Final del Tratado de Amsterdam, y por la que aboga resueltamente la Comisión²⁰. «Legislar mejor» se ha convertido en una preocupación de las instituciones comunitarias que participan en el proceso normativo ante la inflación legislativa que caracteriza a todos los sectores de intervención comunitaria. En su informe al Consejo «Legislar Mejor 2000», de 30 de noviembre de 2000, la Comisión señala que la «codificación y simplificación son indispensables para que los agentes dispongan de un sistema normativo más comprensible», así como que la legislación ha de ser clara, sencilla y accesible²¹. El sector del tráfico está hoy muy alejado de estas ideas y objetivos. La armonización parece, pues, necesaria, pero choca habitualmente con un fuerte obstáculo: el principio de subsidiariedad, que los Estados no dudan en invocar para frenar numerosas iniciativas comunitarias.

4. OBSTÁCULOS A UNA NORMA VIAL EUROPEA: LA ALEGACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Como señala el Libro Blanco, «no todos los Estados miembros reconocen

¹⁹ Los datos son del propio *Libro Blanco*, pgs. 72-73.

²⁰ Como es sabido, el Consejo Europeo de Edimburgo, de diciembre de 1992, estableció la necesidad de tomar medidas para la elaboración de una legislación comunitaria más clara y sencilla. En la década de los noventa la Comisión y el Consejo aprobaron distintos instrumentos internos («líneas directrices generales para la política legislativa») para sus servicios. Al objeto de que todas las instituciones actuaran de modo coherente, se aprobó la referida Declaración que invita al Parlamento, al Consejo y a la Comisión a establecer de común acuerdo directrices para mejorar la calidad de redacción de la legislación y «hacer todo lo posible para acelerar la codificación de los textos legislativos».

²¹ La complejidad alcanzada por los Tratados también ha conducido a que uno de los objetivos prioritarios en el ámbito comunitario sea el de la «simplificación» de las normas fundamentales. Vid. J. DIEZ-HOCHLEITNER: «La simplificación: objetivo prioritario de la GIG96», en *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, boletín 115, 1996, pgs. 5 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.): «La difícil reconducción del discurso de la simplificación en el debate sobre el futuro de la Unión Europea y Perspectivas constitucionales de la Unión Europea ante la próxima CIG de 2004», en D. J. LIÑAN NOGUERAS y J. SCHWARZE, *La encrucijada*

la necesidad obvia de una auténtica política europea en materia de seguridad vial y la invocación del principio de subsidiariedad dificulta la actuación comunitaria»²². La invocación de dicho principio, sobre todo tras la aprobación del *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, añadido como anejo al TCE por el Tratado de Amsterdam, ha producido un retraimiento legislativo por parte de las instituciones comunitarias, fundamentalmente por parte de la Comisión.

El principio de subsidiariedad ha impedido, entre otras medidas, la aprobación de una norma sobre la tasa máxima de alcoholemia autorizada para conducir. En 1988, en efecto, se presentó una propuesta de fijar en un texto legislativo (una Directiva) la tasa máxima de alcohol permitida. La propuesta no fue recogida en ninguno de los 24 órdenes del día de las presidencias sucesivas del Consejo, por lo que nunca ha sido aprobada. La iniciativa se ha quedado en una simple Recomendación, adoptada el 17 de enero de 2001 por la Comisión, en la que se invita a los Estados miembros a prescribir un límite general de 0,5 mg/ml para la alcoholemia de los conductores y de 0,2 mg/ml para los conductores de ciclomotores y los conductores sin experiencia. En la actualidad la tasa de alcoholemia autorizada no es uniforme en la Unión: en algunos países como Irlanda, Italia, Luxemburgo o Gran Bretaña, la tasa máxima permitida es todavía de 0,8 mg/ml de sangre. Ello mina la credibilidad de los límites inferiores en que se basan las investigaciones más recientes e introduce un factor de relajación en el cumplimiento de los mismos.

