



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID



ANÁLISIS INTERNACIONAL SOBRE LA MULTI-REINCIDENCIA VIAL EN CONDUCTORES PROGRAMAS Y MEDIDAS



Mayo de 2015

Ignacio Lijarcio (Fesvial)
Ángel Gordo (Cibersomosaguas/UCM)
Javier Llamazares (Fesvial)
Mario Garcés

Tabla de contenido

ESTUDIO SOBRE LOS REINCIDENTES EN EUROPA PROGRAMAS Y MEDIDAS	1
RESUMEN EJECUTIVO.....	6
DEFINICIONES.....	8
INTRODUCCIÓN.....	10
OBJETIVOS.....	12
METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA	13
PRIMERA PARTE: RECOPIACIÓN Y UNIFORMIZACIÓN DE DATOS INTERNACIONALES	15
1.1 DISEÑO DE UN PROTOCOLO PILOTO	16
1.2 LANZAMIENTO DE FICHA A CONTACTOS EN LOS PAÍSES DE LA UE.....	18
1.3 ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO Y RESPUESTAS OBTENIDAS	20
1.4 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	29
1.5 PROPUESTA DE MEJORA DEL PROTOCOLO PILOTO	30
SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DOCUMENTAL	32
2.1 ANTECEDENTES ESTATALES.....	33
2.1.1 El mapa español de la reincidencia	33
2.1.2 El velo de la reincidencia (y la multirreincidencia) en España.....	34
2.1.3 La alineación UE-DGT como preámbulo para el abordaje de la reincidencia (y concepciones equivocadas de la misma).....	36
2.1.4 Un antes y después en materia de reincidencia: 2012-2013	39
2.1.5 Infografías, tendencias y proyecciones en torno a la reincidencia	42
2.2 ANTECEDENTES PENALES DE LA REINCIDENCIA EN ESPAÑA.....	44
2.2.1 La figura de la reincidencia en España.....	44
2.2.2 La intermitencia de la reincidencia como agravante en el Código Penal español	45
2.3 LA REINCIDENCIA EN EUROPA (2002-2014)	48
2.3.1 La reincidencia y sus discontinuidades en el contexto europeo	48
2.3.2 Los olvidos reincidentes de SARTRE (2002-2012).....	49
2.3.3 ANDREA (2002): un antes y un mucho después.....	49
2.3.4 ETSC Fact Sheet, Drinking and Driving Recidivism (2008)	50
2.3.5 Drinking Driving: Young Drivers and Recidivist Offenders (2008)	51
2.3.6 Driving Under the Influence of Drugs: DRUID	51
2.3.7 Mejores prácticas de seguridad vial. Manual de medidas a escala nacional: SUPREME (2007).....	52

2.3.8	Worldwide Brewing Alliance (2008)	54
2.3.9	Comparison of National Road Safety Policies and Plans: PIARC (2012)	55
2.3.9.1	Aclaraciones Preliminares: Visiones y Enfoques	56
2.3.9.2	PIARCA (2012a – continuación).....	58
2.3.9.3	La reincidencia en el caso Sueco	59
2.3.9.4	PIARC (2012a) no concede suficiente entidad o importancia a la reincidencia.....	60
2.3.10	Road Safety Annual Report: IRTAD (IRTAD, 2014a).....	63
2.3.11	Otras infografías de la reincidencia	71
2.3.11.1	La Reincidencia y sinónimos en Google Trends	72
2.3.11.2	La Reincidencia y sinónimos en Transportation Research Information Database (TRID).....	73
2.3.11.3	La Reincidencia y sinónimos en ISI Web of Knowledge (WoK)	73
2.4	ESTUDIOS DE CASO: ESTADOS UNIDOS, AUSTRALIA y JAPÓN.....	75
2.4.1	Estados Unidos	75
2.4.1.1	Principales cifras de siniestralidad	75
2.4.1.2	Estructura Administrativa y de Gobierno	77
2.4.1.3	Planes Estratégicos de Seguridad Vial	77
2.4.1.4	La reincidencia en los últimos Planes de Seguridad Vial	80
2.4.1.5	Una visión inespecífica de la reincidencia	81
2.4.1.6	La Reincidencia en los Estados: Impaired Driving y Velocidad	81
2.4.1.7	Las últimas estadísticas y tendencias en materia de reincidencia	83
2.4.1.8	Principales Iniciativas y Programas para Reincidentes	85
2.4.1.9	Conclusiones	86
2.4.2	Australia.....	89
2.4.2.1	Las principales cifras de Siniestralidad	89
2.4.2.2	Estructura Administrativa y de Gobierno	92
2.4.2.3	Planes Estratégicos de Seguridad Vial	92
2.4.2.4	Planes Estratégicos y Reincidencia	94
2.4.2.5	Los estados australianos y la reincidencia: medidas y programas	96
2.4.2.6	Políticas de seguridad vial avaladas por la evidencia y el rigor científico	97
2.4.2.7	Conclusiones: la Reincidencia en Australia.....	100
2.4.3	Japón.....	101
2.4.3.1	Principales cifras de siniestralidad.....	101

2.4.3.2	Estructuras Administrativas y de Gobierno	102
2.4.3.3	Planes Estratégicos de Seguridad Vial	102
2.4.3.4	La reincidencia en los últimos Planes de Seguridad Vial	103
2.4.3.5	Reincidencia y Cárceles Abiertas: el ejemplo paradigmático de Ichihara	104
2.4.3.6	Los juicios populares: otra iniciativa puntera en Japón (2004)	105
2.4.3.7	Medidas complementarias actuales derivadas del modelo japonés.....	107
2.4.3.8	Conclusiones	108
TERCERA PARTE: PROGRAMAS Y MEDIDAS A NIVEL INTERNACIONAL		109
3.1	INTRODUCCIÓN	110
3.2	FASES DE LA INTERVENCIÓN.....	112
3.3	MEDIDAS PREVENTIVAS.....	113
3.3.1	Educación.....	116
3.3.2	Formación.....	117
3.3.3	Obtención gradual del permiso de conducir	118
3.3.4	Conducción acompañado y período de prueba	119
3.3.5	Comunicación	119
3.3.6	Campañas de Feed-back.....	120
3.3.7	Conducción sin permiso.....	120
3.3.8	Bandas sonoras.....	¡Error! Marcador no definido.
3.3.9	Uso del cinturón de seguridad.....	¡Error! Marcador no definido.
3.3.10	Zonas de limitación de velocidad variable.....	122
3.3.11	Control mediante cámaras	123
3.3.12	Controles selectivos.....	124
3.3.13	Evaluación Psicológica / Médica.....	124
3.3.14	Programas de concienciación y rehabilitación comunitarios	125
3.3.15	Programa de concienciación mediante “mimo”	¡Error! Marcador no definido.
3.3.16	Actualización de las limitaciones de la vía.....	125
3.4	MEDIDAS CORRECTIVAS	126
3.4.1	Permiso por Puntos	128
3.4.2	Suspensión del Permiso.....	130
3.4.3	Multas	130
3.4.4	Significación y registro de reincidentes	¡Error! Marcador no definido.
3.4.5	Justicia restaurativa	131

3.4.6	Programas de intervención	131
3.4.7	Programas de rehabilitación.....	134
3.4.8	Sistemas técnicos para evitar conductas de riesgo	138
3.4.8.1	Alcolock	138
3.4.8.2	Asistencia Inteligente de la Velocidad ISA	139
3.4.8.3	Sistemas de CAJA NEGRA	139
3.4.8.4	Sistemas automáticos de reconocimiento de matrículas	140
3.4.8.5	Sistemas de Licencia Electrónicos	141
3.5	MEDIDAS EVITATIVAS	142
3.5.1	Retirada permanente del permiso	143
3.5.2	Confiscación del vehículo	143
3.5.3	Prisión	143
3.6	MEDIDAS DE MEJORA.....	144
3.6.1	Diseño orientado a procesos	145
3.6.2	Respaldo legislativo-judicial	146
3.6.3	Cooperación internacional	146
3.6.4	Financiación	146
3.6.5	Colaboración público-privada.....	147
3.6.6	Recopilación de datos e investigación.....	147
3.7	Conclusiones	148
	CUARTA PARTE: CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES	151
4.1	CONCLUSIONES GENERALES.....	152
4.2	RECOMENDACIONES	155

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe resume los resultados de una investigación acerca de la reincidencia vial a cargo de dos grupos de investigación independientes (FESVIAL y Cibersomosaguas-UCM). La investigación paralela, pero coordinada, de estos dos grupos ha permitido llegar a comprensiones y enfoques más integrales producto de un trabajo de contraste y síntesis previo. En ese sentido la intención del proyecto es **identificar, analizar y profundizar en las mejores prácticas legislativas, en programas de prevención sobre reincidencia vial, que contribuyan a fundamentar un paquete de medidas eficaces y eficientes para reducir esta acuciante problemática vial y social.**

La primera parte presenta el proceso de diseño, elaboración, ejecución y análisis de los resultados del protocolo de recopilación de **datos primarios** (cuestionario) relativos a la reincidencia en el conjunto de países europeos. **La segunda parte** del informe ofrece un **estado de la cuestión** de la reincidencia vial en España, Europa y en otros países con experiencias específicas como Estados Unidos, Australia y Japón. En esta primera parte se conjuga el análisis de un amplio abanico de documentos, investigaciones y literatura científica con una revisión de aspectos legales y jurídicos en materia de reincidencia vial. La segunda parte presenta un análisis conjunto de las experiencias más representativas en torno a la reincidencia en los distintos países analizados con especial énfasis en las estructuras y contenidos de los programas y medidas, así como sus niveles de eficacia. El informe concluye con una serie de implicaciones y la posibilidad de adaptarlas, a modo de recomendación, al contexto actual español, tanto en su vertiente legal como en lo relativo a las estrategias y políticas actuales de los organismos y entidades competentes.

Teniendo en cuenta la realidad inapelable de la reincidencia, así como la escasa atención prestada por las autoridades y organismos competentes, urge saber en qué aspectos reeducativos o rehabilitadores incidir además de cómo y cuándo proceder por parte de nuestras autoridades. La reformulación de las medidas administrativas y legales posibles a tomar precisa de una mirada informada y acompañada con el resto de países del entorno europeo y otras experiencias internacionales de las que podamos aprender y beneficiarnos, así como de investigación científica ya que las actuales medidas reeducativas y rehabilitadoras actualmente implementadas en el estado, parece que no dan una respuesta satisfactoria a los problemas que plantea este colectivo, ya que tampoco fueron diseñadas para grandes reincidentes.

La metodología utilizada en el proceso de realización del estudio incluye (1) identificación y análisis exploratorio de la documentación existente en torno a la reincidencia vial en España y en el resto de los países de la Unión Europea además de los casos paradigmáticos de Estados Unidos, Australia y Japón; (2) Una búsqueda complementaria sobre la situación administrativa y legal en torno a la reincidencia desde una perspectiva longitudinal o histórica. (3) Estas primeras fases documentales, o antecedentes, ha servido de base para el diseño piloto de un protocolo, y su administración en una muestra de países de la UE, que permita estructurar la obtención de información básica sobre la reincidencia, sus principales cifras, reformas legales, programas y medidas. A pesar de la necesidad de mejora de dicho protocolo creemos que es un paso importante de cara a desarrollar una comprensión comparativa y medible de la reincidencia en el marco europeo y para la evaluación de las distintas medidas y reformas existentes. (4) Una recolección y descripción sistemáticos de medidas y programas pioneros en materia de reincidencia a escala internacional y, por último, (5) un vaciado y análisis exploratorio de la estructura y contenidos de los módulos impartidos en algunos de los programas e iniciativas pioneras previamente identificadas.

Nuestro objetivo, y principal motivación, a la hora de abordar este estudio subvencionado por la Confederación Nacional de Autoescuelas Española (CNAE), es contribuir a dilucidar nuevas medidas y programas dirigidos a los reincidentes de tráfico u optimizar los programas actualmente existentes, además de proporcionar algunas evidencias de cómo hacerlo. El informe encuentra su principal interlocutor en las **autoridades y organismos competentes en materia de movilidad y seguridad vial** así como los/as **profesionales encargados/as de diseñar e impartir los cursos de formación vial**, desde los profesores de formación vial hasta los otros profesionales que forman parte de los actuales programas de intervención; Incovia, Taseval destinados a población infractora. Esperamos que también este informe les ayude de algún modo en sus tareas formativas y reeducadoras así como a la hora de revisar sus programas, adaptarlos o generar nuevas intervenciones para dar respuesta a una problemática tan real y evidente: la reincidencia vial.

DEFINICIONES

El concepto de **reincidente** procede del término latino *recidere* y se refiere a la persona que vuelve a caer o incurrir en un error, falta o delito. La **reincidencia** en el derecho administrativo sancionador que tiene su origen en el derecho penal. La figura de la reincidencia en España, tiene su trascendencia sobre todo en el derecho penal, con la reincidencia como agravación de la responsabilidad criminal (art. 22 C.Penal) y la reincidencia o **multirreincidencia** (al menos 3 delitos del mismo título del Código), como aplicación de las penas, art. 66 C.P. En el ámbito administrativo y en concreto en la norma de seguridad Vial, la reincidencia se debe tener en cuenta en la graduación de la sanción, art. 68 LSV, **el sistema de permiso por puntos es un sistema de castigo basado en la reincidencia.**

- A. Perona, Asesor jurídico del presente informe, 2014,
- B. comunicación persona (énfasis añadido)

España no cuenta con un sistema óptimo de intervención sobre reincidentes. Éste está dirigido únicamente a los casos de recuperación del permiso cuando se ha agotado el saldo de puntos del conductor [...] **La literatura cuestiona la efectividad de los actuales cursos de sensibilización realizados en las autoescuelas y también el propio permiso de conducción por puntos como medida sensibilizadora.** Estas medidas parecen más efectivas si van acompañadas de otras [...] Por otro lado, el perfil del infractor reincidente no está delimitado. La definición de reincidente es crucial para establecer el punto de corte para intervenciones.

Plan de Investigación en Seguridad Vial y Movilidad 2013-2016,
DGT, 2014: 20-21 (énfasis añadido)

The underlying principle of measuring re-offending (or recidivism, which is the most commonly used term internationally) is that someone who has received some form of criminal justice sanction (such as a conviction or a caution) goes on to commit another offence within a set time period. **Measuring true re-offending is difficult** [...] Following the Ministry of Justice consultation on Improvements to Ministry of Justice Statistics (2010), **a proven re-offence is defined as any offence committed in a one year follow-up period and receiving a court conviction, caution, reprimand or warning in the one year follow-up or a further six month waiting period.**

Proven re-offending statistics: definitions and measurement,
Ministry of Justice, UK, octubre 2012 (énfasis añadido) ¹

La Sociedad Española de Medicina del Tráfico afirma que un 2,5% de los conductores son infractores reincidentes y son causantes de casi la cuarta parte de los accidentes graves, muy graves y mortales. Esto supondría que aproximadamente de los 90.306 conductores sancionados en 2008 por positivo en control de alcoholemia 2.258 reincidirán.

Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020,
DGT, 2011: 121 (énfasis añadido)

La única diferencia entre la reincidencia común y la multirreincidencia radica, lisa y llanamente, en el número de condenas anteriores: 1 ó 2 en la reincidencia, 3 o más en la multirreincidencia.

(Goyena Huertas, 2010, p. 347)

¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/192407/proven-reoffending-definitions-measurement.pdf

Año	Multirreincidentes*
2008	8.671
2009	8.683
2010	4.912
2011	2.404
2012	3.112
2013	2.892

Tabla 1: Número total de Multirreincidentes en España. Fuente: anonimizada
*>10 infracciones anuales

En 2013 se instauró un nuevo programa para reincidentes en las Vegas, Nevada: Serious Traffic Offender Program (STOP), destinado a los infractores que comenten 10 o más infracciones al año.

M. Waldron (2013, 11 de marzo), *13 Actions News*²

² <http://www.ktnv.com/news/local/197239321.html>

INTRODUCCIÓN

Los conductores que comenten delitos o infracciones contra la seguridad vial de manera repetida comienzan a ser un problema acuciante en España y en otros países del entorno europeo. Este grupo de conductores se les conoce como reincidentes o multirreincidentes en función del número de infracciones y plazos los cuales varían según las distintas legislaciones autóctonas. En el caso de España, y según el artículo 66.1.5ª del Código Penal, los términos reincidente y multireincidente aluden respectivamente a aquellas personas que reinciden en el plazo de dos años sin o con una sanción penal previa en el plazo de los últimos dos años. A este respecto, como señala Goyena (2010, p. 347) refiriéndose al del Código Penal “la única diferencia entre la reincidencia común y la multirreincidencia radica, lisa y llanamente, en el número de condenas anteriores: 1 ó 2 en la reincidencia, 3 o más en la multirreincidencia” (Goyena Huertas, 2010).

Según la Fiscalía, el número de conductores multirreincidentes en nuestro país se situaba en torno a un 5% del total de conductores en 2012. Por su parte fuentes de la DGT afirman que los reincidentes de tráfico en nuestro país superan el 10% del total de conductores frente al 3% en el caso de Suecia (López, 2014).

Con la entrada en vigor de la (Ley 19/2001) sobre Tráfico y Seguridad Vial, en materia de sanciones se comienza a introducir el concepto de cursos formativos de comportamiento en materia de seguridad vial o de módulos de concienciación sobre las consecuencias de los accidentes de tráfico, como complemento a la sanción pecuniaria, pero no fue hasta el año 2005, con la modificación de la Ley de Seguridad Vial por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos (Ley 17/2005), donde ya comienzan a articularse este tipo de cursos y donde además, se comienza a hablar de programas reeducadores, para modificar comportamientos mediante la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial de conductores multireincidentes, con el objetivo esencial de modificar los comportamientos infractores. La materialización de estos cursos derivó en un programa denominado INCOVIA, donde profesores de formación vial, junto con un equipo de psicólogos y la colaboración de víctimas de accidentes de tráfico, trabajan en cursos de 12 o 24 horas en función de si has perdido parte de tu saldo de puntos o todos tus puntos. (Lijarcio, J. I., Martí-Belda, A., & Bosó, P. (2011).

En el año 2007, se modifica el Código Penal en Materia de Seguridad Vial (Ley Orgánica 15/2007), endureciéndose las Penas para cierto tipo de conductas, sobre todo aquellas relacionadas con el consumo de sustancias, las conductas temerarias o la conducción sin permiso o licencia, entre otras (Lijarcio, J. I., Martí-Belda, A., & Bosó, P. (2011). Con esta modificación aparece un nuevo modelo de programa de intervención dirigido a aquellas personas que se les apliquen penas sustitutivas a la entrada en prisión, TASEVAL (Taller de Seguridad Vial para dar cumplimiento a las penas por delitos contra la seguridad vial).

Un lugar común entre todos los organismos y responsables en materia de seguridad vial es la reducida efectividad de las medidas y programas educativos y terapéuticos aplicados en España, para ciertos conductores reincidentes. En el año 2009 se comenzó de forma sistemática el proceso de registro de los procedimientos penales de la Fiscalía en materia de Seguridad Vial (Memoria de la Fiscalía de Seguridad Vial, 2010). Ninguna de estas medidas ha sabido dar las respuestas adecuadas ni han llegado a ser suficientemente disuasorias, en particular para este grupo minoritario de conductores responsables de infracciones y delitos asiduos contra la seguridad vial. También es una realidad que el actual sistema penal, tras la reforma penal en torno a los delitos de tráfico y la posterior aprobación de condenas a trabajos en beneficio de la comunidad (TBC). La

nueva normativa penal en torno a la seguridad vial agravaría la ya de por sí situación de las cárceles en España, cuyas tasas de reclusos sigue siendo el doble de la media europea.