El principio de subsidiariedad está tan arraigado, y a veces es tan mal entendido, que incluso algunos órganos auxiliares comunitarios, como el Comité Económico y Social, hacen un uso inadecuado de él. El dictamen de dicho Comité al *Libro Blanco sobre el transporte*, en efecto, señala que: «En cuanto al tema de la seguridad el Comité apoya la mayor parte de las actuaciones previstas en el Libro Blanco entre las que se incluyen la armonización de la señalización, una difusión de las mejores prácticas para evitar los accidentes o el desarrollo de nuevas tecnologías. Sin embargo, *en el marco del principio de subsidiariedad*, es contrario a la armonización de aspectos tales como la tasa de alcoholemia o niveles máximos de velocidad. Por ello, alternativamente, el Comité sugiere la fórmula de la Recomendación adoptada conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo, lo que deja margen de maniobra a los Gobiernos nacionales para decidir la conveniencia y el calendario de tal posible armonización»²³.

jada constitucional de la Unión Europea (Ponencias y Comunicaciones presentadas en el Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos, Madrid, los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001, Madrid, Civitas, 2002, pgs. 287 y ss. y 305 y ss.

²² *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, cit., pg. 71.

²³ «Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco-La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 241/168, de 7-10-2002.

Al hilo de tales afirmaciones cabe preguntarse por qué no atenta o contradice al principio de subsidiariedad la armonización de la señalización y sí la fijación de las tasas de alcoholemia o los límites de velocidad, cuando existen, como acaba de verse, varios países que tienen una tasa superior a 0,5 mg/ml, y países sin límites de velocidad en las autopistas como Alemania. La composición práctica de dicho Comité, donde puede observarse que en su nombramiento se privilegia a la representación de actividades profesionales (empresarios, transportistas, etc.) en detrimento de las representaciones de intereses (consumidores, ecologistas, etc.), quizá explique opiniones como la emitida en dicho dictamen.

Pero al margen de lo arbitrario que pueden resultar afirmaciones concretas como las referidas, cabe preguntarse, con carácter general, por el verdadero alcance del principio de subsidiariedad y su posible incidencia en la aprobación de una norma vial europea de armonización.

El art. 5 del TCE, en su párrafo segundo, describe así el principio de subsidiariedad: «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario». Como puede verse, el principio de subsidiariedad es un principio regulador del modo de ejercicio de las competencias *compartidas* entre la Unión Europea y los Estados miembros²⁴. Por ello, como señala el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, dicho principio no pone en tela de juicio las competencias conferidas a la Comunidad Europea por el Tratado conforme las ha interpretado el Tribunal de Justicia», esto es, las competencias exclusivas y el acervo comunitario (apartado 2 del Protocolo). Así, en los ámbitos de competencia comunitaria exclusiva no puede haber subsidiariedad y la Comunidad tiene la obligación de ejercer su competencia con plenitud.

Lo primero que cabe plantearse, pues, es si la política común de transportes, en la que se engloba el sector del tráfico y la seguridad vial (sin perjuicio de su relación, como vimos, con otros títulos de la Comunidad como el mercado interior, la libertad de circulación o la protección del medio ambiente), constituye una competencia exclusiva de la Comunidad o compartida –o concurrente– con los Estados.

La delimitación entre las competencias exclusivas y compartidas no es clara

²⁴ Vid., entre otros muchos, R. ALONSO GARCÍA: *Derecho comunitario...*, cit., pgs. 571 y ss.; A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, cit., pgs. 119-120.; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Sobre la necesaria elevación del rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, cit., pgs. 103 y ss.

en los Tratados²⁵. Ello se debe a la orientación marcadamente finalista de los mismos, que definen las competencias en función de objetivos, lo que impide delimitar a priori con suficiente certeza el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados²⁶. En cualquier caso, la doctrina casi unánime no incluye la política común de transportes y, dentro de ella, la garantía de la seguridad vial, entre las competencias exclusivas de la Comunidad, sino entre las compartidas o concurrentes²⁷. Las instituciones comunitarias han aludido en numerosos documentos a que la responsabilidad en el sector corresponde a todas las instancias públicas: comunitarias, estatales, autonómicas o regionales y locales. En el informe «Legislar mejor 2000 de la Comisión al Consejo, de 30 de noviembre de 2000, se reconoce expresamente que los transportes constituyen una competencia compartida.