Dentro de las nuevas líneas de trabajo de la DGT y la Fiscalía se encuentran el reto de dar respuesta a este colectivo con diferentes tipos de programas de intervención tanto reeducativo, como terapéuticos o asistenciales o la realización de penas alternativas. La reformulación de las medidas administrativas y legales posibles a tomar precisa de una mirada informada y acompañada con el resto de países del entorno europeo y otras experiencias internacionales de las que podemos aprender y beneficiarnos. El objetivo de este estudio, encargado por la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE), ha sido revisar las actuaciones realizadas en otros países acorde a sus contextos sociales, culturales y legislativos concretos y presentar una serie de recomendaciones susceptibles de aplicación en nuestra legislación y para el diseño y reorientación de intervenciones más eficaces.

OBJETIVOS

El objetivo general de esta investigación es identificar y analizar los principales modelos y programas de intervención, que hayan sido realizados o actualmente vigentes, dirigidos a los reincidentes y los multirreincidentes por infracción y delitos en el tráfico en países miembros de la Unión Europea, así como Estados Unidos, Australia y Japón. Nuestro propósito último es perfilar información relevante y recomendaciones sobre medidas concretas, además de herramientas analíticas, dirigidas a las administraciones y autoridades competentes para abordar de manera más eficiente las consecuencias de gran alcance que acarrear las conductas viales de una minoría de conductores para quienes las actuales sanciones administrativas y penales, así como los programas y talleres de reeducación y rehabilitación en vigor han resultado insuficientes o no han dado una respuesta adecuada a las necesidades de intervención de este colectivo.

Los objetivos concretos de la investigación incluyen:

- Identificar la situación administrativa y penal de la reincidencia en materia de tráfico en España.
- Proceder a un análisis bibliográfico y documental sobre la reincidencia vial a escala internacional.
- Diseñar un protocolo para recabar los datos básicos sobre reincidencia en los países miembros de la UE.
- Recoger los principales programas de intervención y reeducativos para reincidentes y multirreincidentes en el tráfico de diferentes países europeos, Estados Unidos, Australia y Japón.
- Evaluar los resultados obtenidos a partir del protocolo y los principales programas de intervención para:
 - Identificar principales resultados y propuestas de intervenciones susceptibles de aplicar a España.

METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

Este estudio presenta una revisión de las actuaciones y programas realizados en otros países en torno a la reincidencia y multirreincidencia por infracción y delitos en el tráfico. El diseño metodológico propuesto incluye el análisis documental y de datos secundarios de una muestra de países miembros de la Unión Europea, con especial énfasis en el caso de España, y el análisis de casos de tres países con un largo recorrido en esta materia (Estados Unidos, Australia y Japón). Asimismo incluye una fase de producción de datos primarios a partir del diseño y administración de una herramienta para la obtención de información relevante sobre reincidencia. Por último, el análisis conjunto de la información y experiencias relevantes obtenidas en las distintas fases de investigación permite en último lugar la identificación de recomendaciones susceptibles de aplicación en nuestra legislación para el diseño *ex novo* y/o reorientación de intervenciones reeducativas y rehabilitadoras más eficaces.

La **Primera Parte** del estudio incluye un trabajo de campo cuyo objetivo era la **producción de datos estandarizados y comparables** a través del diseño y administración de un breve cuestionario (protocolo o ficha *ad hoc*):

- (1) **El diseño de un protocolo piloto** que permita estructurar la obtención de información básica sobre la reincidencia, sus principales cifras, reformas legales, programas y medidas.
- (2) **Lanzamiento del protocolo a contactos en los países de la UE** para recabar información y datos estadísticos descriptivos.
- (3) **Tratamiento y análisis de la información recabada.**

La **Segunda Parte** del informe, ante las dificultades halladas en el trabajo de campo previo, recurre a la identificación, clasificación y análisis de los datos secundarios existentes. Presenta un estado de la cuestión de la reincidencia vial en España, Europa y en otros países con experiencias relevantes como Estados Unidos, Australia y Japón. También incluye un apartado sobre los antecedentes y situación legal de la reincidencia en España. Esta segunda parte conjuga una revisión de un amplio abanico de documentos, informes oficiales y sectoriales, investigaciones y literatura científica relevante. En concreto esta primera parte de **Análisis Documental y Datos Secundarios** incluye los siguientes apartados o fases de trabajo:

- (4) **Antecedentes Estatales:** análisis exploratorio de la documentación existente en torno a la reincidencia en normativa de seguridad vial en España.
- (5) **Antecedentes Legales sobre la Reincidencia en España:** búsqueda complementaria sobre la situación administrativa y penal en torno a la reincidencia en España.
- (6) **Antecedentes Internacionales:** análisis exploratorio de la documentación existente en torno a la reincidencia en normativa de seguridad vial en Europa.
- (7) **Estudios de Caso** de otros países con experiencias y medidas de interés en materia de reincidencia: **Estados Unidos, Australia y Japón.**

La **Tercera Parte** presenta una **selección y análisis conjunto** de las experiencias más representativas en torno a la reincidencia en los distintos países analizados con especial énfasis en las **estructuras y**

contenidos de los programas y medidas, así como sus niveles de eficacia. Las actividades realizadas en la segunda parte incluyen:

- (8) Recolección de las **principales medidas y programas pioneros en materia de reincidencia a escala internacional**
- (9) Descripción y análisis exploratorio de las **medidas y programas reeducativos** previamente identificadas a través del análisis documental y las fichas de observación.

En base al análisis conjunto del resto de la investigación, la **Cuarta Parte** del informe identifica los principales resultados, sus implicaciones y aplicabilidad al contexto español:

- (10) **Conclusiones Generales**
- (11) **Principales implicaciones y la posibilidad de adaptarlas**, a modo de recomendación, al contexto actual español, tanto en su vertiente legal como en lo relativo a las estrategias y políticas actuales de los organismos y entidades competentes.

PRIMERA PARTE

RECOPILACIÓN Y UNIFORMIZACIÓN DE DATOS INTERNACIONALES

Una de las principales limitaciones encontradas a lo largo de este estudio ha sido la disparidad de definiciones, tanto penales como administrativas, y las diferentes formas de medida y plazos que se utilizan en los distintos países para acotar y enmarcar el concepto de “reincidencia” y “multireincidencia” en el ámbito de la seguridad vial. Esta disparidad hace muy difícil poder realizar análisis y comparaciones sobre la prevalencia real del fenómeno, sus posibles causas y la eficacia de las diversas medidas adoptadas para abordarlo. En base a esto, y como parte fundamental del estudio, nos propusimos desarrollar un cuestionario o “protocolo” de recopilación de información que, a nivel internacional, nos permitiera obtener y estandarizar una serie de datos básicos de cada país relacionados con la seguridad vial, y en especial con la reincidencia, para poder acotar el alcance de este fenómeno y enmarcarlo dentro un contexto social y cultural más amplio.

1.1 DISEÑO DE UN PROTOCOLO PILOTO

Para llevar a cabo esta tarea, se ha partido de una amplia búsqueda bibliográfica en internet con el fin de identificar los factores más relevantes relacionados con la reincidencia en la seguridad vial, así como el contexto jurídico, social, psicológico y cultural donde ésta se produce. Este intenso proceso de búsqueda bibliográfica ha puesto en evidencia la actual escasez y heterogeneidad de los estudios relativos a la reincidencia de tráfico, siendo la principal fuente de datos la referida a las sentencias judiciales en el ámbito penal (Aborn & Boegem, 2011; Auditor General, 2001; Australian Bureau of Statistics, 2010; CCMTA, 2005; Clark, 2011; Clarke, 2013; Corrections Department-, 2014; Dao, 2010; European Forum for Urban Security, 2012; Gehring, 2000; Geiran, 2012; Great Britain Ministry of Justice, 2013; Kristoffersen, 2013; La Vigne, Cowan, & Brazzell, 2006; Linehan, 2007; NRRC, 2014; PPRC, 2011; Ríos & Greene, 2009; Spier, 2001; Tavares, Thomas, & Bulut, 2012; The Probation Service, 2011; UNIVERSITY of ALASKA ANCHORAGE, 2007; Wartna, Bloom, & Tollenaar, 2011). De esta forma, **son los datos de excarcelación y reingreso en prisión los que aportan la información más detallada del fenómeno, variando sustancialmente entre países/estados, tanto en la duración de los periodos estudiados (1, 3, 5 o 10 años), como en el detalle de los motivos de reingreso y el perfil psicosocial de los reincidentes por delitos contra la seguridad vial. Además, muchos países no desglosan, o incluso excluyen expresamente, los datos relativos a delitos de tráfico en sus estadísticas penales**, siendo muy pocos los estudios que exploran la relación de éstos delitos con otro tipo de factores. En cualquier caso, este enfoque centrado sólo en las penas de cárcel deja fuera de los estudios la mayor parte de las conductas reincidentes relacionadas con la seguridad vial dado que, en la mayoría de los casos, o bien estas conductas no son detectadas, o bien son gestionadas exclusivamente en el ámbito administrativo, donde las estadísticas actuales no exploran ni reflejan explícitamente el fenómeno de la reincidencia.

Asimismo, la importante influencia que ejercen factores diferentes al “factor humano” en la consideración de determinadas conductas como infracción o delito, nos han persuadido para incorporar en este protocolo elementos que sondeen estos factores en los diferentes países encuestados, tales como determinadas concepciones culturales o fenómenos sociales singulares. Por ejemplo, la aceptación o rechazo social de ciertas conductas de riesgo, como el consumo de alcohol antes de conducir, hace que la consideración de este comportamiento como infracción

varié sustancialmente de los países latinos a los países nórdicos. Asimismo, la posible existencia de grupos sociales (y étnico-culturales) con una especial prevalencia de casos de reincidencia (ej. la población aborigen en Australia), dan lugar a medidas específicas difícilmente extrapolables a otros contextos y países.

Como resultado de esas carencias y diferencias, una gran colección de casi 300 documentos ha sido revisada (ver Tabla 2), incluyendo informes de organismos internacionales, informes sectoriales, artículos científicos, análisis estadísticos de datos penales, planes estratégicos nacionales e internacionales sobre seguridad vial, manuales de buenas prácticas para empresas y particulares y, entre otros materiales documentales, legislaciones de diversos países, para tratar así de identificar las características que un protocolo como el propuesto debía reunir.

Tipo de documento	Referencias (selección)
Informes de organismos internacionales	(European Commission, 2010; IRTAD, 2014a; Jost, Allsop, & Steriu, 2012; PIARC, 2012a; World Health Organization, Violence and Injury Prevention, & World Health Organization, 2013)
Artículos científicos	(Belin, Tillgren, Vedung, Cameron, & Tingvall, 2010; Clark, 2011; Fylan, Hempel, Grunfeld, Conner, & Lawton, 2006)
Estadísticas penales	(Australian Bureau of Statistics, 2010; Clarke, 2013; Corrections Department-, 2014; Geiran, 2012; Kristoffersen, 2013; La Vigne et al., 2006; PPRC, 2011; Tavares et al., 2012; The Probation Service, 2011) (Aborn & Boegem, 2011; Auditor General, 2001; Australian Bureau of Statistics, 2010; CCMTA, 2005; Clark, 2011; Clarke, 2013; Corrections Department-, 2014; Dao, 2010; European Forum for Urban Security, 2012; Gehring, 2000; Geiran, 2012; Great Britain Ministry of Justice, 2013; Kristoffersen, 2013; La Vigne et al., 2006; Linehan, 2007; NRR, 2014; PPRC, 2011; Ríos & Greene, 2009; Spier, 2001; Tavares et al., 2012; The Probation Service, 2011; UNIVERSITY of ALASKA ANCHORAGE, 2007; Wartna et al., 2011)
Planes estratégicos de seguridad vial	(ATC, 2001; CCMTA, 2011; Dpt- for Transport, 2011; KfV, 2012; NDT, 2011; NPRA, 2014; NTSC, 2013; RSA, 2013; SWOV, 2013b)
Manuales de buenas prácticas	(Barker & Baguley, 2002; Canada & Health Canada, 2004; Harrison, 2001; Latessa & Lowenkamp, 2005; Lipsey, Wilson, & Cothorn, 2000; NHTSA, 2013; PIARC, 2012b; Waller & Wishart, 2013)

Tabla 2. Resumen de bibliografía analizada.

Este material documental y bibliográfico se ha referenciado e incorporado a una base de datos bibliográfica, con el fin de hacerlo accesible para su consulta vía web y su posible utilización como manuales para la mejora de políticas y programas de intervención contra la reincidencia.

El tratamiento y análisis del material documental permitió identificar seis grandes bloques que perfilaron la estructura general del cuestionario. Estos bloques son los siguientes:

- ◆ **Información general:** hace referencia al país origen de los datos, así como a las principales estadísticas de seguridad vial y reincidencia del mismo.
- ◆ **Marco Legislativo/Penal:** recaba información sobre la definición legal de los conceptos de reincidencia y multirreincidencia en cada país, tanto a nivel administrativo como penal, así como las principales fechas de entrada en vigor de dichas definiciones.
- ◆ **Perfil sociológico de los reincidentes:** permite identificar los rasgos sociológicos básicos del reincidente tipo para el país en cuestión, en línea con lo pretendido para contextualizar social y culturalmente el fenómeno.
- ◆ **Programas y medidas para reincidentes:** persigue identificar los programas actualmente en vigor, así como las características de las principales medidas adoptadas por cada país para atajar la reincidencia.
- ◆ **Evaluación de los programas:** recopila información sobre la forma de evaluar la eficacia de las diferentes medidas y programas que se están aplicando para prevenir o corregir la reincidencia.
- ◆ **Otra información relevante:** recoge información complementaria que pudiera ser de interés para el análisis del fenómeno de la reincidencia en el país objetivo.

Cada uno de estos bloques contiene una serie de preguntas detalladas que en su conjunto conforman el cuestionario que puede verse en el apartado 1.3.

1.2 LANZAMIENTO DEL CUESTIONARIO A CONTACTOS EN LOS PAÍSES DE LA UE

Una vez definido y depurado el cuestionario, este fue implementado en formato electrónico para que pudiera ser completado vía web. El objetivo era conseguir que al menos un número mínimo de países con legislaciones desarrolladas en seguridad vial proporcionara información sobre cada uno de los bloques incluidos en el cuestionario. Para ello se utilizaron diferentes fuentes de distribución de la información, que pasamos a comentar brevemente.

En primer lugar, junto con una carta de presentación del proyecto, se envió una solicitud a la subdirección general de relaciones internacionales de la Dirección General de Tráfico con el objetivo de que distribuyeran a través de los diferentes gobiernos europeos con los que esta dirección general tiene relación, el *mailing* para participar en el estudio y completar el cuestionario. En segundo lugar a través de la CIECA, International Commission for Driving and Testing (Asociación Internacional de Examinadores de Tráfico), se hizo un *mailing* a los 12 países miembros de esta entidad, para que aquellos que trabajaran sobre infractores y reincidencia y voluntariamente quisieran participar en la investigación, completaran el cuestionario. En último lugar, la información

se distribuyó en algunas universidades europeas que tienen línea de trabajo en Seguridad Vial y forman parte del TPI (Traffic Psychology International), para que los investigadores que de una manera u otra manera hubieran trabajado en temas de infractores o reincidencia o en el desarrollo de programas de intervención, también pudieran facilitar la información requerida.

Para aceptar participar en el estudio, las organizaciones receptoras debían contestar con un mail, su aceptación en la participación. En un principio se les comunicó que disponía de un periodo de 3 meses para retornar el cuestionario completado. El plazo fue ampliado posteriormente a 5 meses para obtener más información.

1.3 ESTRUCTURA DEL CUESTIONARIO Y RESPUESTAS

OBTENIDAS

1- GENERAL INFORMATION				
COUNTRY	Sweden	Belgium	Austria	Hungary
STATE				Hungary
Name of the organization/entity	The Swedish Transport Agency	Federal public service Mobility and Transport	Austrian Ministry for Transport, Innovation and Technology	KTI Institute for Transport Sciences Nonprofit Ltd
Contact person	Anders Hedåberg	Bruno Jansen	Robert Radetzky	Török Árpád
E-mail	anders.hedaberg@transportstyrelsen.se	bruno.jansen@mobiliteit.fgov.be	robert.radetzky@bmvit.gv.at	torok.arpad@kti.hu
Phone number	+46 10 49 57 981	3222773838	0043 1 71162 655459	+3613715825
NUMBER OF ACCIDENTS PER 100.000 POPULATION				
2008	288	457	417	191
2009	274	444	455	178
2010	250	423	423	163
2011	239	437	419	158
2012	242	400	485	153
2013				158
NUMBER OF REPEAT TRAFFIC OFFENDERS OR MULTIPLE TRAFFIC RECIDIVISTS PER 100.000 POPULATION				
2008				
2009				
2010				
2011				
2012				
2013				

2- ROAD SAFETY LEGAL FRAMEWORK AND POLICIES

COUNTRY	Sweden	Belgium	Austria	Hungary
In your country, traffic law is: (check all necessary alternatives)	Administrative legislation, Penal legislation, Police penalties (no penal or administrative)	Penal legislation	Administrative legislation	Administrative legislation, Penal legislation, Police penalties (no penal or administrative)
In which year the concept of recidivism was acknowledged first by your administration in the national legislation? Year:	1977	1989	1960	1978
In which year the concept of recidivism was acknowledged first by your legal system? Year:	1977	1989	1960	1978
In which year the concept of multiple traffic recidivism (recidivist is returning to make an infraction) was acknowledged first by your administration in the national legislation? Year:	1977	2003	1960	1978
In which year the concept of multiple traffic recidivism (recidivist is returning to make an infraction) was acknowledged first by your legal system? Year:	1977	2003	1960	1978
Please, list the main reforms in matter of <<recidivism>> which have been implemented in your country or state (for example: in Spain: 2006, the beginning of the drivers licence points recovery program and in 2007, the modification of the penal code)	The legislation can be found in the Driving License Act (Körkortslagen) 5th chapter 3 § 3.	2014: Aggravated punishment for multiple recidivists	1960, coming into force of Austrian Road Traffic Act	2001 - BEGINNING OF DRIVERS LICENCE POINTS RECOVERY PROGRAM
Please, provide the oficial or working definition of traffic recidivism in your country or state from an	The legislation can be found in the Driving License Act (Körkortslagen) 5th chapter 3 § 3.	Committing a new offence within 3 years after conviction.	"infringement for which a person has been fined before (at least once)"	

administrative perspective				
Please, provide the official or working definition of traffic recidivism in your country or state from a legal perspective penal	The legal perspective is handled by the Police and Courts. The Swedish Transport Agency does not have access to such data.	Committing a new offence within 3 years after conviction.	see above	If a person has convicted for intentional crime two times in a three year period
Punishment or penalties that supposed to perform traffic made repeated-recidivist form (double penalty, more punishment course of recycling)?	The legal perspective is handled by the Police and Courts. The Swedish Transport Agency does not have access to such data.	double penalty (after a double penalty for the second offence) + driving ban (including license withdrawal) + redo driving tests (including medical and psychological exam).	according to Road Traffic Act: - person has been fined for the same infringement before at least once: possible imprisonment instead of fine - person has been fined for the same infringement before at least twice: imprisonment as well as fine (at the parallel, i.e. both penalties may be awarded at the same time)	it depends on the legal field, and the type of crime
Governing rule specifically recidivism and year of publication?		double penalty + driving ban (including license withdrawal) + driving tests (including medical and psychological exam): 2003, 2005.	Art. 100 para 1 of Austrian Road Traffic Act, first published in 1960	

3- WHAT IS KNOWN ABOUT RECIDIVIST OFFENDERS?