El principio de subsidiariedad es, pues, aplicable «ratione materiae». Pero su invocación no impide en modo alguno la aprobación de una norma vial europea de armonización. Antes al contrario, la aplicación de los criterios establecidos por el Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, abogan por la aprobación de una norma de armonización en la materia. Dejando ahora de lado el amplio margen de apreciación de que gozan las autoridades comunitarias en la aplicación del principio, lo cual deriva del propio grado de indefinición del mismo al estar construido a partir de conceptos jurídicos indeterminados (necesidad, eficacia, transnacionalidad de la acción), me parece claro que el objetivo comunitario de mejorar la seguridad en los transportes se alcanza mejor con una actuación mínima de la propia Comunidad que con medidas adoptadas por los distin-

²⁵ Se ha afirmado incluso que «no existe una definición en los Tratados sobre los ámbitos que son de la exclusiva competencia de la Unión Europea». Vid. P. GRAIG: *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, en «Constituciones, constitucionalismo y Unión Europea», cit., pg. 254. Como señala J. DIÉZ-HOCHLEITNER: «El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma», en la misma obra colectiva, las competencias exclusivas no se deducen claramente de los Tratados, sino que su delimitación se debe a la labor del Tribunal de Justicia (pg. 88).

²⁶ J. DIÉZ-HOCHLEITNER: «El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma», cit., pg. 86, quien destaca que esta orientación funcional ha conducido a la teoría de los poderes implícitos, en virtud de la cual la Comunidad no sólo ostenta las competencias que expresamente le atribuyen los Tratados, sino también las que resulten necesarias para el cumplimiento de las funciones y el logro de los objetivos que el propio Tratado le encomienda.

²⁷ G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, cit., pg. 69; J. V. LOUIS: *El ordenamiento jurídico comunitario*, cit., pgs. 20 y ss.; R. ALONSO GARCÍA: *Derecho comunitario*, cit., pgs. 563 y ss.; A. VON GOGDANDY y J. BAST: «El orden competencial y vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, cit., pg. 37, quienes ponen como claro ejemplo de competencia compartida los transportes y las competencias de armonización para la realización y desarrollo del mercado interior. Algunos autores consideran, no obstante, que del actual art. 71 podría deducirse una competencia de la Comunidad excluyente de cualquier actuación de los Estados miembros en la materia (D. J. LIÑÁN NOGUERAS: «Normativa de la Unión Europea sobre Tráfico y Seguridad Vial», cit., pg. 131).

tos Estados²⁸. El art. 5 del TCE justifica la intervención de la Comunidad cuando los objetivos perseguidos se pueden alcanzar mejor a nivel comunitario debido a la «dimensión y efectos de la acción contemplada», mientras que el apartado 5 del Protocolo exige que para que la actuación comunitaria en un sector determinado esté justificada deberá acreditarse «que los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros en el marco de su sistema constitucional nacional y, por consiguiente, pueden lograrse mejor mediante una actuación de la Comunidad», para lo cual deberán aplicarse determinadas directrices tales como que «el asunto que se considera presente aspectos transnacionales» o que «la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros». Tales requisitos concurren en el sector de la circulación vial.

La dimensión transnacional o internacional del transporte es algo obvio. La existencia de Convenios internacionales sobre circulación (como los de París de 24 de abril de 1926 y el de Ginebra de 19 de septiembre de 1949) así lo demuestra. El *Libro Blanco sobre los transportes* así lo reconoce igualmente: «la normativa en materia de transportes es, por esencia, internacional»²⁹. Que el objetivo de la mejora en la seguridad vial (la seguridad vial es un concepto tendencial) no puede ser alcanzado de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros lo demuestran las consecuencias negativas que derivan de la ausencia de un marco comunitario armonizado. Un dato indicativo de tales consecuencias es la diferencia de víctimas mortales por accidente de circulación entre países de la Unión con una población y un número de vehículos similar: la relación entre las víctimas de Suecia y Portugal es de 1 a 4, 5; y la Gran Bretaña y Francia de 1 a 2, 5³⁰. Las diferencias serán aún más acusadas cuando ingresen los países candidatos, cuya flota de vehículos es más antigua y sus infraestructuras están más deterioradas.

La actuación comunitaria viene, pues, justificada por la envergadura o repercusiones supranacionales del problema y su solución. La armonización de una norma vial europea, por lo demás, tendría carácter instrumental: no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar los objetivos del Tratado en el ámbito de la circulación: seguridad vial, protección del medio ambiente, etc.³¹

²⁸ Algunos autores, como J. DIÉZ-HOCHLEITNER: «El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma», cit., pg. 90, hablan incluso de discrecionalidad por parte de las instituciones comunitarias a la hora de aplicar dicho principio.

²⁹ *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, cit., pg. 94

³⁰ *Libro Blanco. La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, cit., pg. 73.

³¹ Sobre el carácter instrumental de la armonización, L. MILLÁN: *La armonización de legislaciones en la CEE*, Madrid, CEC, 1986, pg. 183.

5. HACIA UNA NORMA VIAL EUROPEA DE ARMONIZACIÓN: CÓMO ARMONIZAR EL SECTOR

Salvado el obstáculo del principio de subsidiariedad, y partiendo de la necesidad de la armonización comunitaria mínima en el sector, cabe pronunciarse ya sobre el cómo de dicha armonización, para lo cual aludiremos primero a la necesidad de simplificación normativa del sector (i), para centrarnos después en las técnicas de armonización (ii) y concluir con la determinación del instrumento jurídico a utilizar (iii).

i) Como se ha referido, «Legislar mejor» se ha convertido en uno de los objetivos de las instituciones comunitarias. La inflación normativa que caracteriza el Derecho derivado, con la consiguiente inseguridad jurídica que ello crea, requiere una simplificación de los textos normativos. En el sector del tráfico ello ha quedado suficientemente demostrado. Al objeto de lograr la simplificación y claridad de los textos normativos, se distingue entre consolidación, refundición y codificación³². Un estudio somero de tales técnicas puede mostrarnos el camino a seguir para alcanzar una norma vial europea de armonización³³.

–La *consolidación*, procedimiento más flexible y extendido, consiste en reunir por medios técnicos las diferentes modificaciones del acto de base (esto es, la norma o normas en cuestión). El texto obtenido no es jurídicamente vinculante y se publica en la serie «C» del DOCE. La operación suele llevarla a cabo la Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

–La *refundición*, por el contrario, consiste en aprovechar la ocasión de una modificación para reexaminar el acto o actos de base y sustituirlo por uno nuevo. El ejemplo más conocido es el *Código Aduanero Comunitario*, aprobado por un Reglamento de 12 de octubre de 1992, que sustituye a más de 30 reglamentos y directivas en el sector.

–Por último, la *codificación* es un procedimiento que pretende lograr que el acto de base y el conjunto de sus modificaciones sean sustituidos por un acto único que no implica modificación sustancial alguna de las normas anteriores. Se trata de evitar la discusión sobre temas en los que ya se al-

³² Sobre estas cuestiones, vid. G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, cit., pg. 202, a quien sigo en la exposición de tales técnicas.

³³ En rigor, la armonización mediante una norma vial europea no tiene como fin en sí mismo la seguridad jurídica, la claridad del Derecho en un determinado sector o su simplificación y racionalización, sino sólo en la medida en que los mismos sean necesarios para mejorar la seguridad vial, proteger el medio ambiente, garantizar la libertad de circulación, etc. Mientras que éstos son los objetivos inmediatos de la armonización, aquéllos son sólo fines mediatos. Pero, como ha señalado la doctrina, una mejora de la calidad de los textos debe ser el resultado normal de cualquier armonización. Vid. L. MILLÁN: *La armonización de legislaciones en la CEE*, cit., pgs. 184 y 193, con abundante bibliografía sobre el particular.

canzó un difícil compromiso. El texto codificado se publica en la serie «L» del *DOCE*³⁴.

A la vista de tales técnicas, el camino a seguir para aprobar una norma vial europea de armonización debería ser el de la *refundición*, pues en el sector que nos ocupa es preciso crear Derecho nuevo, aprobar nuevas normas sobre sectores que aún no están armonizados en el ámbito comunitario. La codificación lograría simplificar el sector, pero no permitiría alcanzar una armonización del mismo en sectores relevantes para la seguridad vial que ya han sido suficientemente destacados.

ii) La doctrina suele distinguir entre técnicas e instrumentos normativos de armonización. Con las primeras se alude, entre otros extremos, al contenido del acto de armonización (obligatoriedad, dimensión temporal y espacial, tipo de normas que debe contener, etc.). Con los segundos a la forma del acto, al medio jurídico utilizado. Dado que los elementos básicos de una norma europea sobre la seguridad vial ya han sido tratados, me centraré tan sólo en algunos aspectos relativos al contenido de la armonización³⁵.