COUNTRY	Sweden	Belgium	Austria	Hungary
PROFILE OF TRAFFIC RECIDIVIST EXPOSED TO ADMINISTRATIVE SANCTIONS				
Age	20-24			
Gender	Male			
Nationality	Swedish			
Ethnic Origins or Indigenous status				
Do they belong to groups exposed to any sort of exclusion or discrimination?	No		No	
If so, what kind of social exclusion or discrimination?			Economical, social and laboural, Religious, Mental illness, Mentaly or physicaly dissability	
PROFILE OF TRAFFIC RECIDIVISTS UNDER PUNISHMENT OR IMPRISONMENT				
Age				
Gender				
Nationality				
Ethnic Origins or Indigenous status				
Do they belong to groups exposed to any sort of exclusion or discrimination?			No	
If so, what kind of social exclusion or discrimination?			Economical, social and laboural, Religious, Mental illness, Mentaly or physicaly dissability	
HOW MUCH RECIDIVISM IS THERE? UPDATED STATISTICS				
Percentage of traffic recidivists with administrative offenses in regard to total of road infractions	7			
Percentage of traffic recidivists with criminal offenses in regard to total road infractions				

Year of Statistics and/or datasets your answer draws upon:	2013			
TYPES AND FREQUENCY OF RECIDIVISM RESULTING IN ADMINISTRATIVE PENALTIES				
CAUSE: Drunken driving (Number)	7396			
CAUSE: Drunken driving (Percent %)	24			
CAUSE: Driving under drug influence (Number)				
CAUSE: Driving under drug influence (Percent %)				
CAUSE: Speeding (Number)	69			
CAUSE: Speeding (Percent %)	21271			
CAUSE: Driving without license (Number)				
CAUSE: Driving without license (Percent %)				
CAUSE: Reckless driving (Number)				
CAUSE: Reckless driving (Percent %)				
CAUSE: Risk driving (ignoring traffic signals/faulty overtaking...) (Number)				
CAUSE: Risk driving (ignoring traffic signals/faulty overtaking...) (Percent %)				
CAUSE: Reluctancy to take breath tests (Number)				
CAUSE: Reluctancy to take breath tests (Percent %)				
CAUSE: Reluctancy to take drug tests (Number)				
CAUSE: Reluctancy to take drug tests (Percent %)				
CAUSE: Others (Number)	7			
CAUSE: Others (Percent %)	2113			

	TYPES AND FREQUENCY OF RECIDIVISM RESULTING IN LEGAL SANCTIONS OR IMPRISONMENT			
CAUSE: Alcohol-related traffic violation (Number)				
CAUSE: Alcohol-related traffic violation (Percent %)				
CAUSE: Drug-related traffic violation (Number)				
CAUSE: Drug-related traffic violation (Percent %)				
CAUSE: Speeding-related traffic violation (Number)				
CAUSE: Speeding-related traffic violation (Percent %)				
CAUSE: Driving without license (Number)				
CAUSE: Driving without license (Percent %)				
CAUSE: Reckless driving (Number)				
CAUSE: Reckless driving (Percent %)				
CAUSE: Risk driving (ignoring traffic signals/faulty overtaking...) (Number)				
CAUSE: Risk driving (ignoring traffic signals/faulty overtaking...) (Percent %)				
CAUSE: Refusal of a breath tests (Number)				
CAUSE: Refusal of a breath tests (Percent %)				
CAUSE: Refusal of a chemical test (Number)				
CAUSE: Refusal of a chemical test (Percent %)				
CAUSE: Others (Number)				
CAUSE: Others (Percent %)				

4- PROGRAMS AND MEASURES

COUNTRY	Sweden	Belgium	Austria	Hungary
FINES AND PENALTIES	Economic fines / points reduction (administrative), License withdrawal	Economic fines / points reduction (administrative), License withdrawal	Economic fines / points reduction (administrative), License withdrawal	Economic fines / points reduction (administrative), License withdrawal
Length of time elapsed since the traffic violation to enrolment into a reform program	2-3 months		Less than a month	7-12 months
Programs delivery types	Face-to-face or attendance Programs		Face-to-face or attendance Programs	Face-to-face or attendance Programs
Courses & programs length	12 – 16 hours-Programs			12 – 16 hours-Programs
Course & programs delivery fee charged?	No		No	Yes
Course & programs delivery does the programs length correspond to the type of offense?	No		No	Yes
Course & programs delivery is there a relationship between the nature of the offense and the programs contents?	Yes		Yes	Yes
Syllabus & contents	Psycho-social contents		Psycho-social contents, Specifically therapeutic contents, Legislative contents, Technical contents, Sanitary contents, Contents directed toward risk perception and building awareness	Psycho-social contents, Specifically therapeutic contents, Legislative contents, Technical contents, Sanitary contents, Contents directed toward risk perception and building awareness
Programs include	Class work and community work		Community work	Class work
Type of benefits of participation in programs	Legal / judicial		Returning of the licence	Psychosocial (self-esteem, assertiveness, self-control, empathy, etc ...), Community / Civic (regulations compliance, respect for authority, etc ...), Training (regulations, signage, road safety or personal dimension – risk perception - or social- No stigma , Administrative (points obtaining, reducing of the amount of the policy, etc...), Legal / judicial

5- ASSESSMENT				
COUNTRY	Sweden	Belgium	Austria	Hungary
Is there control over the level of absenteeism?			Yes	Yes
Are participants assessed?				Yes
Are they required some kind of test or exam?			No	Yes
Are there state or national protocols for the evaluation of the participants?			No	Yes
Are the teachers / trainers evaluated?			Yes	Yes
Are there state or national protocols for the evaluation of the teachers / trainers?			No	
Is the program evaluated as a whole?			Yes	
Are there state or national protocols for the evaluation of the entire program?				
	PERFORMANCE LEVEL / PROGRAMS SUCCES			
Psycho-social contents				
Specifically therapeutic contents				
Legislative contents				
Technical contents				
Sanitary contents				
Contents directed toward risk perception and building awareness				
Others				

6- OTHER RELEVANT INFORMATION OR OBSERVATIONS

COUNTRY	Sweden	Belgium	Austria	Hungary
OTHER RELEVANT INFORMATION OR OBSERVATIONS	The legal perspective (which includes rehabilitation programs) is handled by the Police and Courts. The Swedish Transport Agency does not have access to such data.	Actually, we have no reform program, nor assessments for recidivists.		

1.4 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Como puede apreciarse en el apartado anterior, la respuesta obtenida tras el envío, repetido varias veces, de la solicitud para completar el cuestionario no ha sido la esperada. De los cuatro países que han respondido a la solicitud (Austria, Bélgica, Hungría y Suecia), ninguno ha completado la ficha en su totalidad; ni tan siquiera en su mayor parte, haciendo imposible obtener comparación alguna de los datos aportados. Además, ninguno de los cuatro ha proporcionado datos relativos a multi/reincidencia, excepto la fecha de la referencia legislativa donde se recoge el término. La escasa respuesta obtenida pone nuevamente de manifiesto lo expresado anteriormente respecto a la escasez de estudios y datos estadísticos sobre este tema a nivel internacional.

Dada la baja tasa de respuesta obtenida y la escasa información proporcionada por los cuatro países de los que se obtuvo respuesta, decidimos desarrollar el resto de la investigación a partir del análisis de datos secundarios identificados a partir de nuevas búsquedas bibliográficas y documentales complementarias realizadas en la fase previa al diseño del cuestionario. Este imprevisto ha complicado sustancialmente el proceso de investigación, habiendo dedicado durante varios meses una cantidad ingente de tiempo a la localización, filtrado, lectura y vaciado de la información secundaria para poder cumplir los objetivos propuestos. Este nuevo proceso de búsqueda y revisión bibliográfica ha sido mucho más intenso y duradero que el inicial, obligándonos a localizar el mayor número posible de documentos en inglés relativos a países de habla no inglesa. Ni que decir tiene que la tarea de localizar y revisar la bibliografía legal referente al fenómeno de la reincidencia ha sido difícil y en la mayoría de las ocasiones se ha accedido a este tipo de información a través de menciones secundarias hechas en el seno de otros documentos consultados. Esta dificultad añadida de no poder acceder directamente a algunas de las fuentes nace del hecho de que la mayor parte de los países sólo editan su legislación en su propio idioma, salvo algunas excepciones, como Japón donde los informes técnicos (White Papers) son traducidos al inglés.

En cualquier caso, esta segunda fase de revisión bibliográfica y análisis documental ha puesto de manifiesto nuevamente la dificultad actual existente a la hora de recabar datos relativos a la eficacia de los programas de intervención contra la reincidencia. Debido a la definición no estandarizada de los términos, tanto los métodos utilizados para medir dicha eficacia, como los periodos de tiempo abarcados son absolutamente heterogéneos, impidiendo con ello la posibilidad de comparaciones y estimaciones fiables. En este sentido, una de las recomendaciones que debería ser tenida en cuenta a la hora de implementar medidas de este tipo en nuestro país, sería la definición de unos parámetros, estandarizados para todas las acciones a realizar, que permitan llevar a cabo un seguimiento sostenido en el tiempo de la evolución de la eficacia, así como una comparación entre las diferentes medidas aplicadas. Sin este criterio, difícilmente se pueden tomar decisiones informadas respecto a la utilidad y el retorno de dichas acciones y programas.

1.5 PROPUESTA DE MEJORA DEL PROTOCOLO PILOTO

Como ya se ha comentado en la segunda parte, el protocolo aplicado en esta investigación no ha dado los frutos esperados, habiéndose realizado finalmente el estudio sobre la base de datos secundarios extraídos de la bibliografía seleccionada. Sin embargo, esta circunstancia ha permitido identificar aspectos susceptibles de mejora que deberían ser contemplados en el diseño de las futuras investigaciones relacionadas con el fenómeno de la reincidencia. En este sentido, cabe resaltar los siguientes consejos:

- ◆ Dado el vacío metodológico observado en la definición de los conceptos de reincidencia y multireincidencia relativas a la seguridad vial, urge aunar esfuerzos para establecer una definición operativa susceptible de estandarización a nivel internacional. En base a esa definición, se deben establecer con claridad las variables, los parámetros y los diferentes períodos temporales en los que se van a medir para estudiar su evolución.
- ◆ Esa definición permitirá a su vez estandarizar la adquisición de los datos necesarios para evaluar la eficacia de los diferentes programas y medidas adoptadas en los diferentes países.
- ◆ La información general relativa a seguridad vial puede y debe ser extraída, en la medida de lo posible, de fuentes secundarias bien establecidas, tales como informes internacionales de los organismos relacionados con la seguridad vial. Esto permitirá aligerar la cantidad y la variedad de información que deberán completar los individuos que participen en nuestro protocolo, centrándose así en aportar sólo la información más relevante relacionada con la reincidencia. Organizaciones como la Unión Europea (European Commission, 2010), La Organización Mundial de la Salud (World Health Organization et al., 2013), International Traffic Safety Data and Analysis Group (IRTAD, 2014a), el European Transport Safety Council (ETSC, 2011), The World Road Association (PIARC, 2012a) disponen ya de redes de recopilación de datos y protocolos bien establecidos para recabar periódicamente y con un alto grado de calidad esa información internacional de tipo más general.
- ◆ Los bloques temáticos del protocolo deben ser diseñados como módulos relacionados pero independientes para facilitar de este modo su administración a diferentes entidades o personas expertas en las distintas materias. De este modo se reducirá el porcentaje de no respuesta y aumentará la posibilidad de obtener información de mayor calidad sobre el tema concreto. Asimismo se reducirá el tiempo necesario para que los destinatarios completen el cuestionario.
- ◆ Es altamente recomendable la selección de un coordinador local en cada uno de los diferentes países incluidos en el estudio, con el fin de facilitar el seguimiento y la integración de los diferentes bloques de preguntas además de gestionar los posibles obstáculos idiomáticos y culturales que pudieran surgir.
- ◆ Utilizar herramientas avanzadas de diseño web de cuestionarios que permitan extraer los datos recabados de una forma flexible y bien estructurada, al tiempo que facilitaran las tareas de depuración y organización de los datos.



SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DOCUMENTAL

2.1 ANTECEDENTES ESTATALES

Este apartado presenta un análisis de antecedentes y estado de la cuestión de la reincidencia en España. En primer lugar presentamos un análisis exploratorio de la reincidencia en materia de movilidad y seguridad vial, para pasar a identificar la situación administrativa y legal de la reincidencia en nuestro país en comparación a algunos de los países de la Unión Europea.

2.1.1 El mapa español de la reincidencia

Según las declaraciones del Presidente de la Sociedad Española de Medicina del Tráfico (SEMT), Fernando Pérez Torralba, un 2,5% de los conductores son infractores reincidentes y causantes de la cuarta parte de los accidentes graves, muy graves y mortales (García Ruiz, 2009, p. 27). Esto supondría que aproximadamente de los 90.306 conductores sancionados en 2008 por positivo en control de alcoholemia 2.258 reincidirán (Estrategia Seguridad Vial 2011-2020, DGT, 2011: 121). En estas declaraciones de 2009 Pérez Torralba señala que a pesar de no existir criterios objetivos, “se pueden considerar reincidentes a aquellos con al menos tres infracciones al año por conducir con una tasa de 0,5 gr/l en sangre o a partir de dos con una tasa de 1,2” (García Ruiz, 2009, p. 27).

El fiscal de Seguridad Vial, Bartolomé Vargas, también planteaba por aquel entonces que había una minoría de multirreincidentes (0,66%). En la memoria de la Fiscalía General de 2008 se proponía la aplicación del sistema del *alcolock*, un sistema que impide arrancar el coche si el conductor supera las tasas de alcohol permitidas, a partir de un plan piloto, sin bien, el efecto de este instrumento implica modificaciones legislativas previas. En línea parecida Rodríguez-Martos (Rodríguez-Martos, 2007, p. 39) defendía un endurecimiento de las sanciones además de un límite de alcoholemia bajo, controles frecuentes y aleatorios muy visibles. Según Martos “los conductores reincidentes son, en general, los conductores más peligrosos y los que menos reaccionan ante la retirada del permiso, no importándoles conducir sin él. Sin embargo esta conducta es tanto menos probable cuanto mayor sea la sanción administrativa y, sobre todo, si existe una sanción penal”.

El estudio “Siniestralidad vial y reincidencia por edad, sexo y lugar de residencia” de la Fundación Mutua Madrileña (Vegas Asensio, 2010) ³ indicaba que un **2% del total de conductores** había sido responsable de dos a más siniestros en un plazo menor de tres años. **Una tercera parte reincidía en menos de seis meses y 50 % un año desde su último percance.**

Según la Fiscalía en **2012** el número de conductores reincidentes en nuestro país se situaba en torno a un **5%**. El informe “Las principales cifras de siniestralidad vial. España 2013” (DGT, 2014) concluye que del total de conductores que habían cometido una infracción con pérdida de puntos en el año 2013 (5.111 conductores) el 6,9% (2.947) eran reincidentes. Las cifras también apuntan que el porcentaje de reincidencia identificado entre los conductores implicados en accidentes con víctimas triplicaba al número de reincidentes no implicados en accidentes con víctimas (2,2 %).

³<http://www.fundacionmutua.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1288108085190&ssbinary=true>

Actualmente los reincidentes de tráfico en España superan el 10% (López, 2014) frente al 3% de Suecia.

2008	2010	2012	2013	2014
2,5%	2%	5%	6,9%	>10%
SEMT	MUTUA MADRILEÑA	Fiscalía de Tráfico	DGT	DGT

Tabla 3: Resumen “No oficial” de los Porcentajes de Reincidencia en España según las fuentes citadas. Elaboración propia

A pesar de la disparidad existente en la definición de reincidencia, y en las medidas y estimaciones de la misma, lo que parece evidente es **un aumento preocupante de la reincidencia en materia de seguridad vial en España** (Tabla 3). También cabe constatar **la aparición progresiva de la multirreincidencia con un criterio operativo pero carente de fundamentación explícita**.

2.1.2 El velo de la reincidencia (y la multirreincidencia) en España

Tres años después de la implementación del carné por puntos, el ex director de la DGT, Pere Navarro hacía las siguientes afirmaciones en referencia a la reforma integral de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial (2009):

Si bien, lo más destacable del período ha sido la reforma integral de todo el sistema legal para el cumplimiento de la norma. La Ley de Tráfico y Seguridad Vial, norma que tiene como objetivo la convivencia entre modos de desplazamientos, hoy es más respetada. El Permiso por Puntos y la Reforma del Procedimiento Sancionador nos ha dotado de una mayor eficacia frente a **algunos conductores** que lograban incumplirla impunemente. La implicación del sistema judicial, con la incorporación de la Fiscalía especial contra los delitos de seguridad vial y para la defensa de las víctimas y con la reforma del Código Penal, han sido más efectivas para tratar como delito los comportamientos inseguros **de los conductores que ponían en riesgo cierto sus vidas y las de los demás** (Pere Navarro, Presentación, *Las principales cifras de siniestralidad vial. España 2009*, DGT, 2010: 4-5, énfasis añadido).

La expresión “algunos conductores” alude supuestamente a los conductores reincidentes. Semejante indeterminación es superada en parte en la Presentación de la siguiente edición del informe *Las principales cifras de siniestralidad vial. España 2010*.

En esta nueva edición, publicada el mismo año que se aprueba la Estrategia Española de Seguridad Vial 2011-2020 por parte del Consejo de Ministros del 25 de febrero de 2011, Pere Navarro señalaba que **el Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008 incluía entre los elementos básicos a los reincidentes a través del Permiso de Conducir por Puntos** (Pere Navarro, Presentación, *Las principales cifras de siniestralidad vial. España 2010*, DGT, 2011: 6). No obstante el fenómeno de la reincidencia no se incluyó en la lista de los 172 temas prioritarios. Esta nueva elipsis en la hoja de ruta de la DGT de años anteriores podría obedecer a la falta de datos cuantificados en torno a los reincidentes de tráfico. Si bien el velo existente en torno a la reincidencia, e incluso la <<multirreincidencia>>, en los informes y declaraciones oficiales de la DGT, tampoco era una cuestión de cifras.

En unas declaraciones en septiembre de 2011 el Fiscal General de Tráfico, Bartolomé Vargas, aseguraba que por aquel entonces se celebraban a diario alrededor de 70 juicios con sentencia condenatoria por delitos contra la seguridad vial y que un 5% de estas condenas eran impuestas a "multirreincidentes". También expresaba su preocupación por este colectivo multirreincidente – actualmente cifrado en un 6,9%- sobre el cual la fiscalía ya estaba trabajando.⁴

De este modo cabe constatar que la mayoría de las ediciones de *Las principales cifras de siniestralidad vial en España* (2003-2012) el término "reincidente" cuenta con apariciones esporádicas, todas ellas de reciente mención. Otras publicaciones periódicas de la DGT como los *Anuarios Estadísticos Generales* y los *Anuarios Estadísticos de Accidentes* no incluyen los términos ni los conceptos "reincidente" ni "multirreincidencia" (ni términos afines o sinónimos). Habrá que esperar a la edición de 2013 para encontrar una mención explícita. El término "reincidentes" es citado en la sección "Las infracciones" y se distingue entre "infractores" e "infractores reincidentes" implicados en accidentes con víctimas (Tabla 4).

Conductores	Total	Infractores 2013*	% sobre el total	Infractores Reincidentes**	% sobre el total
No implicados en accidentes con víctimas	26.359.037	1.207.771	4,6 %	590.353	2,2%
Implicados en accidentes con víctimas (y con información)	42.623	5.111	12,0%	2.947	6,9%
Total	26.401.660	1.212.882		593.300	-

* Conductor que tenga una o más infracciones con pérdida de puntos durante el año 2013.

** Conductor que tenga más de una infracción en el periodo 2006-2013 y que al menos una de esas infracciones se haya ocasionado en el año 2013.

Tabla 4: Infractores e infractores reincidentes implicados en accidentes con víctimas. Año 2013 (tomado de: *Las principales cifras de siniestralidad vial. España 2013*, DGT, 2014: 132)

La tabla 4 muestra que 42.623 conductores estuvieron implicados en accidentes en 2013 (de un censo total de 26.401.660 en España), de los cuales el 12% (5.111 conductores) había cometido una infracción con pérdida de puntos en el año 2013 y el 6,9% (2.947) eran considerados reincidentes.

En *Las principales cifras de siniestralidad vial. España 2013* también apreciamos un esfuerzo por aportar definiciones explícitas y operativas de <<infractor>> ("Conductor que tenga una o más infracciones con pérdida de puntos durante el año 2013") e <<infractor reincidente>> ("conductor que tenga más de una infracción en el periodo 2006-2013 y que al menos una de esas infracciones se haya ocasionado en el año 2013"). Las aclaraciones con asteriscos a pie de tabla así lo indican (tabla 4). Estas definiciones corren parejas a la definiciones de <<reincidencia>> y <<multirreincidencia>> contempladas en el artículo 66.1.5ª del Código Penal, cuya principal diferencia, como señala Goyena (Goyena Huertas, 2010, p. 347), "radica, lisa y llanamente, en el número de condenas anteriores: 1 ó 2 en la reincidencia, 3 o más en la multirreincidencia" (Goyena Huertas, 2010), aunque parece que todavía, al igual que el número de infracciones/delitos, faltaría

⁴ <http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2011/09/ciento-condenados-delitos-contra-traffic-multireincidente-20110929-593259.html>

concretar el periodo o espacio de tiempo en el que se producen, ya que no se puede intervenir ni sancionar de la misma manera a un reincidente que haya cometido sus faltas en un periodo de 2 años o en un periodo de 5 años.

En la modificación de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial (Ley 6/2014, de 7 de abril), podemos observar que se habla de reincidencia en el consumo de alcohol y ampliación de la sanción a 1.000 euros (procedimiento sancionador), a los conductores que ya hubieran sido sancionados en el año inmediatamente anterior por exceder la tasa de alcohol permitida, así como al que circule con una tasa que supere el doble de la permitida. En este caso el reincidente será por cometer la misma infracción en un periodo no superior a dos años.

2.1.3 La alineación UE-DGT como preámbulo para el abordaje de la reincidencia (y concepciones equivocadas de la misma)

El Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008⁵, aprobado en la sesión plenaria de 27 de octubre de 2005, presenta básicamente un compromiso político por adoptar y cumplir el objetivo de la Unión Europea de reducir a la mitad el número de víctimas mortales para 2010.⁶ Como señala el ex Ministro de Interior, José Antonio Alonso, en la presentación, “El objetivo general que persigue este Plan es la reducción del 40% de la cifra de fallecidos en el periodo de su vigencia, tomando como referencia los datos de 2003, alineado con el objetivo europeo de la reducción de un 50% de las víctimas mortales en el horizonte del año 2010” (Plan Estratégico 2005-2008, DGT, 2005: 6). El ex ministro añade que dicho Plan supone “un esfuerzo estructurado para incorporar la cultura de la seguridad vial en nuestro país” (ibid). El toque europeísta del informe se aprecia desde las primeras páginas.

El informe abre con el capítulo titulado “Visión”, haciendo de este modo un guiño al enfoque de Visión Cero, liderado por Suecia, y en general los modelos comprensivos de los Países Bajos que subyace al Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial (Comisión Europea, 2003) (véase capítulo de Antecedentes Europeos para una descripción más detallada de estos modelos). La Visión, que se califica como desafiante, establece dos grandes retos, disminuir la cantidad de accidentes y disminuir la gravedad de los mismos, además del objetivo principal de reducir en un 40% el número de víctimas mortales para 2008. Aunque el plan se presenta como una sucesión lógica de la evolución de la seguridad vial en España, lo cierto es que este plan supone una alineación de las políticas de seguridad vial en España lideradas por la DGT con la UE sin vuelta atrás como sintetiza el gráfico siguiente (gráfico 1).

⁵ http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/politicas-viales/estrategico-seguridad-vial-2005-2008/doc/estrategico_2005_2008_003.pdf

⁶ Este objetivo fue inicialmente anunciado en Libro Blanco titulado *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad* (Comisión Europea, 2001), y posteriormente el *Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial* (Comisión Europea, 2003).



Gráfico 1: Adaptación de los objetivos de la UE, Plan 2003, al Plan Estratégico 2005-2008, DGT

Uno de los aspectos más llamativos de este plan es la falta de correspondencia entre el esfuerzo que supuso planificar y dirigir la adaptación a los objetivos europeos, en nuestro caso traducido a una reducción del 40% de víctimas mortales para 2008, y la escasa importancia concedida al problema de la reincidencia. La reincidencia (o términos afines) aparece mencionada en el informe una única vez, en el capítulo 5, “Acciones estratégicas claves 2005-2008”, sub-apartado 5.2.3, “**Vigilancia y control**”. Este sub-apartado propone sanciones y procedimientos para notificar las denuncias “lo más rápidamente posible para aumentar su función pedagógica, rebajar los niveles de reincidencia y evitar alegaciones injustificadas”. A renglón seguido afirma que “se promoverán las reformas legislativas que permitan optimizar el procedimiento sancionador”. El siguiente epígrafe también señala que el Plan incluye promover “la sensibilización y especialización de los jueces y fiscales en materia de seguridad vial” (Plan Estratégico 2005-2008, DGT, 2005: 44)

Tras la aprobación por el Consejo Superior de Seguridad Vial, el 25 de febrero de 2011 el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Interior y Vicepresidente, Alfredo Pérez Rubalcaba, aprueba la Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020.⁷

En el periodo 2000-2009 España había conseguido alinearse con la Estrategia de Seguridad Vial Europea con una reducción de más de un 53% del número de víctimas mortales. En este periodo también consigue un incremento notable en el uso de los sistemas de protección y retención, una ligera reducción de la velocidad media (2km/h) y una tendencia a la baja del consumo de bebidas alcohólicas – si bien esta tendencia presentaría un repunte sostenido hasta la fecha desde

⁷ http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/politicas-viales/estrategicos-2011-2020/doc/estrategico_2020_004.pdf

principios de la nueva década.⁸ Después de este periodo, con logros importantes en el comportamiento de los usuarios y la mejora en las infraestructuras, la Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020 intenta dar un paso más en la transposición de las directrices europeas.

Las actuaciones propuestas por la nueva Estrategia (2011-2020) incluyen el cumplimiento de la norma, la educación y la formación como temas clave para la seguridad vial, y la investigación y gestión del conocimiento como uno de los dos ámbitos de actuación de carácter transversal. El fenómeno de la reincidencia aparece identificado de manera explícita como aspecto central para abordar el área prioritaria del alcohol/drogas. Como señala el mismo documento **“Un factor clave en el tratamiento del alcohol en el ámbito seguridad vial es el colectivo de reincidentes”** (Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, DGT, 2012: 118, énfasis añadido). También se señala que **“a medida que se ha reducido el número de conductores que circula bajo los efectos del alcohol, los positivos se concentran en un grupo reducido de reincidentes, su tratamiento es uno de los objetivos”** (Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, DGT, 2012: 119, énfasis añadido).

ÁREA	MISIÓN DEL ÁREA DE ACTUACIÓN
Educación y formación	Potenciar un comportamiento cívico, responsable y seguro de los usuarios de las vías
Ámbitos de intervención:	
<ul style="list-style-type: none"> • En el entorno educativo • En el acceso a la conducción • En la actualización de conocimientos 	
Comunicación	Informar e involucrar a la sociedad en su responsabilidad con la mejora de la seguridad vial
Ámbitos de intervención :	
<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de información y concienciación • Implicación de la sociedad civil 	
La norma y su cumplimiento	Consolidar el cambio de comportamiento de los usuarios de las vías supervisando el cumplimiento de la norma
Ámbitos de intervención :	
<ul style="list-style-type: none"> • Las reformas normativas • Vigilancia y control de la disciplina • Las herramientas para el cumplimiento de la norma 	
Salud y seguridad vial	Garantizar las aptitudes para la conducción con el fin de prevenir los accidentes de tráfico
Ámbitos de intervención :	
<ul style="list-style-type: none"> • Las aptitudes de los conductores • La implicación de los profesionales sanitarios 	

Tabla 5: extracto de las áreas de actuación y ámbitos de intervención de la Estrategia Seguridad Vial (2011-2020). Fuente: DGT, 2012: 138

En la nueva Estrategia la problemática de la reincidencia queda circunscrita en dos áreas; área 3, “La norma y su cumplimiento”, en el ámbito de intervención 3.3 “Las herramientas para el

⁸ El doctor Sánchez Martos, vicepresidente de la Sociedad Española de Medicina Intensiva (SEMICYUC), en abril de 2013, en unas declaraciones a Europa Press, señalaba que según un estudio realizado en 74 centros hospitalarios de toda España, la mitad de las muertes por traumatismo graves en accidente de tráfico, el alcohol y otras drogas tenían una presencia fundamental. Lo más preocupante, según los resultados de este estudio, era que **el 70 por ciento de esos accidentes fueron provocados por individuos reincidentes en el consumo de alcohol y otras drogas**. <http://www.europapress.es/murcia/noticia-campana-medicos-intensivistas-muestra-trabajo-centro-murcia-20130425193601.html>

cumplimiento de la norma”, y área 4, “Salud y seguridad vial” en el ámbito de intervención 4.1 “Las aptitudes de los conductores” (Tabla 5).

Las principales actuaciones previstas en estas áreas y ámbitos de intervención en torno a los reincidentes son dos: la implantación del *alcolock*, como experiencia novedosa en nuestro país, y la creación de “un **programa de rehabilitación de los conductores reincidentes en sanciones penales por bebidas alcohólicas y drogas tóxicas**” (Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, DGT, 2012: 150, énfasis añadido).⁹ A renglón seguido se especifica las administraciones que participaran en este programa (DGSP Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, DGT, Fiscal General de Seguridad Vial, Instituciones Penitenciarias y expertos en la materia) profundizando así en uno de las grandes directrices recomendadas por la UE: la sinergia y transversalidad entre las distintas administraciones y organismos competentes con el propósito de conseguir objetivos políticos firmes a largo plazo.

El nuevo Plan propone el establecimiento de sinergias y compromisos políticos firmes como principales retos. Como señala la propia Estrategia “es preciso continuar potenciando los ámbitos de trabajo de la seguridad vial y sobre todo continuar trabajando en la coordinación de las actuaciones y la generación de sinergias entre los distintos niveles competenciales (administración del estado, administración autonómica y local) así como entre los múltiples y cualificados agentes económicos y sociales que vienen desarrollando una importante labor en aras de la reducción de la accidentalidad de tráfico” (Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, DGT, 2011: 10). De este modo intenta satisfacer el principal requisito para el desarrollo del enfoque Sistema Seguro que subyace a la **Visión Cero** de la UE y que el propio plan define como una “Visión ambiciosa a largo plazo: Implicación de numerosos ámbitos de actuación”. Indica que este enfoque conlleva “un afán de innovación suficiente que impulse a los profesionales de la seguridad vial, a los agentes interesados y al gobierno a desarrollar las capacidades institucionales necesarias para lograr los resultados deseados, para crear nuevas asociaciones y para buscar nuevos enfoques” (Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, DGT, 2012: 15). **La nueva estrategia posiciona la política vial española en unas directrices a medio camino entre el Visión Cero y el enfoque de Sistema Seguro** (como veremos de manera más detallada en el apartado de “Antecedentes Europeos” y la sección dedicada a las principales Visiones y Enfoques existentes en Seguridad Vial).

2.1.4 Un antes y después en materia de reincidencia: 2012-2013

El año 2012 supone un punto de inflexión en materia de reincidencia como parte de las reformas legislativas propuestas por el Ministerio de Interior. Estas nuevas directrices marcarán líneas explícitas de actuación de la DGT en materia de reincidencia, coincidiendo con la nueva dirección a cargo de María Seguí, además de reforzar algunas medidas sugeridas años atrás por parte la Fiscalía General de Seguridad Vial.

Poco después de llegar a la cartera del Ministerio del Interior, en enero de 2012, anunció su firme intención de acometer una reforma del Código Penal que abordara de una manera “efectiva” el fenómeno de la **multirreincidencia**, esto es, de **aquellos casos en que, al delinquir, el culpable haya sido condenado anterior y ejecutoriamente por delitos de la misma naturaleza** (Sánchez

⁹ Resulta llamativo, e indicativo del escaso conocimiento y atención dedicada al fenómeno de la reincidencia, que en la propia Estrategia de Seguridad Vial identifique como grupo reincidente a los conductores “que tengan dependencia a las bebidas alcohólicas y drogas tóxicas y que por este motivo sean reincidentes en delitos por seguridad vial”. Esta caracterización asimila a los conductores alcohólicos y los estupefacientes con los conductores reincidentes. En este informe planteamos la necesidad de diferenciar este grupo de conductores (al igual que los conductores con problemas de salud mental) del colectivo de conductores reincidentes y multirreincidente.

Castrillo, 2012 “Arts.22.8.^ay 66.1.5.^a – La reincidencia y la multirreincidencia”). Tras un acuerdo previo con su homólogo de Justicia, esta reforma fue anunciada como una "prioridad" legislativa del Gobierno para tratar "de manera adecuada" la multirreincidencia. Según el responsable de Interior **"la multirreincidencia crea alarma social y genera un factor de inseguridad, por lo que una de las prioridades legislativas del Gobierno será la reforma del Código Penal para tratar este asunto de manera adecuada"** (énfasis añadido).¹⁰ La nueva hoja de ruta legislativa del Gobierno encuentra correspondencia en materia de reincidencia vial en La Memoria de la Fiscalía 2013 y en los Planes Estratégicos de la DGT.

El capítulo 5, “Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial”¹¹ aborda explícitamente el “fenómeno de la multirreincidencia” (epígrafe 5.6.7.1, p. 403). Afirma que **en 2012 se advierte un aumento significativo de internos por delitos contra la seguridad vial**, “fundamentalmente por los tipos de los artículos 384 y 379.2 del CP, siendo muy llamativo que el año cierre con 1.107 internos mientras que el 2011 lo hacía con 771” (ibid.) (Tabla 6). Añade que en dicho año “el incremento alarmante del número de ingresos está asociado al **aumento de infractores «multirreincidentes», generalmente con problemas de adicción o dependencia al alcohol y/o drogas o con graves déficits económicos o culturales**” (ibid., 404, énfasis añadido).

FECHA	PENADOS (judiciales)	PREVENTIVOS	LOCALIZACION PERMANENTE	LIBERADOS CONDICIONALES	FIN SEMANA	TOTAL
15/02/2012	644	4	12	61	23	744
15/12/2012	809	3	4	51	6	873

Tabla 6: Internos/as que cumplen pena de prisión en España, 2012, «solo» por delito contra la seguridad vial. Fuente: *Memoria de la Fiscalía*, capítulo 5, “Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial, 2013: 403”

Por su parte el **Plan de Investigación en Seguridad Vial y Movilidad 2013-2016**, a cargo de la Unidad de Coordinación de la Investigación de la DGT, **concede una centralidad a la reincidencia sin parangón alguno en las políticas viales anteriores en nuestro país**.¹² Incluye un desglose de los objetivos de sus áreas y líneas de investigación específicas. Las dos líneas que abordan la reincidencia, en concreto la línea estratégica, 2B, referida como “Programas dirigidos a la prevención de la reincidencia en la población general de conductores” y la 3E, “Programas de rehabilitación de infractores reincidentes en sustancias psicoactivas”, persiguen respectivamente los siguientes objetivos:

- ◆ Obtener información sobre los comportamientos de aquellos conductores que infringen de manera reiterada las normas de tráfico, disminuyendo el grado de seguridad vial, con el

¹⁰ EFE, “El Gobierno reformará el Código Penal para luchar contra la multirreincidencia”, 2 de enero de 2012, <http://www.rtve.es/noticias/20120102/gobierno-reformara-codigo-penal-para-luchar-contr-multirreincidencia/486758.shtml>

¹¹ https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/memoria2013_cap_III_5.pdf?idFile=4243d586-bf43-4625-b317-f9113e3d4f39

¹² <http://www.dgt.es/es/seguridad-vial/investigacion/planes-investigacion/> Este Plan de Investigación toma como marco de referencia la *Estrategia de Intervención y Políticas Viales para 2012-2016* y el *Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016* de la Administración General del Estado.

objeto de elaborar programas específicos para tratar dichos comportamientos de riesgo [2.B]

- ◆ Caracterizar a los infractores reincidentes y establecer perfiles, desarrollar medidas específicas según las recomendaciones de los principales proyectos europeos para optimizar el modelo actual de evaluación de infractores reincidentes debido a la toma de sustancias psicoactivas [3.E]

Plan de Investigación en Seguridad Vial y Movilidad 2013-2016, DGT, 2014: 6 y 8

Merece la pena mencionar algunas de las afirmaciones incluidas en este informe sobre el estado de la cuestión y estado de arte en torno a la reincidencia en nuestro país. Según el Plan:

España no cuenta con un sistema óptimo de intervención sobre reincidentes. Éste está dirigido únicamente a los casos de recuperación del permiso cuando se ha agotado el saldo de puntos del conductor. Se basa en una intervención sensibilizadora general y no depende de una evaluación médico-psicológica específica para los antecedentes del conductor ni para la finalidad del programa de recuperación. Los conductores que han perdido sólo parcialmente sus puntos no pasan ninguna evaluación destinada al conocimiento y tratamiento de su problema. Por tanto, en España no se ha desarrollado un programa de intervención precoz, tipo “firstoffender” o similar [...] **La literatura cuestiona la efectividad de los actuales cursos de sensibilización** realizados en las autoescuelas y también el propio permiso de conducción por puntos como medida sensibilizadora [...] Por otro lado, **el perfil del infractor reincidente no está delimitado. La definición de reincidente es crucial para establecer el punto de corte para intervenciones.**

Plan de Investigación en Seguridad Vial y Movilidad 2013-2016, DGT, 2014: 20-21 (énfasis añadido).

Ante semejantes lagunas del modelo vigente la DGT propone dos grandes objetivos prioritarios en materia de reincidencia:

- ◆ Analizar y optimizar el actual sistema de evaluación de infractores reincidentes con el propósito de referir a estos conductores a programas de rehabilitación específicos y adecuados.
- ◆ Desarrollar estudios dirigidos a la definición y caracterización de este grupo de conductores reincidentes.

El cambio de rumbo que apreciamos en el citado Plan en materia de reincidencia también queda plasmado en un artículo reciente publicado en la Revista *Tráfico y Seguridad Vial* titulado “El desafío de la reincidencia” (López, 2014). El texto incluye las declaraciones de los máximos responsables de la DGT.

El artículo incluye una columna a cargo del Fiscal adscrito al Fiscal de Sala Coordinador de la Seguridad Vial. En esta columna se resume la preocupación en torno a la reincidencia por parte de la Fiscalía desde 2008, contempladas en las Memorias de Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial (2008, 2010, 2012 y 2013). También queda manifiesta la insistencia por parte de la Fiscalía acerca de la “**insuficiencia o ineffectividad de las penas anteriores – en muchos casos la prisión-**” y la necesidad de “potenciar las medidas de reinserción social” (Memoria 2008; citado en López,

2014: 14, énfasis añadido) y de “propugnar reformas legislativas para potenciar los programas de desintoxicación de adictos al alcohol o drogas o de obtención del permiso de conducir, según los factores criminógenos detectados, junto con la sumisión a programas de educación vial” (Memorias 2010, 2012, 2013; citado en López, 2014: 14). El Fiscal adscrito también afirma que la Fiscalía sigue avanzado “en la elaboración científica de un perfil criminológico del delincuente vial reincidente y multirreincidente” (*ibid.*).

El texto presenta a su vez las opiniones del Instituto Nacional de Toxicología en cuya memoria de 2012 recoge que el 47,3% de los víctimas mortales de tráfico “dieron positivo en sangre a drogas, psicofármacos y/o alcohol” (*ibid.*), el asesor del Colegio de Psicólogos de Madrid, Roberto Durán al igual la coordinadora del *Grupo de Tráfico e da Seguridad* del Colegio de Psicólogos de Galicia, Eva Muiño, y sus investigaciones sobre el perfil y clasificación de los reincidentes, quienes afirman, según estudios existentes, que “hay un 10% de reincidentes, que son los que causan aproximadamente el 40% de los accidentes” (citado en López, 2014: 12). También se alude a estudios recientes sobre reincidencia de grandes aseguradoras españolas (Mapfre, Mutua Madrileña) y uno de los proyectos más refutados en el ámbito europeo sobre la conducción no disociada del consumo de drogas y/o alcohol, DRUID (2011) y el Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE) sobre el uso de etilómetro (*alcolock*). El reportaje concluye con fragmentos de testimonios reales de reincidentes.