–Desde el punto de vista de la fuerza jurídica de la armonización necesaria en el sector, parece claro que el acto de armonización debe tener carácter obligatorio, lo que, como veremos al ocuparnos de los instrumentos normativos, excluye determinados actos como las recomendaciones.

–En cuanto al aspecto temporal (realización de la armonización en el tiempo), suele distinguirse con carácter general entre armonización inmediata y diferida. La primera alude a la armonización llevada a cabo de una vez, de un sector en bloque, armonizando todos sus aspectos de forma simultánea. La diferida es una armonización por etapas de los diversos aspectos del sector de que se trate. En el ámbito que nos ocupa, parece preferible la primera respecto de aquellos sectores mínimos relacionados con la mejora de la seguridad vial.

–Otra cuestión importante es la relativa a la norma o normas utilizadas como modelo o referencia para la armonización. Algunos han postulado que al armonizarse un determinado sector debería utilizarse como referencia la media aritmética de las legislaciones nacionales. Esta postura no es admisible, pues lo que la armonización debe buscar es la solución más adecuada al interés comunitario. La norma de referencia tiene que ser la que mejor adapte las legislaciones a los objetivos presentes en el sector, en nuestro caso la que logre un mayor grado de seguridad vial. Aunque pueden

³⁴ Entre las propuestas de codificaciones adoptadas más recientemente destacan la Directiva 2000/12/CE, de 20 de marzo de 2000, sobre Bancos, la Directiva 2000/13/CE, de la misma fecha, sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios y la Directiva 2000/29/CE, de 8 de mayo de 2000, sobre los organismos nocivos para los vegetales.

³⁵ Sigo en lo esencial a L. MILLÁN: *La armonización de legislaciones en la CEE*, cit., pgs. 221 y ss., vid. también C. F. MOLINA DEL POZO: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 3ª ed., Trivium, Madrid, 1997, pgs. 518 y ss..

utilizarse elementos o aspectos de las legislaciones nacionales, lo verdaderamente relevante es la calidad de las soluciones que se adopten y su virtualidad para alcanzar los objetivos pretendidos. Ello no excluye, en cualquier caso, la necesidad de valorar cuál de las soluciones posibles es más factible de poner en práctica considerando los sistemas jurídicos nacionales.

Una futura norma vial europea también debería centrarse en la armonización de procedimientos, fundamentalmente en el denominado «reconocimiento mutuo». Se entiende por tal la obligación impuesta por la norma comunitaria de armonización de que determinados efectos de la actuación de un Estado (legislativa, judicial o administrativa) se reconozcan como válidos en otro Estado miembro. Aunque se trata de una técnica que ya ha sido utilizada por algunas Directivas en el sector (homologación de vehículos, permiso de conducir, etc.), una futura norma vial europea debería ahondar más en ella e incidir en otros aspectos como, por ejemplo, el de la imposición de las sanciones, donde, como se ha visto, las carencias del sistema han conducido a extralimitaciones por parte de algunos países desde la perspectiva de la no discriminación y la proporcionalidad.

iii) La cuestión esencial es, en cualquier caso, la determinación el «acto típico» con el que llevar a efecto la armonización del sector. Dicho de otra forma, ¿cuál debería ser esa norma vial europea de armonización?: reglamento, directiva, decisión, recomendación, etc. El debate lo centraré en los reglamentos y en las directivas. La decisión queda excluida por no constituir una norma jurídica, sino un acto. Las recomendaciones y los dictámenes también deben descartarse por no ser obligatorios y, por tanto, por ser poco efectivos para armonizar realmente un sector. Las convenciones entre los Estados miembros, que también han sido utilizadas en ocasiones como instrumento de armonización, pero que no son propiamente normas comunitarias sino instrumentos de Derecho internacional, quedan fuera del planteamiento de que parte esta ponencia: la aprobación de una norma comunitaria en materia de circulación vial.

Cuando los Tratados establecen el tipo de acto que las instituciones comunitarias deben adoptar en un concreto sector, la autoridad comunitaria competente para ello no dispone de ninguna facultad de elección, debiendo aprobar la norma prescrita por el Tratado. Pero en el caso de la normativa vial, que se engloba en el campo más amplio del transporte, el Tratado CE no se pronuncia sobre el tipo de instrumento jurídico a seguir. El art. 72 del TCE establece, en efecto, que el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art. 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerá:

- «a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros; [...]
- c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes;
- d) cualesquiera otras disposiciones oportunas».