Semejante desfile de declaraciones, en representación de sus instituciones, organismos y entidades e incluso de los propios reincidentes, permite advertir el **interés actual en torno a la reincidencia de las fuerzas vivas que lideran las políticas y reformas en materia de seguridad vial en nuestro país**. Todas ellas expresan una **preocupación y deseo común por abordar el “desafío” de la reincidencia**, y en su mayoría defienden abiertamente la necesidad de nuevos programas e iniciativas reeducadoras para los reincidentes como, creemos, un paso previo para **desmarcarse de la medida estrella del anterior Gobierno: el Programa de Recuperación de Puntos**. También coinciden en la necesidad de desarrollar cursos de reeducación para de este modo procurar alcanzar las tasas de eficacia de otros programas e iniciativas europeos (30% en Austria, 50% en Suiza o con tasas superiores de eficacia que el encarcelamiento en Bélgica).

Por tanto, **la escasa atención, o interés velado, que hasta la fecha había recibido la reincidencia por parte de los organismos competentes, hace más significativo si cabe el salto cualitativo y cuantitativo plasmado en el Plan de Investigación 2013-2016 en respuesta, en buena medida, a la prioridad de reforma legal en temas de reincidencia y multirreincidencia anunciada por el ministro de Interior desde enero de 2012.**

2.1.5 Infografías, tendencias y proyecciones en torno a la reincidencia

La gráfico 2 muestra los resultados de la búsqueda de los términos “reincidentes” y “reincidencia” y “reforma código penal” en *google trends* restringida a España y la sección predeterminada “Ley y gobierno” (realiza en septiembre 2014). La ausencia de resultados apreciables para “reincidentes” (**línea roja**) hasta 2014 es significativa. La frecuencia de aparición de “reincidencia” (**línea azul**) presenta picos de sierra desde 2008, poco después del inicio de la gran crisis financiera, hasta finales de 2011. A partir de esa fecha apreciamos una mayor frecuencia que, tras una breve bajada, presenta una trayectoria sostenida desde 2012 hasta el momento actual.

La frecuencia de aparición del término “reforma del código penal” (**línea amarilla**) y sus marcados picos de sierra coincide con la sucesivas reformas habidas durante la última década, desde las reformas de 2005, 2007, 2009 hasta la reforma legislativa anunciada a comienzos de 2012 por el actual gobierno. El aspecto más destacable es la confluencia de un repunte de “reincidentes” y

“reforma del código penal”, con ritmos y cadencias diferenciadas pero sostenidas en el tiempo. Así lo apreciamos desde finales de 2013 cuando las tres líneas apuntan un incremento medio acompasado inexistente en años anteriores.

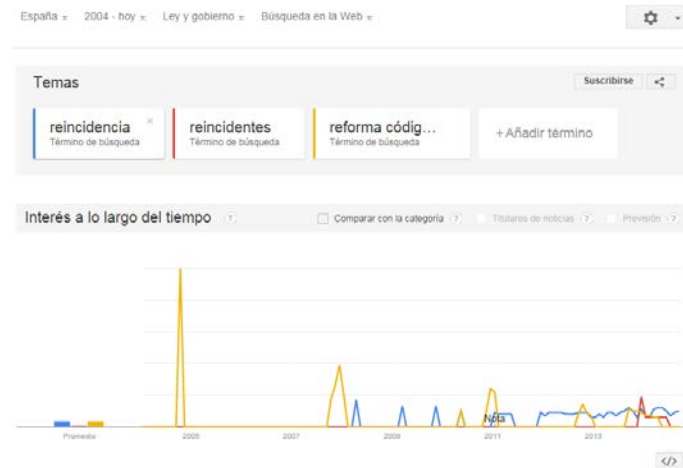


Gráfico 2: búsqueda en *google trends* para los términos “reincidente”, “reincidencia” y “reforma del código penal” desde 2004-3 de octubre de 2014, categoría “Ley y gobierno” (septiembre 2014) ¹³

¿A qué responde el actual interés en la reincidencia de la DGT y el silencio en torno a la misma de épocas y políticas viales pasadas? Una visión retrospectiva de las diferentes reformas del Código Penal Español en materia de reincidencia aporta claves posibles.

¹³ <http://www.google.es/trends/explore#cat=0-19&q=reincidencia%2C%20reincidentes%2C%20reforma%20c%C3%B3digo%20penal> &geo=ES&cmpt=q

2.2 ANTECEDENTES PENALES DE LA REINCIDENCIA EN ESPAÑA

El análisis de la reincidencia en el ámbito administrativo y en concreto en la norma de seguridad Vial es requisito imprescindible para evaluar la viabilidad legal y administrativa de posibles recomendaciones en torno a medidas y programas de reeducación. Más aún en el contexto español el cual “no cuenta con un sistema óptimo de intervención sobre reincidentes” a pesar de las más que preocupantes tasas de reincidencia multirreincidencia en clara progresión (*Plan de Investigación en Seguridad Vial y Movilidad 2013-2016*, DGT, 2014: 20). En esta sección presentamos el estado del arte de la reincidencia en España desde una perspectiva atenta a los debates y posturas que atraviesan sus definiciones y tratamientos penales durante las últimas.

2.2.1 La figura de la reincidencia en España

La incidencia en el sistema penitenciario de personas encausadas o condenadas por infringir las normas de tráfico no es un acontecimiento nuevo. Las conductas más peligrosas o imprudentes con graves resultados de muerte o lesiones se han recogido en el Código Penal Español desde 1822. El resto de infracciones se trataron de corregir, hasta este momento, dentro del ámbito del derecho administrativo. No obstante la Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de Seguridad Vial, introdujo severas modificaciones legales. Generalizó la persecución de otro tipo de conductas imprudentes susceptibles de causar daños a otras personas, la conducción a velocidad excesiva o bajo la influencia de sustancias estupefacientes o bebidas alcohólicas, la conducción temeraria o con desprecio a la vida, o conducir sin estar en posesión de la licencia de conducción o la negativa de someterse a las pruebas de sustancias establecidas (alcohol o drogas).

Dicha modificación tenía como objetivo contribuir a la reducción de las víctimas causadas por los siniestros de tráfico. En el año 2009 se comenzó de forma sistemática el proceso de registro de los procedimientos penales de la Fiscalía en materia de Seguridad Vial (*Memoria de la Fiscalía de Seguridad Vial*, 2010). Esta reforma perseguía un objetivo con carácter tanto punitivo como reeducador, de la misma manera que el permiso por puntos lo realizó en el año 2006 con su programa de intervención INCOVIA. Estas modificaciones supusieron un endurecimiento de las penas y el ingreso en prisión de individuos, y por consiguiente un aumento considerable de las personas en prisión por este tipo de delitos en el periodo comprendido entre 2007 y 2009, así como un aumento de cumplimiento de TBC's por delitos contra la seguridad vial, (Civera et al, 2013) El aumento considerable de condenas de este tipo supuso un colapso del sistema judicial (Brandariz, citado en Nogueira, 2014) , atajado en parte con la reforma del Código Penal, acometida en 2010, que incitaba a los jueces a optar por condenas alternativas a la prisión, como la multa o los trabajos en beneficio de la comunidad y de este modo reducir el número de internos en prisiones (Europa Press, 24 de septiembre de 2012).¹⁴

Estas medidas legales no ha sido suficientemente disuasorias, en particular para un grupo minoritario de conductores que reinciden en infracciones y delitos contra la seguridad vial. En 2010 la tasa media de reincidencia en España era del 2% del total del conductores (Mutua Madrileña, 2010). Según la Fiscalía, en 2012 el número de conductores reincidentes en nuestro país se situaba en torno a un 5% del total de conductores. Actualmente los reincidentes de tráfico en España superan el 10% (López, 2014) frente al 3% de Suecia.

¹⁴ <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-fiscal-pide-alternativas-carcel-reincidentes-delitos-trafico-20120924162349.html>

Según cifras oficiales actuales (noviembre 2014) los multirreincidentes en España han pasado de un total de 8.671 personas en 2008 con una reducción significativa en 2010 (4.912) y 2011 (2.404) y un nuevo repunte en 2012 (3.112) hasta alcanzar la cifra total **2.892 en 2013**.

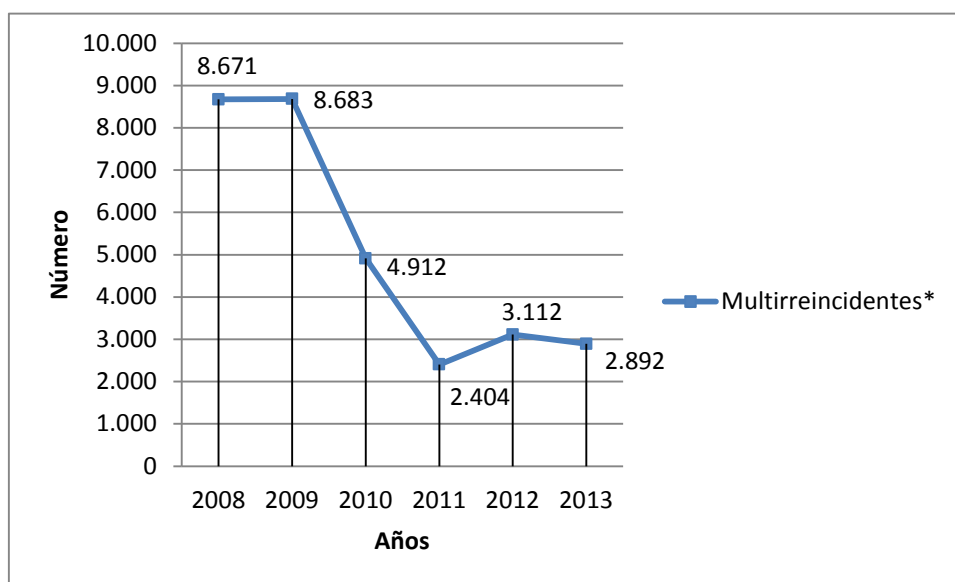


Gráfico 3: Número total de Multirreincidentes en España. Fuente: anonimizada
*>10 infracciones anuales

Dentro de las nuevas líneas de trabajo de la DGT y la Fiscalía, como hemos indicado, se encuentra el reto de dar respuesta al colectivo de reincidentes, especialmente los multirreincidentes, con diferentes tipos de programas de intervención o la realización de penas alternativas.

2.2.2 La intermitencia de la reincidencia como agravante en el Código Penal español

El concepto de **reincidente** se refiere a la persona que vuelve a caer o incurrir en un error, falta o delito. La **reincidencia** es el derecho administrativo sancionador y tiene su origen en el derecho penal. La figura de la reincidencia en España, tiene su trascendencia sobre todo en el derecho penal, con la reincidencia como agravación de la responsabilidad criminal (art. 22 C. Penal), y la reincidencia o multirreincidencia (al menos 3 delitos del mismo título del Código) como aplicación de las penas, art. 66 C.P. En el ámbito administrativo y en concreto en la norma de seguridad Vial, la reincidencia se debe tener en cuenta en la graduación de la sanción, art. 68 LSV. En este sentido cabría recordar que el sistema de permiso por puntos es un sistema de castigo basado en la reincidencia de comisión de sanciones.

El Código Penal español a lo largo del último siglo, muy especialmente en las últimas cinco décadas, ha incorporado numerosas modificaciones en torno a la reincidencia. En 1822 se introdujo por vez primera la reincidencia como circunstancia general de agravación de la pena. Los Códigos Penales posteriores como el de 1848, 1850, 1870, 1944 y 1973 también recogían el concepto de reincidencia, siendo en el de 1973 cuando el concepto se amplíe, teniéndose en cuenta además la distinción entre “reincidencia genérica o reiteración” (recaída en delitos de distinta naturaleza), “reincidencia específica” (recaída en delitos de la misma naturaleza) y “multirreincidencia” (recaída en el delito por parte de una persona que ya había sido previa y ejecutoriamente condenada como reincidente) (Belestá Segura, 2000) --véase también (Agudo Fernández, 2005).¹⁵

El Código Penal de 1980 mantuvo la reincidencia en sus tres nuevas variantes, si bien **la reforma de 1983 elimina el concepto de “multirreincidencia”**, que permitía imponer una pena superior en grado a la señalada por el delito. En el borrador de anteproyecto del Código Penal de 1990 desaparece la agravante de reincidencia, volviendo a aparecer dos años más tarde, en el Código Penal de 1992. Finalmente, y después de un intenso debate parlamentario, el Código Penal de 1995 mantiene la agravante de reincidencia en su *Artículo 23*.

Belestá analiza detenidamente el debate parlamentario de 1995 en torno a la reincidencia en el Código en un artículo doctrinal de derecho penal publicado en octubre del 2000 en el portal *Noticias Jurídicas* (Belestá Segura, 2000). Lo que estaba en juego en este debate en torno a la regulación de la reincidencia recogida en el proyecto de ley del nuevo Código Penal (apartado 9 del artículo 23 – cuadro 1) era nuevamente la dimensión o no agravante de la reincidencia y el margen de actuación que el nuevo proyecto dejaba a los jueces.

Hay reincidencia cuando al delinquir, el culpable hubiese sido condenado ejecutoriamente por un delito comprendido en el mismo capítulo de este código que sea de la misma naturaleza.

También hay reincidencia si la condena ejecutoria anterior lo fuera por otro delito al que la ley señale igual o menor pena, o por dos o más a los que aquella señale pena menor.

A los efectos de este número no se computarán los antecedentes penales cancelados o que debieran serlo.

Cuadro 1: La regulación de la reincidencia. Apartado 9 del artículo 23, Proyecto de ley del Código Penal (1995)

La enmienda del grupo Popular propuso mantener la reincidencia en el catálogo de circunstancias agravantes además de optar por un concepto estricto y unitario de reincidencia, descartando la denominada **reincidencia genérica** (definida como recaída en delitos de distinta naturaleza). También propuso mantener el resto del artículo 23 añadiendo que su propósito final, de manera parecida a las razones esgrimidas por el actual ministro de Interior, era la previsión de las correspondientes medidas de seguridad. Belestá apunta que el Grupo IU-IC propuso la supresión entera del artículo 23, es decir de la consideración de la reincidencia como circunstancia agravante. El argumento esgrimido por IU-IC planteaba que:

Ninguna de las razones que se han alegado para castigar la reincidencia es convincente desde el prisma de un Estado Social y Democrático de Derecho. El Derecho Penal de un tal Estado no puede castigar más que conductas externas según su gravedad y ésta no aumenta por la existencia de condenas anteriores. El Derecho Penal no puede castigar

¹⁵ http://www.cesc.uchile.cl/docs/reincidencia_reinsercion/2-JOLLIFFE.pdf

personalidades ni formas de ser: la perversidad que puede concurrir en el reincidente no puede, pues, ser objeto de pena. Tampoco puede tratarse con una pena la peligrosidad mayor que pueda demostrar aquél, pues la peligrosidad del sujeto debe afrontarse dentro de los límites estrictos, mediante las medidas de seguridad (Extracto de la comparecencia Grupo IU-IC, Debate Parlamentario 1995 en torno a reincidencia; citado en Belestá Segura, 2000).

Por su parte el Partido Socialista proponía mantener la solución del proyecto de reforma del CP de 1992 y, por tanto, aceptar como transaccional “la posibilidad de dejar una cierta discrecionalidad al juez en la apreciación de la agravante en función del autor, del objeto o del hecho” (Belestá Segura, 2000). Belestá (2000) destaca a su vez la intervención de López Garrido, en representación del Partido Socialista, quien planteaba que no tenía que haber “una agravante genérica, porque no tiene nada que ver con la culpabilidad objetiva del autor, a lo que añadía que **"hay que huir del Derecho Penal de autor para ir a un Derecho Penal del delito más explícitamente"** (citado en Belestá Segura, 2000, énfasis añadido).

La Ponencia del proyecto acordó finalmente suprimir la reincidencia genérica y ampliar el ámbito de los delitos calificados de reincidentes al afectar a los delitos comprendidos en el mismo Título y no en el mismo Capítulo. De este modo El Proyecto de Reforma de 1995 consiguió que “tanto los defensores de la reincidencia como los detractores verían salvaguardados sus intereses” (Belestá Segura, 2000).

Este tipo de miradas, atentas a los debates políticos y jurídicos sobre las reformas legales en torno a la reincidencia y multirreincidencia y su posible condición de agravante, resultan especialmente reveladoras. Permiten forjar una visión de mayor alcance acerca del carácter controvertido de la reincidencia en su circunstancia o no de agravante, así como las distintas posturas esgrimidas por aquel entonces por parte del espectro parlamentario. También ayudan a comprender las escasas o indeterminadas alusiones de la anterior dirección de Tráfico a cargo de Pere Navarro, en torno a la reincidencia, a pesar de haber aprobado, como medida estrella, el sistema de permiso por puntos. Resultan igualmente ilustrativas a la hora de comprender la prioridad que el Gobierno actual y sus carteras directamente implicadas, Interior y Justicia, otorgan a la reforma legislativa en torno a la multirreincidencia y la plasmación de esta prioridad en la mayor presencia de la reincidencia en los Planes Estratégicos de la actual Dirección General de Tráfico.

2.3 LA REINCIDENCIA EN EUROPA (2002-2014)

En este capítulo presentamos el estado de arte de la reincidencia en Europa con el propósito de perfilar un mapa que permita identificar la mayor o menor importancia concedida a reincidencia a lo largo de los últimos años doce años (2002-2014). La elección de la fecha 2002 obedece a la publicación en ese año del informe ANDREA, el cual es todavía considerado el estudio de referencia que proporciona la evaluación más exhaustiva y sistemática de los programas y contenidos de los cursos de rehabilitación y reeducación dirigidos a los reincidentes de tráfico.

En la primera parte, tras unos breves apuntes sobre las diferencias penales existentes en Europa en el campo de la reincidencia vial, revisamos los documentos e informes más representativos en el análisis y tratamiento de la reincidencia en el marco europeo (e internacional). En la segunda parte proporcionamos un análisis de la reincidencia desde un contexto más amplio que trascienda los informes expertos y los análisis sectoriales. Para ello recurrimos a búsquedas realizadas en el espacio amplio de la red (*google trends*), en bases de datos especializadas en seguridad vial y temática afines como movilidad y transporte (*TRID*) así como a las bases de datos académicas internacionalmente reconocidas (*ISI Web of Knowledge*). El capítulo concluye con unos apuntes sobre las diferentes aproximaciones penales a la reincidencia en el ámbito europeo y una síntesis de las principales directrices identificadas.

2.3.1 La reincidencia y sus discontinuidades en el contexto europeo

En este capítulo presentamos una revisión del fenómeno de la reincidencia en el contexto europeo e internacional. A modo de preámbulo conviene señalar que **una diferencia importante entre España y la mayoría de estados miembros de la UE es que no suele existir la diferenciación entre infracción administrativa y delito penal**. Cuando se habla de reincidencia en los países vecinos y en la mayoría del resto de países analizados suele ser un delito que tiene penas escalonadas debido a acciones subsiguientes del mismo delito. Este aparente matiz implica márgenes de actuación bien diferenciados y por ende, como veremos, distintas predisposiciones hacia posibles medidas, estrategias y modelos/Visiones en materia de seguridad vial.

Belestá (2000) señala que esta falta de conexión entre la doctrina y el legislador existente en el caso español no se daba en países como Alemania e Italia. En Alemania la 23ª Ley de Reforma Penal de 13 de abril de 1986 derogó la agravante de reincidencia contenida en el artículo 48 del StGB. El Tribunal Constitucional alemán declaró en st. de 16 de enero de 1979 que la agravante de reincidencia se adecuaba a su constitución "siempre que se evitara una presunción de mayor culpabilidad y se verificara en cada caso si se le podía reprochar al autor reincidente el no haber tomado como advertencia las anteriores condenas".¹⁶ Por su parte el Código Penal italiano la mantiene, y con un "amplio contenido" en su artículo 99.¹⁷

En **Italia** la reincidencia penal es parecida a España y es tenida en cuenta para agravar la imposición de la pena. En Alemania la reincidencia no es un agravante de pena salvo cuando se produce un delito grave. En estos casos además de la pena el Juez puede imponer una custodia de seguridad. En **Holanda y Dinamarca** desde los años 70 se intenta trabajar la reincidencia desde actuaciones de seguridad como la terapia social.