Dicho precepto, como puede verse, sólo se refiere al procedimiento que habría de seguirse para aprobar una norma en el sector y a los órganos que deben ser consultados. Sin perjuicio de que las instituciones comunitarias pudieran alegar otros títulos competenciales como el buen funcionamiento del mercado interior, la libre circulación de personas y mercancías o la protección del medio ambiente, el procedimiento a seguir a la hora de aprobar un instrumento de armonización debería ser el previsto en el art. 72, precepto que, como puede comprobarse, remite al procedimiento de codecisión previsto en el actual art. 251 TCE (antiguo art. 189 B)³⁶. Un procedimiento de doble lectura o bifásico en el que la iniciativa parte de la Comisión y deciden el Consejo y el Parlamento. La implicación en el mismo de la Comisión, que es de quien ha de partir la iniciativa, el Consejo y el Parlamento, que son los órganos decisorios, y la consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, puede ser una garantía en cuanto a la efectividad de la norma, si se logra alcanzar el consenso necesario para su adopción.

Quid del instrumento jurídico de la armonización. Cuando las disposiciones habilitantes de los Tratados utilizan expresiones del tipo «normas comunes», sin especificar cuáles, «establecerá», «medidas que permitan», etc., es evidente que las instituciones pueden recurrir al instrumento que les parezca más adecuado, teniendo en cuenta la naturaleza y el contenido de las medidas consideradas³⁷. En cualquier caso, como hemos de ver, el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad ha incluido algunas directrices acerca del instrumento jurídico a utilizar en una concreta actuación comunitaria.

Con carácter general, la doctrina suele afirmar que mientras que el reglamento es el instrumento adecuado para uniformar (o unificar), la directiva lo es para armonizar. El reglamento, en efecto, es considerado el instrumento unificador por excelencia del ordenamiento jurídico comunitario³⁸. Por su parte, el instrumento característico de la armonización es la directiva³⁹. De hecho, el Tratado prevé la directiva como instrumento de armonización en alguna de sus disposiciones (arts. 44 y 46.2, sobre el derecho de establecimiento; arts. 94 y 96 sobre aproximación de legislaciones en el ámbito de la competencia, etc.). Aunque se han aprobado algunos reglamentos de armonización en sectores en los que no se establece ningún instrumento concreto, en el momento actual me parece más viable y realista la fórmula

³⁶ Tras el Tratado de Maastricht y Ámsterdam, además de la política común de transportes, también han pasado a ser objeto del procedimiento de codecisión, al margen del acto de que se trate, el mercado interior y, dentro de él, la libertad de circulación, las redes transeuropeas de transportes y el medio ambiente.

³⁷ En la doctrina, por todos, G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario general*, cit., pgs. 192-193. En la jurisprudencia, S. Cementeras CBR, de 15 de marzo de 1967.

³⁸ R. ALONSO GARCÍA: *Derecho comunitario*, cit., pg. 224.

³⁹ L. MILLÁN: *La armonización de legislaciones en la CEE*, cit., pgs. 206, 269 y 272, entre otras, con abundante bibliografía sobre el particular; C. F. MOLINA DEL POZO: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, cit., pg. 522.

de la directiva como instrumento jurídico de armonización de una norma vial europea. Las razones son varias.

La primera ya ha sido indicada: la directiva es considerada por los Tratados y por la práctica comunitaria como el instrumento de armonización por excelencia⁴⁰. Sus ventajas frente a otros «actos típicos» son claras: su obligatoriedad (frente a las recomendaciones y dictámenes), su flexibilidad frente al reglamento (pues deja cierto margen a los Estados miembros respecto a la forma y los medios), el hecho de que no irrumpe en los Derechos internos desplazando sus normas, sino sólo exigiendo que éstas se plieguen o conformen a unos objetivos comunes (con lo que se eliminan disparidades pero al tiempo se respetan los rasgos propios de cada ordenamiento), etc. Como ha podido comprobarse, la mayoría de las normas de armonización aprobadas en el sector que nos ocupa, sobre todo en el relativo a los vehículos y sus partes y piezas, son directivas, lo cual es ya un indicio.