¹⁶ véase Calderón Cerezo-Choclan Montalvo "*Derecho Penal. Parte General*" Ed. Bosch, Barcelona, 1999., p. 268.

¹⁷ véase Serrano Maíllo, "Compensación de circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal e individualización de la pena" Ed. Dikynson, Madrid, 1995, p.79.

La situación de países como **Estados Unidos y Australia** varía según los Estados, si bien algunas de las investigaciones más rigurosas en materia de reincidencia han sido realizadas en Australia. Estados Unidos (y Reino Unido) es uno de los principales referentes en los modelos e iniciativas de justicia restauradora para el abordaje de la reincidencia. Por su parte Japón presenta una combinación de modelos coercitivos punitivos (*enforcement*) con iniciativas pioneras de terapia social como indica su sistema de cárceles abiertas para reincidentes de tráfico, tribunales pseudo-populares y sistema de regulación y control en los contextos laborales. Estas diferencias las abordaremos con mayor detalle en el capítulo dedicado a los estudios de caso de Estados Unidos, Australia y Japón.

2.3.2 Los olvidos reincidentes de SARTRE (2002-2012)

Entre las fuentes existentes en materia de seguridad vial destaca el estudio paneuropeo *Social Attitudes to Road Traffic Risk in Europe* [Actitudes sociales frente al riesgo vial en Europa], subvencionado por la Comisión Europea como uno de los principales observatorios de la evolución de las actitudes y el comportamiento vial en Europa. El estudio se basa en la realización de una encuesta a una muestra representativa de los conductores de cada país participante. Ofrece datos comparativos a nivel internacional para analizar las características de los colectivos de conductores, sus actitudes y niveles de exposición al riesgo en diferentes países.¹⁸ También permite realizar apreciaciones acerca de la reincidencia en el espacio europeo y sus variaciones a lo largo de los últimos años.

El término reincidente, *recidivist*, aparece por primera vez en SARTRE 3 (2002), parte 1, en el epígrafe *Test for alcoholism for recidivist drivers*. La parte 2 de esta edición alude de manera puntual a la reincidencia a través del término *heavy drivers*, cuando señala la opinión generalizada de los europeos a favor del endurecimiento de las penas para los reincidentes (p. 23). Las alusiones en la última edición de SARTRE 4 (2012) se limitan a un ítem incluido en la encuesta para valorar la implementación de *alcolocks* entre los conductores reincidentes en la ingesta de alcohol.

2.3.3 ANDREA (2002): un antes y un mucho después

Resulta significativo que el principal referente en Europa sobre la evaluación de programas educativos y terapéuticos para reincidentes de tráfico haya sido el informe *EUproject Andrea. Analysis of driver rehabilitation programmes* a cargo del Austrian Road Safety Board (Bartl et al., 2002). A pesar de los doce años transcurridos desde su publicación, este informe sigue siendo referente obligatorio.

El objetivo del proyecto ANDREA era “promover la seguridad vial a través de la identificación de información relevante sobre medidas preventivas individuales dirigidas a cambios positivos en los conductores de alto riesgo” (Bartl et al., 2002, p. 6). Este objetivo pasaba por la descripción de los programas europeos de rehabilitación de los conductores con problemas de alcohol y drogas, y el análisis de los principales factores responsables del éxito de estos programas. El proyecto incluyó un análisis y evaluación de talleres y cursos especializados en Francia, Austria, Bélgica, Holanda y el norte de Italia. Estos cursos contaron con la participación de 1.375 personas y 60 formadores.

¹⁸ Desde la primera edición de SARTRE 1 (1991), el informe ha contado con una participación creciente de países (15 en 1991, 19 in SARTRE 2, 1996; y 23 en SARTRE 3, 2002). En SARTRE 3 (2002) participaron catorce de los quince estados comunitarios en ese momento (todos menos Luxemburgo), siete países de los que se incorporan a la Comunidad Europea en junio 2004, más Suiza y Croacia. La última edición, SARTRE 4 (2012), contó con la participación de 19 países. A diferencia de la edición anterior Croacia, Dinamarca, Portugal, Eslovaquia, Suiza y Reino Unido no han participado si bien se han incorporado Israel y Serbia. España ha participado en las cuatro ediciones de la investigación.

Una de las principales conclusiones derivadas del proyecto ANDREA fue constatar que **los programas de reeducación y rehabilitación disminuyen significativamente la tasa de reincidencia como resultado de un cambio en la actitud y en el comportamiento de los participantes**. El informe incluye una serie de **condiciones que avalan la eficacia de los programas**: la existencia de criterios explícitos y objetivos para la selección de los participantes, la adaptación de los programas en función de los distintos tipos de reincidentes, la impartición de los mismos por parte de personal debidamente formado y en grupos reducidos y que incluyan un proceso de evaluación.

ANDREA contribuyó en la promoción de visiones formativas próximas a los enfoques reeducadores, sociales y preventivos. A pesar de su marcado acento y perspectiva preventiva, la acogida de este informe en la mayoría de los países europeos fue principalmente en su vertiente “médico-rehabilitadora” dirigida a conductores reincidentes dependientes de sustancias. La recepción tan sesgada del informe respondía en parte a que las políticas viales como la española carecían “de programas específicamente dirigidos a alcohólicos y drogodependientes” (González, Valdés, & Álvarez, 2003, p. 45).¹⁹

2.3.4 ETSC Fact Sheet, Drinking and Driving Recidivism (2008)

De manera similar a ANDREA otras publicaciones como el *ETSC Fact Sheet, Drinking and Driving Recidivism* (ETSC, 2008b)²⁰ realiza un esfuerzo considerable por estandarizar y comparar datos y niveles de eficacia de los programas y medidas. No obstante su exclusiva atención a conductores jóvenes y la bebida dejan al margen otros aspectos y grupos de interés reincidentes. Lo más destacable del ETSC en esta “Fact Sheet” (ETSC, 2008b) era la recomendación de incorporar a medio plazo (2015) en la legislación de la UE el uso obligatorio de *alcolocks* por parte de los conductores que reinciden en la bebida. En 2008 Finlandia estaba a la cabeza en esta medida (julio 2008), seguida por Francia y Suecia, países estos con propuesta en proceso de aprobación. Por aquel entonces Reino Unido, Bélgica y Holanda habían previsto sumarse a la implantación del *alcolock* en el plazo de 18 meses (tabla 6).

Las iniciativas pioneras en torno a los *alcolocks* son lideradas actualmente por Suecia. Desde que introdujo el *alcolock* en 1999 como parte de sus programas de rehabilitación para conductores reincidentes, Suecia se ha situado a la vanguardia en la lucha contra el alcohol al volante en Europa. Más adelante en este capítulo retomaremos la experiencia sueca contra la conducción bajos los efectos del alcohol.

	Pilot project ongoing	Legislation in preparation	Legislation in discussion in Parliament	Legislation in implementation	Rehabilitation
Finland				x	x
Sweden	x	x			x
Netherlands	x	x			x
France	x	x			x
UK	x	x			
Belgium	x	x			
Slovenia	x				

Tabla 6: Proceso de incorporación del etímetro/*alcolocks* en EU en 2008.

¹⁹ <http://www.dgt.es/revista/archivo/pdf/num161-2003-salud.pdf>

²⁰ http://archive.etsc.eu/documents/Fact_Sheet_Drink%20Driving%20Recidivism.pdf

Fuente: *ETSC Fact Sheet, Drinking and Driving Recidivism* (ETSC, 2008b, p. 2)

2.3.5 Drinking Driving: Young Drivers and Recidivist Offenders (2008)

Drinking Driving: Young Drivers and Recidivist Offenders (ETSC, 2008a), a cargo del European Transport Safety Council (ETSC)²¹, es uno de los pocos estudios centrados en los reincidentes (*recidivist offenders*). Sugiere que este grupo de conductores son una minoría aunque responsables de un gran número de accidentes. Lo más destacable de este estudio son las contramedidas dirigidas a los conductores jóvenes e inexpertos que beben y conducen, *high-risk offenders*. También destaca el intento de cuantificación que aporta la definición de reincidente como apreciamos en el Cuadro 2.

5 High-risk offenders

High-risk offenders are defined as recidivist offenders of drink driving. In the UK for example, a high-risk offender is categorised by one of the following (Maycock 1997):

- A driver who has been disqualified once for driving with an alcohol level in excess of 2.5 times the legal limit
- A driver who has been disqualified twice within a ten year period for any drink drive offence
- A driver who has been disqualified for failing to provide a sample for analysis

Between 20% and 30% of convicted drink drivers re-offend

Research has demonstrated that between 20% and 30% of convicted drink drivers re-offend (Langford 1998, Popkin 1994). High-risk offenders represent only a small proportion of all drivers but contribute disproportionately to road accidents. They are more likely than others to be involved in fatal crashes where alcohol impairment is involved (ICAP 2005). While legal sanctions such as fines and licence disqualification periods have been effective in preventing a large proportion of the population from drink driving, high-risk offenders have failed to respond in the same positive way (Marques, Voas & Hodgins 1998). As a result, other measures are being employed as additional countermeasures to avoid drink driving of high risk offenders.

Cuadro 2: Definición de multirreincidente. Fuente: *Drinking Driving: Young Drivers and Recidivist Offenders, 2008: 18*

2.3.6 Driving Under the Influence of Drugs: DRUID

Otro de los informes de referencia es el PROYECTO EUROPEO DRUID (*Driving Under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines*) (Schulze, Schumacher, Urmeew, & Auerbach, 2012). Su objetivo principal fue abordar la conducción bajo los efectos del alcohol además del uso de estupefacientes y medicinas que disminuyen la probabilidad de una conducción segura. DRUID congregó a 36 instituciones y organismos procedentes de 18 países europeos como parte del 6º Programa Marco de la UE. Comenzó el 15 de octubre de 2006 y estuvo inicialmente pensado para un plazo de 4 años.

DRUID engloba siete grandes proyectos, cada uno de los cuales se subdivide en diferentes tareas, hasta alcanzar el número de 23 grandes objetivos (Informe PRESENCIA DE ALCOHOL, DROGAS Y MEDICAMENTOS EN CONDUCTORES ESPAÑOLES, DGT, 2011, julio, p. 4).²² Entre sus 7 grandes líneas de investigación y 23 objetivos incluye “la rehabilitación de los conductores reincidentes”, si bien la versión española alude una única vez al fenómeno de la reincidencia, en concreto en la sección primera titulada “¿Qué es el proyecto DRUID?” (DRUID, 2011: 4). **La escasa atención prestada por la versión española del informe contrasta con la relevancia que el Informe Final DRUID (2012, agosto) concede a la reincidencia y, en particular, a la evaluación de los programas y**

²¹ http://archive.etsc.eu/documents/ETS_004-08.pdf

²² Estudio realizado en el marco del PROYECTO EUROPEO DRUID (*Driving Under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines*). CONTRACT No TREN-05-FP6TR-S07.61320-518404-DRUID. Task 2.2.a.

medidas de rehabilitación (DRUID WP 5) y a los programas complementarios a la retirada del permiso de conducción (DRUID WP 6).

Las conclusiones derivadas del Informe Final DRUID (2012) en materia de reincidencia no difieren sustancialmente de las recomendaciones del proyecto ANDREA. En el capítulo de rehabilitación se plantea que la revisión de los 62 estudios en EU destinados a conductores que no disocian el alcohol y/o drogas de la conducción se aprecia una reducción de reincidencia media de un 45,5%, si bien la gran variabilidad existente en estos porcentajes: entre 15 y 71% (DRUID, 2012: 58). En lo que respecta a la retirada del carné **el informe detalla la disminución significativa del número de reincidentes en los países donde se instauran medidas administrativas y legales complementarias** (ibid, 64). Como medida eficaz **para prevenir la reincidencia** sugiere complementar periodos cortos de retirada de carné seguidos por evaluaciones psico-médicas y medidas rehabilitadoras y/o reeducativas. **Recomienda que las retiradas del carné oscilen entre los 3 y 12 meses.** Según el estudio y los informes revisados “a partir de los doce meses de retirada del carné, cabe apreciar un incremento en las cifras de reincidencia” (Schulze et al., 2012, p. 64).

2.3.7 Mejores prácticas de seguridad vial. Manual de medidas a escala nacional: SUPREME (2007)

El proyecto SUPREME (European Commission, 2007b) fue encargado por la Dirección General de Energía y Transportes de la Comisión Europea y coordinado por KfV Kuratorium für Verkehrssicherheit, Austria, con el propósito de recoger y publicar las mejores prácticas en seguridad vial de los Estados miembros de la Unión Europea, además de Suiza y Noruega. El proyecto contó con la participación de 31 organizaciones nacionales e internacionales en materia de seguridad vial. **Nace con la idea de proporcionar un compendio de buenas prácticas a los legisladores y responsables en toda Europa para ayudar a reducir en un 50 % las víctimas por accidentes de tráfico como principal horizonte establecido en el Libro Blanco - La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad** (Comisión Europea, 2001).²³

SUPREME incluye una selección de buenas prácticas en las áreas de organización institucional de la seguridad vial, infraestructura vial, vehículos y dispositivos de seguridad, educación y campañas de seguridad vial, formación de conductores, aplicación de la legislación en materia de tráfico, rehabilitación y diagnóstico, atención a las víctimas, datos sobre seguridad vial y recopilación de datos. Las prácticas fueron seleccionadas a partir de las evaluaciones de expertos de los países europeos. Se seleccionaron entre 3 y 8 medidas de prácticas por cada una de las áreas. El informe distingue entre mejores prácticas, buenas prácticas o prácticas prometedoras según el tipo de información disponible acerca de su solidez teórica, disponibilidad de información cuantitativa, eficacia probada (coste-beneficios) o condición piloto.

El informe utiliza puntualmente términos afines a la reincidencia, como infractores repetitivos -- traducción literal del término inglés *repeat offenders*-- e infractores graves, los cuales puede o no ser reincidentes. El uso de estos términos alternativos o sinónimos de reincidencia/reincidente es muy escaso. La reincidencia *per se* es mencionada en el ejemplo de mejor práctica “Prevención de conductas poco seguras” referida al Bloqueo de seguridad del encendido (*alcolock*), un ejemplo de buenas prácticas en el apartado de sistemas de penalización por puntos (el caso de Letonia) y dos medidas en el área “Rehabilitación y diagnóstico”.²⁴ Tras citar el origen del *alcolock* en Estado

²³ http://ec.europa.eu/transport/white_paper/index_en.htm

²⁴ http://ec.europa.eu/transport/roadsafety/publications/projectfiles/alcolock_en.htm

Unidos, Australia y Canadá, y reconocer el uso pionero de Suecia en el contexto europeo, el informe destaca que **“los *alcolocks* generan una reducción entre el 40 y el 95 % en la tasa de reincidencia de las personas condenadas por conducción bajo los efectos del alcohol”** (SUPREME, 2007: 34, énfasis añadido). Una nueva alusión a la reincidencia aparece en el apartado de sistemas de penalización por puntos. El apartado incluye un ejemplo de buena práctica referido al sistema de penalización por puntos en Letonia cuyo objetivo es “separar a los infractores habituales de los que suelen respetar las normas de forma generalizada” (SUPREME, 2007: 55). El sistema de puntos letonio asigna penalizaciones de 1 a 8 puntos dependiendo de la gravedad de la infracción. Las sanciones son válidas durante 2 años, o 5 años en el caso de rebasar las tasas de alcohol permitidas. Este sistema implica a su vez que:

A los conductores que superen los 16 puntos (10 puntos para los conductores noveles) dos veces en 10 años, se les retira el carné de conducir durante 5 años. Los conductores que rebasen los 8 puntos han de asistir a un curso de reciclaje para conductores. El sistema de puntos de penalización abarca todas las infracciones que suelen provocar accidentes. La medida se aplica a todo tipo de vehículos salvo ciclomotores y bicicletas (SUPREME, 2007: 55).

Este sistema de penalización por puntos ha contribuido a la mejora de la seguridad vial en Letonia. Según se afirma en SUPREME (2007: 54) “la comparación de los datos anteriores y posteriores a la introducción del sistema de penalización por puntos en Letonia demuestra que el número de infracciones de los conductores ha descendido alrededor de un 20%”.

El apartado “Rehabilitación” incluye el programa **“Reciclaje obligatorio para conductores en Austria” como ejemplo de buena práctica de rehabilitación de infractores graves**.²⁵ Los cursos impartidos en este programa son requisito imprescindible para la recuperación del carné de conducir. **Los cursos distinguen entre “primeros infractores graves” e “infractores graves reincidentes”**, quienes pagan respectivamente 525 y 630 euros respectivamente. También diferencian entre los delitos de conducción bajo los efectos del alcohol y otros delitos (por ejemplo, exceso de velocidad) y entre los conductores infractores noveles (con una antigüedad del permiso menor de 2 años) y los conductores no noveles.

La impartición corre a cargo de los institutos psicológicos de tráfico autorizados por el Ministerio Federal de Transporte Austriaco. Los docentes han de satisfacer los requisitos establecidos en la legislación (ser psicólogos con experiencia profesional en el área de tráfico y entre otros con formación en técnicas de intervención terapéutica). En lo relativo a los contenidos, estructura y duración del curso, como aparece detallado en la cita de SUPREME (2007: 57):

El curso conciencia a los participantes sobre la relación entre las infracciones y las actitudes personales, e intenta diseñar formas de corregir ambas. Se suplen faltas de conocimiento, por ejemplo, sobre los efectos de la velocidad y del exceso de velocidad. Se desarrollan patrones de comportamiento, que se someten a prueba y se estabilizan de forma rudimentaria. Los cursos tienen entre 6 y 11 participantes y se componen de 15 unidades de 50 minutos cada una, divididas en cinco sesiones. Las sesiones están separadas por un intervalo de al menos dos días. La intervención dura al menos 22 días.

Los niveles de eficacia del curso se sitúan en una reducción de un 14,8% de las tasas de reincidencia entre los participantes en los cursos en comparación a los reincidentes que no había participado en los mismos.

²⁵ <http://www.kfv.at/index.php?id=388>

La última medida relacionada con reincidentes en SUPREME es otro ejemplo de buena práctica de rehabilitación: un **curso de formación para conductores ebrios reincidentes de Suiza**. El curso está dirigido a conductores que reinciden en la conducción bajo los efectos del alcohol, a quienes define como aquellos “con dos condenas por conducción en estado de ebriedad”; excluye a los conductores alcoholizados.²⁶ La participación en el programa es opcional pero vinculada a una restitución temprana del permiso de conducir. Como se detalla en la ficha del informe, el curso anima a los participantes a:

Enfrentarse a sus propios hábitos de consumo y a definir sus propias soluciones. El trabajo en casa es un medio importante para conseguir un cambio de conducta. El programa dura de 8 a 12 semanas, y se compone de 6 sesiones en grupo de 2 horas (máximo de 10 participantes) y una hora de debate individual. Entre la infracción del delito y la participación en el curso suelen transcurrir unos 6 meses de media (SUPREME, 2007: 58).

El informe también menciona que por aquel entonces ya existían programas de rehabilitación similares en Austria, Bélgica y los Países Bajos. Al igual que el programa Austriaco, los cursos son dirigidos por psicólogos con formación terapéutica adicional quienes son nombrados por las autoridades cantonales. El curso no presenta estadísticas de eficacia concretas.

2.3.8 Worldwide Brewing Alliance (2008)

El **Worldwide Brewing Alliance – WBA** (WBA, 2008) es otro de los informes que aborda explícitamente, y a escala internacional, la problemática en torno a los reincidentes (*repeat offenders*) y multirreincidentes (*hard core offenders*). Afirma que los reincidentes empiezan a diferenciarse de los conductores que beben en exceso y que conducen largas distancias habitualmente --la mayoría de las estadísticas y fuentes legislativas referenciadas por este informe datan de 2005--.²⁷ También señala que una de las asignaturas pendientes es el colectivo multirreincidente: “Se precisan de medidas adicionales para incidir en el núcleo duro – multirreincidentes (*hard core*)-- de los reincidentes (*repeat offenders*)” (WBA, 2008, p. 6) (nuestra traducción).

El informe aborda el consumo de alcohol al volante desde su primera edición en 1998. El principal objetivo propuesto es intervenir y fomentar la seguridad vial desde el sector de producción y distribución de bebidas alcohólicas y comparar los cambios en distintas regiones y jurisdicciones además de proponer estrategias acordes a los mismos. La última oleada identificada (2007-2008) incluye el estudio de 53 países, agrupados a partir de regiones geográficas: UE y European Free Trade Union (EFTA), América Latina y el resto de países. Identifica dos grandes grupos de riesgo: los jóvenes y los reincidentes (*repeat offenders*) los cuales han sido objeto de estudio por parte de la Unión Europea: European Transport Safety Council.²⁸

El estudio aboga por la utilidad de sistema de paralización de vehículo, *alcolock*, y plantea que este tipo de sistemas han probado ser efectivos con reincidentes además de su utilidad para modificar las actitudes de los conductores con un patrón habitual de ingesta severa de alcohol. Como señala el informe (WBA, 2008, p. 5) (nuestra traducción) “los resultados muestran que puede utilizarse eficazmente en la reducción de las infracciones repetidas de los reincidentes y su gran potencial

²⁶ http://www.bfu.ch/english/researchnews/ergebnisse/report/r_52_e.pdf

²⁷ The Worldwide Brewing Alliance represents the brewing industry in Australia, Canada, China, Europe, Japan, Korea, Latin America, Russia and the USA (representing 88% of the beer production worldwide).

²⁸ http://www.etsc.be/documents/ETS_004-08.pdf

para la modificación de la conducta de los conductores multirreincidentes con la bebida, responsables de un gran número de accidentes.”²⁹

En línea con estas aseveraciones **las medidas más eficaces propuestas incluyen impulsar el carácter obligatorio de las pruebas de medición y control, endurecer las sanciones, programas educativos, las campañas en los grandes medios para fomentar un cambio de actitud y un endurecimiento de las condiciones para la obtención de las licencias de conducción** (WBA, 2008, p. 5).

2.3.9 Comparison of National Road Safety Policies and Plans: PIARC (2012)

El informe *Comparison of National Road Safety Policies and Plans* (PIARC, 2012a)³⁰ ofrece una comparativa de los modelos de seguridad vial de una muestra amplia de países, europeos y no europeos. Establece relaciones entre las estrategias adoptadas, las cifras que acompañan a las mismas, para seguidamente dilucidar otras medidas posibles.

Estamos ante uno de los informes más completos publicados hasta la fecha. Son muchos los aspectos a destacar. En primer lugar, su diseño metodológico combina una gran variedad de datos y fuentes. El informe incluye el análisis de datos obtenidos por medio de dos cuestionarios sobre planes y medidas de seguridad vial administrados a una muestra de países a escala global. Asimismo complementa los datos obtenidos por medio de los cuestionarios con el análisis de información recabada a partir de informes internacionales y nacionales, páginas web y otros materiales y documentación relevantes. Este rigor metodológico permite establecer agrupaciones entre los países o estados (jurisdicciones), los planes y resultados obtenidos e identificar las principales directrices y políticas que subyacen a las estrategias y medidas más eficaces. También permite clasificar a los países, estados y territorios en distintos grupos en función del total de víctimas mortales en carretera. Como vemos a continuación el Grupo A, con menos de 5 muertos por 100.000 habitantes) está formado por Holanda, Reino Unido, Suecia, Japón, Suiza y Singapur (cifras obtenidas entre 2006 y 2009). España forma parte del grupo B junto a Australia, el estado de Victoria (Australia), Turquía, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Noruega y el estado de Ontario (Canadá) (tabla 7).

TABLE 3					
GROUP A	GROUP B	GROUP C	GROUP D	GROUP E	GROUP F
Less than 5 fatalities per 100,000 population	5 to 7 fatalities per 100,000 population	7 to 9 fatalities per 100,000 population	9 to 11 fatalities per 100,000 population	11 to 15 fatalities per 100,000 population	>15 fatalities per 100,000 population
Netherlands (4.13), the United Kingdom (4.31), Sweden (4.32), Japan (4.72), Switzerland (4.7), Singapore (4.5)	Australia (6.8), Victoria, Australia (5.72), Turkey (6.18), Finland (6.49), France (6.91), Germany (5.45), Ireland (6.34), Norway (5.38), Spain (6.85), Ontario (6.03)	Austria (8.15), Canada (7.18), Denmark (7.37), Italy (8.68), New Zealand (8.57), Queensland (7.64), Washington State (7.8), Minnesota (8.71), Western Australia (8.9)	Belgium (10.08), Czech Republic, (10.3), Hungary (9.92), Tasmania (9.04)	USA, (12.25), Korea (12.72), Poland (14.26), Greece (14.43), Missouri (14.7)	South Africa (29.9), Argentina (19.5), Malaysia (23.5), Brazil (18.32)

Tabla 7: Agrupación de países y estados (jurisdicciones) en función

²⁹ Véase también www.trafficinjuryresearch.com/interlock/interlock.cfm

³⁰ <http://www.piarc.org/en/order-library/18728-en-Comparison%20of%20national%20road%20safety%20policies%20and%20plans.htm>

del número total de víctimas mortales en las carreteras (x 100.000 habitantes). Fuente: (PIARC, 2012a, p. 24)

Para analizar las claves de las jurisdicciones con menores cifras de siniestralidad el informe analiza las medidas adoptadas y la gestión institucional. Señala que la mayoría de los países del grupo A, salvo Singapur, siguen una *aproximación comprensiva* en la gestión de la seguridad vial. Pero ¿en qué consisten las aproximaciones o visiones comprensivas? y ¿qué entendemos por visiones?

2.3.9.1 Aclaraciones Preliminares: Visiones y Enfoques

Por “visión” se entiende “una descripción de una situación futura deseable, fundamentada en una teoría de cómo interactúan o deberían interactuar los distintos componentes del sistema del circulación [...] Si existe compromiso y financiación, la visión sobre seguridad vial dirige las acciones de seguridad vial y conforma la base de los planes y programas de seguridad vial” (European Commission, 2007a, p. 9).

Las principales visiones comprensivas son la Visión Cero de Suecia (iniciada en 1997) y la perspectiva de Seguridad Sostenible de Holanda. En ambas visiones, como señala SUPREME, (European Commission, 2007a, p. 9), “la idea central es cambiar el sistema de tráfico por carretera y convertirlo en un sistema que elimine todas las posibilidades conocidas de error humano y reduzca los daños físicos de los accidentes inevitables”.

La Visión Cero propone que ninguna persona habría de morir o resultar gravemente herida a consecuencia de un accidente de tráfico. **Considera que, aunque el error humano pueda originar un accidente, el sistema vial debe ser capaz de dar una adecuada protección y garantías a los usuarios que minimicen las consecuencias de la colisión.** La Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020 de la DGT resume del siguiente modo los cuatro principios fundamentales de la “Visión cero”:

- ◆ No se puede comerciar con la vida humana para el beneficio del sistema de carreteras.
- ◆ La sociedad, los políticos y el sector privado tienen la responsabilidad de que las vías por la que circulan los automóviles sean seguras y de que el ciudadano siga las normas de circulación.
- ◆ La seguridad del sistema de transporte y carreteras debe tener en cuenta que el hombre [sic!] tiene fallos, que no es perfecto. Este punto ha de tenerse en cuenta a la hora del diseño de las infraestructuras.
- ◆ La principal fuerza motriz para reducir la siniestralidad la debe ejercer el ciudadano con sus ganas de permanecer vivo. la seguridad vial debe ser demandada por los consumidores.

Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020 (DGT, 2012: 16)

Noruega también sigue el de modelo Visión Cero. Por su parte el estado de Washington (Target Zero), y lo que por aquel entonces era el borrador de un borrador de plan estratégico nacional en EEUU (*Toward Zero Deaths: a National Strategy on Highway Safety*). Desde el mes de enero de 2014 San Francisco, Nueva York y Bostón han adoptado medidas inspiradas en la Visión Cero.

El enfoque de Seguridad Sostenible, a diferencia del modelo sueco, reconoce que en la mayoría de los accidentes son debidos al error humano y que las carreteras deberían diseñarse para ser

más capaces de anticipar y “acoger” en su diseño el error humano para así disminuir la probabilidad de accidentes.

La Visión Cero Sueca y la holandesa de Seguridad Sostenida siguen los principios del enfoque Sistema Seguro. La Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020 (DGT, 2012, énfasis añadido)³¹ define el enfoque **Sistema Seguro de manera sintética con el siguiente titular “Visión ambiciosa a largo plazo: Implicación de numerosos ámbitos de actuación”**. Indica que este enfoque conlleva “un afán de innovación suficiente que impulse a los profesionales de la seguridad vial, a los agentes interesados y al gobierno a desarrollar las capacidades institucionales necesarias para lograr los resultados deseados, para crear nuevas asociaciones y para buscar nuevos enfoques” (Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, DGT, 2012: 15).

El gráfico 4 resume las bases y piezas clave del enfoque de Sistema Seguro, cuya lógica principal radica en la idea de la tolerancia física al impacto. Propone que los niveles de energía liberada en un accidente sean menores que los que pudiera causar graves lesiones o víctimas mortales, y de la premisa que “los usuarios cometemos errores, el sistema de movilidad debe estar preparado para los accidentes y minimizar sus consecuencias” (ibid., 16).



Gráfico 4: Bases del enfoque Sistema Seguro.

Tomado de Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, DGT, 2012: 16

Noruega en su adopción del modelo Visión Cero también incorporó el enfoque de Sistema Seguro, Western Australia lo ha adoptado al completo en su programa estratégico *Towards Zero* (2009) y Victoria, Australia, lo adoptó desde 2003. Como señala el informe, “Australia ha incorporado el enfoque Sistema Seguro en sus programas de acción nacionales desde 2005” (PIARC, 2012a: 36). El Reino Unido, Alemania, Nueva Zelanda y la República Checa lo han incorporado progresivamente.

En el Reino Unido coexiste el modelo ***New Approach to Appraisal (NATA)***, un modelo de análisis de costes-beneficios y técnicas de evaluación de impacto ambiental, con modelos más próximos a las visiones comprensiva y que proponen **una visión más a largo plazo** como indica el eslogan “Hacer de las carreteras inglesas las más seguras del mundo”. Como indica la *Campaign for Safe Road Design*, una de las principales estrategias gubernamentales está dirigida a **conseguir carreteras más seguras que según las autoridades británicas podrían reducir en un 33% el número**

³¹ http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/politicas-viales/estrategicos-2011-2020/doc/estrategico_2020_004.pdf

de víctimas mortales en UK. Existen otras experiencias en el Reino Unido más próximas a las visiones comprensivas. Por ejemplo, la ciudad de Brighton & Hove ha adoptado la Visión Cero para su programa *Safer Roads*.

Por su parte Alemania, según PIARC (PIARC, 2012a) pero no así IRTAD (IRTAD, 2014a), también adoptó la Visión Cero, mientras que países como Japón y Suiza ha optado por estrategias cuya meta es reducir a la mitad el número de muertos, a medio o largo plazo (como las estrategias contempladas por diferentes planes europeos y hasta muy recientemente adoptadas por España).

En un segundo grupo podemos incluir los países cuyas políticas viales están más próximas al enfoque holandés, el **enfoque de Seguridad Sostenible**, el cual incluye entre sus parámetros: “la funcionalidad de las carreteras, la homogeneidad de las masas y su velocidad y dirección y **la predictibilidad de los tramos de carretera y del comportamiento del conductor**” (PIARC, 2012a, pp. 10–11). En este enfoque podemos incluir el Plan Nacional de Seguridad Vial de Australia desde 2005, y el posterior intento de Nueva Zelanda de seguir esta perspectiva desde la publicación de su Estrategia Nacional titulada *Safer Journeys*.

2.3.9.2 PIARCA (2012a – continuación)

Volviendo al argumento anterior sobre los aspectos más destacables de PIARC (PIARC, 2012a), decíamos que el **grupo A, conformado por los países con menores tasas de siniestralidad**, tenían en común una *aproximación comprensiva* en la gestión de la seguridad vial. A esta aproximación se suma el **enfoque Multi-Espectro** en las políticas y funcionamiento institucional. Este enfoque **implica la existencia de principios que establecen claramente las metas a conseguir a largo plazo, la clara designación de un organismo principal, un sistema de coordinación eficaz entre distintas estancias gubernamentales y no gubernamentales**, y entre otros requisitos la existencia de una buen plan de comunicación que permita poner diariamente en el centro de la opinión pública las cuestiones de seguridad vial (PIARC, 2012a, p. 25).

Otra característica común a estos países consiste en conjugar la aproximación comprensiva, como decíamos, con una visión de objetivos a largo plazo o Multi-espectro. La existencia de una meta sostenida en el tiempo facilita el compromiso igualmente sostenido de los diferentes organismos y entidades. No obstante, **para poder sostener este Plan a largo plazo resulta imprescindible disponer de un capital investigador eficiente y sistemas de datos y evidencias que fundamenten las medidas adoptadas.** Como señala PIARC (PIARC, 2012a, p. 25) (nuestra traducción) “Este grupo de países con las menores tasas de siniestralidad tienen sistemas de datos óptimos y un gran potencial de análisis”.

Desde estas premisas, y en base a los análisis de los países con medidas más exitosas, **PIARC (PIARC, 2012a) recomienda promover la efectividad de la gestión institucional (*institutional management effectiveness*), reforzar las intervenciones sobre los principales tipos de accidentes y riesgos, y hacer lo posible porque el sistema de carreteras anticipe e incorpore el error humano.** Este enfoque que aúna modelos o visiones con políticas institucionales y la optimización de las condiciones materiales de la red de carreteras es **complementado con un minucioso análisis empírico** por parte de un grupo representativos de países a escala internacional.

El análisis empírico es realizado a través de los datos obtenidos en sendos cuestionarios sobre políticas y medidas que permitieron identificar el nivel de visión segura de cada país además de identificar los principales ejemplos de buenas prácticas y políticas adoptadas a escala internacional. Esta información permitió a su vez establecer planes de actuación y recomendaciones para otros países necesitados de mejoras en materia de seguridad vial.

PIARC también identifica como condición imprescindible para el éxito de los programas el compromiso al máximo nivel de los gobiernos. En este respecto propone los casos de Suecia, Noruega, Western Australia, Holanda y Japón. Por su parte Polonia es presentada como ejemplo reciente de los buenos resultados obtenidos en este país desde la implicación y compromiso del Parlamento con una visión a largo plazo. **También enfatiza la importancia del enfoque de Sistema Seguro (*Safe System Approach*)** cuyo objetivo principal es establecer sinergias entre las políticas viales seguras y las políticas ambientales y, entre otras, de salud y trabajo en relación a los accidentes *in itinere*. Este enfoque ha desempeñado un papel central en la mayoría de los países que exhiben los mejores resultados en la reducción de cifras de siniestralidad y lesiones graves (PIARC, 2012a: 35, para una visión más detallada del enfoque de Sistema Seguro véase ITF & OCDE, 2008).

Entre las medidas y prácticas contempladas en PIARC acerca de la reincidencia se encuentra la de la conducción bajo los efectos del alcohol y el exceso de velocidad. **Para la conducción bajos los efectos del alcohol o drogas recomienda controles aleatorios en carretera y la instalación de alcolocks en los vehículos de reincidentes.**

Las jurisdicciones de Noruega, Victoria (Australia) y Western Australia aparecen ejemplos de buenas prácticas. **PIARC también contempla de manera positiva el uso obligatorio del *alcolock* para los conductores reincidentes que recuperan el permiso de conducción tras un periodo de suspensión.** Esta medida ha empezado a generalizarse en Estados Unidos, Victoria y otros estados australianos. En Europa cabe reseñar el ejemplo reciente de Hungría y Suecia, el país europeo más seguro en materia de seguridad vial y el pionero en la adopción del *alcolock*. Desde enero de 2008, bajo el enfoque de “tolerancia cero” hacia el alcohol y la conducción, Hungría aprobó el retiro inmediato del permiso de conducir para cualquier conductor que supere las tasas de alcohol permitidas incluso si las supera levemente.

2.3.9.3 La reincidencia en el caso Sueco

Suecia es el país europeo más seguro en materia de seguridad vial, no obstante presenta una 3% de reincidentes, en su mayoría debido al alcohol al volante. En enero de 2012 se aprobó una nueva ley por la cual todos los condenados por un delito contra la seguridad vial en los que haya intervenido el alcohol como factor concurrente deben someterse a un programa de rehabilitación de 2 años. Este programa incluye la instalación del sistema de bloqueo de conducción *alcolock*. Para los positivos reincidentes en controles policiales, el programa de rehabilitación es de 1 año y la instalación del *alcolock*, voluntaria.³² En 2013 las autoridades suecas dieron un paso más poniendo en marcha el proyecto piloto “Alco Gates”³³ –“alco” de alcohol, “gates” como puertas/entradas-- que se llevó a cabo entre agosto y diciembre de ese mismo año en el puerto de Gotemburgo.³⁴ El propósito fue hacer cumplir las normas en materia de consumo de alcohol a lo largo de todas las fronteras marítimas del país, asegurándose de que ningún conductor que entra o sale de Suecia condujera bajo los efectos del alcohol.³⁵ La experiencia, valorada positivamente, ha cumplido el

³² Los dispositivos también se utilizan ampliamente y de forma voluntaria en el transporte comercial y el 75% de los vehículos gubernamentales están equipados ya con esta tecnología. Desde diciembre de 2012 se usan en el transporte escolar y de pasajeros con lo que se estima que en Suecia hay instalados, a fecha de hoy, más de 80.000 alcoholímetros inmovilizadores en vehículos profesionales.

³³ En Suecia los puertos son considerados ambientes de alto riesgo para el consumo de alcohol. Las “Alco Gates” son accesos/puertas –prácticamente idénticas a las que existen en las autopistas de pago para coger el ticket o pagar el peaje–, pero que en realidad resultan ser un punto automático de control de alcoholemia.

³⁴ <http://etsc.eu/case-study-alco-gates-in-sweden/>

³⁵ Las cifras indican que las tasas de alcohol se multiplicaban por tres con respecto al resto del país a lo que se suma la gran afluencia de tráfico en los puertos, alrededor de 3 millones de vehículos al año.

efecto disuasorio buscado en los conductores sin haber ocasionado problemas de congestión de tráfico. Según el *FeuVert en Marcha*, a finales de agosto de 2014 estaba previsto repetir la experiencia con una “Alco Puerta” de 6 carriles en el puerto de Estocolmo.³⁶

Como hemos señalado, **la mayor parte de la reincidencia en España está relacionada con la conducción bajo los efectos del alcohol y las drogas, el exceso de velocidad y la conducción sin permiso.** En lo que respecta a los excesos de velocidad PIARC (PIARC, 2012a) señala la escasa información disponible al respecto en la muestra de países analizada. No obstante destaca las iniciativas de Holanda, Suecia, Reino Unido y Nueva Zelanda. Todas ellas hacen uso de cámaras y radares móviles. También destaca los casos de Hungría y los progresos recientes registrados en Francia. Apunta que en el conjunto de países analizados existen enfoques muy desiguales en las jurisdicciones a la hora de abordar el exceso de velocidad y que se requiere de un mayor apoyo político. Según los casos analizados se aprecia que **las jurisdicciones con controles más firmes de los excesos de velocidad, por ejemplo, con un mayor número de cámaras y radares móviles, con un sistema de pérdida de puntos junto con penalizaciones graves disuasorias, son aquellas que presentan las mejores cifras en el cumplimiento de la normativa en materia de velocidad.**

2.3.9.4 PIARC (2012a) no concede suficiente entidad o importancia a la reincidencia

A pesar de las muchas virtudes de PIARC (PIARC, 2012a) **el problema de la reincidencia sigue sin ser abordado como un tema con suficiente entidad en sí mismo.** Por ejemplo, en las últimas secciones del informe, en el apartado 6.4 POLITICA ENGAGEMENT (compromiso político) incluye una tabla resumen de las principales cuestiones emergentes en materia de seguridad vial (PIARC, 2012a, pp. 184–187). La tabla ocupa cuatro páginas y está organizada en torno a tres grandes columnas de temáticas, iniciativas recientes/actuales y áreas emergentes.