A favor de la directiva también juega la necesidad de sopesar tanto el punto de vista comunitario como el de los Estados miembros. En efecto, los autores que, con carácter general, abogan por otros instrumentos de armonización como el reglamento adoptan un punto de vista exclusivamente comunitario: es claro que para la Comunidad sería más eficaz un reglamento ya que las materias armonizadas tendrían mayor uniformidad y se soslayarían muchos de los inconvenientes de las directivas, como su adecuada trasposición. Pero también hay tener en cuenta la perspectiva de los Estados, sobre todo si se tiene en cuenta que la armonización actúa, como es el caso que nos ocupa, sobre materias que hasta ese momento han sido de la competencia exclusiva de los Estados⁴¹.

También debe incluirse en el discurso una cierta dosis de realismo. Si no se ha conseguido aprobar una directiva para determinar la tasa máxima de alcoholemia permitida, no parece realista abogar por la aprobación de un reglamento que no sólo recogería ése sino otros muchos aspectos relacionados con la seguridad vial que en el momento presente son regulados por los Estados.

Los criterios establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, por último, también constituyen un argumento de peso a favor de una directiva de armonización, acto por el que dicho Protocolo muestra una clara preferencia. Su apartado 6 dispone, en efecto, que: «La forma de la actuación comunitaria deberá ser lo más sencilla posible, coherente con el logro satisfactorio del objetivo de la medida y con la necesidad de su ejecución eficaz. La Comunidad deberá legislar únicamente en la medida de lo necesario. En igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos, y las directivas marco a las medidas detalladas».

⁴⁰ L. MILLÁN: *La armonización de legislaciones en la CEE*, cit., pg. 270.

⁴¹ *Ibidem*, pg. 276.

Aunque en el momento presente parece más viable y realista la fórmula de la directiva, no debe desconocerse, en cualquier caso, la progresiva pérdida de los perfiles diferenciadores entre uno y otro tipo de instrumento: las directivas, sobre todo en los sectores técnicos, pueden llegar a alcanzar un grado de detalle y concreción tal que no se diferencian en nada de algunos reglamentos. Por otra parte, los reglamentos a veces contienen habilitaciones para que los Estados miembros adopten medidas de ejecución⁴². La distinción entre uno y otro instrumento es cada vez más difusa, por lo que, a buen seguro no habría muchas diferencias entre el contenido de una norma vial europea aprobada mediante un reglamento o mediante una directiva.

Una norma que si se demorara algún tiempo en su aprobación quizá presentara una vestidura formal totalmente distinta, pues de todos es sabido que las referidas dificultades para delimitar con precisión los contornos de cada uno de los actos típicos ha llevado a la doctrina a demandar la necesidad de reformar la tipología de los actos comunitarios⁴³. Una reforma puesta ya de manifiesto por la propia Declaración relativa a la jerarquía de los actos comunitarios formulada por el Tratado de Maastricht y que el *Anteproyecto por el que se instituye una Constitución para Europa* parece abordar, pues sus artículos 24 y 25, relativos a los instrumentos jurídicos para la realización de las acciones de la Unión, no mencionan a los reglamentos y a las directivas, sino a las leyes, leyes de bases, etc.⁴⁴ Esperemos que dentro de no mucho, la Constitución europea no sólo constituya el marco jurídico en el que debatir estas cuestiones, sino un auténtico lugar de encuentro y referencia para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la Unión.

⁴² El hecho de que un reglamento sea directamente aplicable, señala por ejemplo la S. Eridiana, de 27 de septiembre de 1979, «no impide que sus disposiciones puedan habilitar a una institución comunitaria o a un Estado miembro para adoptar medidas de ejecución». En la doctrina, G. ISAAC: *Manual de Derecho comunitario*, cit., pg. 247; R. ALONSO GARCÍA: *Derecho comunitario*, cit., pgs. 221 y ss.

⁴³ J. V. LOUIS: *El ordenamiento jurídico comunitario*, cit., pg. 115; J. DIÉZ-HOCHLEITNER: «El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma», cit., pg. 101.

⁴⁴ La Declaración aneja al acta final del Tratado de Maastricht señalaba que «la Conferencia conviene en que la conferencia intergubernamental que se convocará en 1996 estudie la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas». En la CIG 96 dicha Declaración no fructificó y el Tratado de Ámsterdam sólo ha incluido una Declaración, la núm. 39, sobre la «calidad de la redacción de la legislación comunitaria».