TABLE 23 – EMERGING AREAS FOR ROAD SAFETY

Issue	Recent/Current Initiatives	Emerging Areas
-------	----------------------------	----------------

[...]

Economically disadvantaged, rural communities, indigenous communities		<ul style="list-style-type: none"> Many serious road safety offences and recidivist offenders are from disadvantaged communities. Inability to use a car has high social costs, there are fewer alternatives and licence penalties are less likely to be observed. These groups need targeted measures that reduce both social burden and road safety risks
---	--	---

[...]

³⁶ “Suecia y sus “Alco Gates””, *FeuVert en Marcha*, 7 de agosto de 2014, <http://www.feuvertenmarcha.org/seguridad-vial/suecia-y-sus-alco-gates/>

TABLE 23 – EMERGING AREAS FOR ROAD SAFETY (follow)		
Issue	Recent/Current Initiatives	Emerging Areas
Driver Identity - identity underlies the effectiveness of all licensing regimes/ penalties.		<ul style="list-style-type: none"> The ability to link a driver to a vehicle and or the source database provides the opportunity for smart/targeted conditions, monitoring of recidivists, and prevention of unsafe behaviour.

[...]

Penalties		<ul style="list-style-type: none"> Implemented through technology. Limiters or monitoring devices placed in the vehicles of offenders or recidivist offenders. The economic and social burden that taking people off the road or imprisoning people imposes is very high. The same road safety outcomes may be able to be achieved through other measures without the social burden.
-----------	--	--

Como apreciamos en los extractos reproducidos, la reincidencia (y términos sinónimos en inglés) aparece en tres ocasiones:

- ◆ La primera indica que “Muchas de las infracciones graves contra la seguridad y los reincidentes procedente de comunidades desfavorecidas entre las que la tipología de la tabla, columna de la izquierda, incluye a “sectores sociales desfavorecidos económicamente, a comunidades rurales, comunidades indígenas” (PIARC, 2012a, p. 185).
- ◆ La segunda alusión aparece en la categoría de “Identidad del Conductor – como uno de los factores que subyace a la eficacia de los sistemas de permiso/multa”. La columna de la derecha especifica que este tipo de identificación de los conductores, y sus datos, son condiciones necesarias para realizar un seguimiento y prevención del comportamiento inseguro de los reincidentes.
- ◆ La tercera aparición la encontramos en la categoría “Sanciones” a lo que le corresponde la siguiente área emergente como queda especificado en la columna derecha:

Sanciones implementadas por medio de la tecnología. Limitadores o dispositivos de control instalados en los vehículos de los infractores o los infractores reincidentes. La carga económica y social que supone parar a la gente en la carretera o encarcelar a la gente es muy alta. Los mismos resultados en seguridad vial pueden obtenerse por medio de otras medidas que eviten esta carga social (PIARC, 2012a, p. 186) – nuestra traducción).

La falta de textos en la columna dedicada a iniciativas actuales/recientes es igualmente significativa.

Si ampliamos la búsqueda al documento entero, además de los ya indicados, los términos *recidivist(s)*, *recidivism* o *repeat offender(s)/offence(s)* aparecen en alusión a:

- ◆ Los programas de *alcolock* en los estados/provincias de Estados Unidos, Australia y Canadá (p.12).
- ◆ En los ejemplos de buenas prácticas adoptadas en Noruega, Victoria (Australia) y Western Australia para reducir drogas/alcohol al volante que combinan controles aleatorios en carretera con los etílometros (p. 39).
- ◆ Sistema de pérdida de puntos iniciado en 2006 en la República Checa con el apoyo gubernamental y de los medios de comunicación (p. 63).
- ◆ En el contexto del endurecimiento de las medidas adoptadas en Victoria (Australia) para reducir la conducción bajo los efectos del alcohol/drogas, basadas en incremento de controles policías, multas además de instalación de *alcolocks* en los vehículos (p. 107).
- ◆ Las medidas adoptadas en Canadá para atajar la conducción bajo los efectos del alcohol/drogas entre las que se incluye un incremento escalado de multas y sanciones para los reincidentes (p. 107).
- ◆ El sistema de sanción por exceso de velocidad en Holanda que supone agravante penal en caso de reincidencia y la retirada de carné entre 6 meses y 2 años (p. 203).

Las leyes sobre la conducción bajo los efectos de alcohol/drogas, regulaciones y endurecimientos, y en función de los distintos niveles estipulados de concentración de alcohol en la sangre (BAC):

- ◆ En Noruega se sancionan 4.500 conductores anualmente, de los cuales entre un 30-40% reinciden. También se menciona el sistema de suspensión del permiso de conducir para la primera infracción en función del nivel del alcohol, desde los 6 meses a los 2 años. Las penas impuestas para los reincidentes en el periodo de 5 años es de retirada permanente del permiso de conducir si el límite de alcohol supera el 0,5 %. Las multas, para la penas menores suelen ser el equivalente a un sueldo y medio (p. 247).
- ◆ En Suecia se sancionaron 13.373 conductores en 2007, de los cuales 5.221 eran reincidentes. Las penas varían en función de los niveles de BAC, desde un aviso, con 2 meses de retiradas del permiso, hasta 24 meses de suspensión (p. 247).
- ◆ En Estados Unidos se sancionan aproximadamente 1.5 millones de conductores aunque no se disponen de datos para los infractores de primera vez y los reincidentes. Las sanciones varían según los Estados (p. 248).
- ◆ En Victoria (Australia), según los datos de 2008, hubo 17,000 casos de primera infracción y 7.800 de reincidentes. Las penas oscilan desde 6 a 14 meses para la primera infracción (cuando supera el 0,1% BAC). En el caso de reincidentes o niveles superiores a 0.150 BAC la pena oscila desde una suspensión del carné de 15 a 48 meses, la posibilidad de encarcelamiento de hasta 18 meses y la obligación de usar *alcolocks* tras suspensión o retirada de carné (p. 249).
- ◆ En Western Australia (Australia) contabilizaron un total de 21.792 casos de conducción bajo los efectos del alcohol. Para la primera infracción las penas oscilan desde pérdidas de puntos hasta 3 meses de suspensión del permiso de conducir, y hasta 3 meses de suspensión para la segunda infracción. Las penalizaciones son más severas en el caso de conductores profesionales (p. 249).
- ◆ Tipo de penalizaciones para las infracciones detectadas en Holanda por medio del uso de cámaras infrarrojas (p. 262).

Medidas estratégicas llevadas a cabo en distintos países entre las que se incluye:

- ◆ Endurecimiento severo de las sanciones para los conductores con alcohol al volante en Polonia entre las que se incluyen la retirada permanente del carné a los reincidentes (p. 288).
- ◆ Uso obligatorio del *alcolock* para reincidentes en el Estado de Misuri (p. 288).
- ◆ Sanciones escaladas para reincidentes de alcohol al volante en Canadá (p. 290).
- ◆ Retirada de carné en Singapur a los conductores que reinciden en el ocultamiento de la indicación/placa de conductores noveles durante el primer año (p. 296).

La siguiente nube de palabras ofrece una representación gráfica de los términos más frecuentes en las citas detectadas en torno a la reincidencia y sinónimos en PIARC (2012a)



Figura 2: nube de palabras de las citas sobre reincidencia en PIARC (2012a)

Al margen de los términos “reincidentes” y “conductores”, destaca el tamaño de los términos “alcohol”, “alcohol/drogas”, “retirada/suspensión”, “meses”, “primera (vez)” y en menor medida “velocidad”. También apreciamos el gran trazo de “Australia” seguida de lejos por “Victoria” y aún más por “Holanda”, “Canadá”, “Noruega”, “(Estados) Unidos” y, en trazo menor “Suecia” y “Polonia”. Esta nube de términos confirma que la reincidencia ha sido principalmente abordada en la conducción bajo los efectos del alcohol (y de lejos en el caso de la conducción bajo la influencia de las drogas). La medida más frecuente es la retirada/suspensión del permiso de conducir durante meses. Australia, en concreto, Victoria, sobresale en la nube de palabras seguida de lejos por Holanda, Canadá y Noruega. Y en lo que respecta a medidas estrella para la prevención de reincidencia: el *alcolock*.

2.3.10 Road Safety Annual Report: IRTAD (IRTAD, 2014a)

IRTAD es un grupo permanente de trabajo del Foro Internacional del Transporte en la OCDE, fundado en 1989, que trabaja en la recolección y análisis de los datos de seguridad vial. Cuenta actualmente con la participación de 70 organismos de 39 países, cuyo principal resultado es la base de datos y difusión de sus resultados a través de informes periódicos. Su propósito es aportar datos fiables de uso general para el desarrollo de investigaciones que reviertan en última instancia en estrategias efectivas de seguridad vial. La base de datos fue iniciada en 1988 en Alemania por parte de la Federal Institution for Roads (BAST) en respuesta a las demandas de datos comparativos a escala internacional. El producto estrella del Grupo IRTAD es la International Road Traffic and Accident Database. Esta base de datos incluye datos agregados sobre indicadores claves, actualizados mensualmente, para la seguridad vial de 31 países.

Desde 2008, IRTAD ha fomentado colaboraciones para ayudar a los países no miembros a mejorar sus bases de datos nacionales. La colaboración entre Argentina y España propició la fundación de El Observatorio Iberoamericano de Seguridad Vial (OISEVI) en 2011.³⁷ En 2013, IRTAD lanzó la base de datos IRTAD LAC para apoyar el trabajo del OISEVI.

El último informe del Grupo, *Road Safety Annual Report* (IRTAD, 2014a) proporciona un resumen actualizado (con datos de 2012 e información preliminar de 2013) y exhaustivo de las visiones y objetivos que prevalecen en sus 37 países miembros, sus principales programas y medidas adoptadas en función de los usuarios, ubicación, edad así como sobre las tendencias actuales sobre velocidad, conducción y alcohol y otros aspectos relevantes entre los que destaca las relaciones entre los niveles de seguridad vial y los niveles de desarrollo económico. La siguiente tabla incluye una muestra de los países miembros de la Unión Europea y de aquellos otros países que hemos decidido incluir como estudios de caso relevantes en el presente informe (tabla 8).

PAIS/ESTRATEGIA/ PERIODO	VISIÓN	OBJETIVOS
ALEMANIA Road Safety Programme 2011-2020		-Reducir en un 40% el total de víctimas mortales para 2020 (año base: 2010)
AUSTRALIA (2011-2020) National Road Safety Strategy	Sistema Seguro <i>No debería haber ningún muerto o herido grave en las carreteras australianas</i>	-Reducir al menos en un 30% el número total de víctimas mortales para 2020 -Reducir al menos en un 30% el número total de lesionados graves para 2020 (Año base: 2008-2010)
AUSTRIA (2011-2020) Austrian Road Safety Programme	Sistema Seguro "Llegar a ser uno de los cinco países más seguros en Europa"	-Reducir al menos a la mitad el número de víctimas mortales para 2020 -Reducir al menos en un 40% el número total de lesionados graves para 2020
BÉLGICA Recomendaciones para las 20 medidas prioritarias 2011-2020	Objetivos para la Seguridad Vial de la Unión Europea	-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales de 2010
CANADÁ Road Safety Strategy 2015 (2011-2015)	"Repensando la Seguridad Vial" para hacer de las carreteras canadienses las más seguras del mundo	-Reducir las cifras de víctimas y lesionados graves (sin porcentajes establecidos)
DINAMARCA Danish Road Safety	Basada en Visión Cero	-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales para 2020 (menos de 120 fallecidos) (basado en el objetivo de

³⁷ http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/eventos/jornadas-congresos/2013/Anuncio_preliminar_y_convocatoria_ponencias.pdf

Comision National Action Plan (20013-2020)		Seguridad Vial de la UE) -Reducir a la mitad el número total de lesionados graves y leves para 2020
ESLOVENIA National road safety programme 2013 – 2022	Visión Cero Ni víctimas mortales ni heridos graves en las carreteras eslovenas	-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales para 2022 o menos de 35 víctimas mortales por millón de habitantes -Reducir a la mitad el número total de heridos graves para 2022 o menos de 230 heridos graves por cada millón de habitantes
ESPAÑA Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020	Sistema Seguro/Visión Cero Los ciudadanos tienen derecho a un Sistema Seguro de Movilidad en el que todos, ciudadanos y agentes implicados tienen su responsabilidad	-Menos de 3.7 víctimas mortales por cada 100 000 habitantes, en consonancia con el objetivo Europeo 2020 -Reducir en un 25% el número total de heridos graves. Diferentes objetivos para distintos indicadores de conducción segura (cinturones de seguridad, velocidad, conducción-alcohol, etc.)
ESTADOS UNIDOS		-Definición de los objetivos sobre la marcha -Menos de 1.02 víctimas mortales por cada 100 millones de millas recorridas para 2014
FINLANDIA National Road Safety Strategy (2012)	Visión Cero	-Menos de 219 víctimas mortales (o 40 víctimas mortales por millón de habitantes) para 2014 -Menos de 137 víctimas mortales (o 24 víctimas mortales por millón de habitantes) para 2020 -Menos de 5750 lesionados para 2020 (basado en el objetivo de Acción Europea de Seguridad Vial) -Objetivo a largo plazo: menos de 100 víctimas mortales para 2025
FRANCIA		- Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales en las carreteras para 2020 (menos de 2000 víctimas mortales) (basado en el objetivo de Acción Europea de Seguridad Vial)
GRECIA National strategic road safety plan 2011 – 2020	Desarrollar una cultura de la seguridad vial	-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales para 2020 (menos de 120 fallecidos) (basado en el objetivo de Seguridad Vial de la UE) (año base: 2010) -Objetivos intermedios: conseguir reducir en 90 víctimas al año entre 2010-2014, y 50 entre 2014-2020
HOLANDA Road Safety	Seguridad Sostenible	-No más de un total de 500 víctimas mortales para 2020 -No más de un total de 10 600 lesionados graves (MAIS2+) para

Strategy Plan 2008-2020		2020 ³⁸
HUNGRÍA Road safety programme 2011-2013		-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales para 2015 -Reducir a la mitad el número total de lesionados para 2015: año base: 2001 -Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales para 2020 (basado en el objetivo de Seguridad Vial de la UE); año base: 2010
IRLANDA Road Safety Strategy 2013-2020		-Reducir los accidentes mortales en las carreteras irlandesas a un total de 25 o menos por cada millón de habitantes para 2020 -Objetivo provisional: reducir en un 30% el número total de lesionados: de 472 (2011) a 330 para 2020 o 61 lesionados por cada millón de habitantes -Objetivo específico: reducir la velocidad e incrementar el uso de sistemas de retención
ISLANDIA Traffic Safety Plan 2011-2022		-La ratios por cada 100 000 habitantes no deberán ser más altas que las de los mejores países para 2022 -Reducción anual del 5% del número total de víctimas mortales y lesionados Incluye 11 sub-objetivos
ITALIA National Road Safety Plan Horizon 2020 (en preparación)		-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales para 2020 (basado en el objetivo de Seguridad Vial de la UE) (en consideración) -Objetivo a medio plazo (en consideración): reducción anual de un 7% de víctimas mortales alcanzando una reducción total del 38% en 2017 (año base: 2010)
JAPÓN 9th Traffic Safety Programme	Hacer de Japón el país más seguro en tráfico rodado	-Reducir a menos de 3000 el total de víctimas mortales para 2015 -Reducir a menos de 700 000 el total de lesionados para 2015

³⁸ El *Maximum Abbreviated Injury Scale* (MAIS), desarrollada por la Asociación Americana de Medicina Automotriz, consta de 6 niveles lesiones (1, leves; 6 mortales). Sobre las lesiones no mortales existen diferentes definiciones en Europa y en los países del grupo IRTAD. Según IRTAD (2012) en la mayoría de los países de la UE un herido grave es una persona que precisa una hospitalización superior a 24 horas aunque son muchas las variantes en torno a este criterio central. En los Países Bajos un herido grave es una persona con lesiones evaluadas en el nivel 2 o superior según MAIS (MAIS2+). En España se utilizan los niveles de herido grave (toda persona herida en un accidente de circulación y que precisa una hospitalización superior a 24 horas) y leve (toda persona herida en un accidente de circulación y a la que no puede aplicarse la definición de herido grave). Actualmente IRTAD (2012: 11) propone, en su décima recomendación, que un herido grave sea una persona con lesiones evaluadas en el nivel 3 o más de la escala MAIS (MAIS3+), International Traffic Safety Data and Analysis Group (IRTAD) (2012) *Reporting on Serious Road Traffic Casualties: combining and using different data sources to improve understanding on non-fatal road traffic crashes*. Paris: Francia, <http://www.internationaltransportforum.org/irtadpublic/pdf/Road-Casualties-Web.pdf>

2011-2015		
LITUANIA Road Safety Strategy 2011-17		-Reducir a menos de un total de 6 víctimas mortales por cada 100 000 habitantes para situarse entre los 10 mejores países de la UE
LUXEMBURGO		-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales para 2020 (basado en el objetivo de Seguridad Vial de la UE); año base: 2010
NORUEGA Road Safety Strategy 2014-2024	Visión Cero	-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales para 2024 -No más de 500 víctimas mortales y heridos graves para 2024
NUEVA ZELANDA Safer Journeys: Road Safety Strategy 2010-2020	Sistema Seguro Un sistema de carreteras seguro cada vez más exento de muertes y lesiones	Sin objetivos generales Varios sub-objetivos
POLONIA National Road Safety Programme 2013-2020	Visión Cero	-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales para 2020 (basado en el objetivo de Seguridad Vial de la UE); -Reducir en un 40% el número total de heridos graves para 2020; año base: 2010
PORTUGAL Road Safety Strategy 2013-2015 Second period 2008-2015 (en revision)		-Un máximo de 62 víctimas mortales por millon de habitants en 2015
REINO UNIDO Strategic framework for road safety 2011-2015	Garantizar que el Reino Unido siga siendo uno de los líderes mundiales en seguridad vial	-El plan de acción no establece objetivos cuantitativos, si bien se ha realizado un ejercicio de modelización para evaluar la reducción estimada en el número de víctimas mortales -Un marco de resultados para monitorizar el progreso en seguridad vial, incluyendo seis elementos clave y una serie de indicadores complementarios
REPÚBLICA CHECA Strategic Road Safety Plan 2011-2020	Visión Cero	-Alcanzar la ratio media de accidentalidad de la UE-27 -No superar la cifra total de 360 víctimas para 2020 (reducción del 60%) -No superar la cifra total de 2100 lesionados graves para 2020 (reducción del 40%)
SERBIA <i>National Strategy</i> 2013-2020 <i>(en espera de aprobación en</i>		

2014)		
<p>SUECIA</p> <p>No tiene una estrategia de seguridad en el sentido estricto</p> <p>Management by Objectives for Road Safety Work, Towards the 2020 Interim targets</p>	<p>Visión Cero</p>	<p>-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales entre 2007 y 2020 (año base: media 2006-2008), esto es, un máximo de 220 víctimas mortales para 2020</p> <p>-Reducir en un 25% los heridos graves entre 2007 y 2020</p>
<p>SUIZA</p> <p>Via Sicura</p> <p>Adoptado in june de 2012 por el Swiss Federal Council</p>		<p>-No plantea objetivos cuantitativos duros</p> <p>-Rango de medidas como objetivos</p>
<p>UNIÓN EUROPEA</p> <p>Programa de Acción Europeo de Seguridad Vial 2011-2020</p>	<p>Hacia Cero (Towards Zero)</p>	<p>-Reducir a la mitad el número total de víctimas mortales en las carreteras de la Unión europea para 2020 (año base: 2010)</p>

Tabla 8: Estrategias de Seguridad Vial Nacionales y Objetivos (muestra).
Elaborado a partir de IRTAD (2014: 26-28 – nuestra traducción)

En los 29 países seleccionados (además de la Unión Europea) del grupo IRTAD (2014) prevalece la **Visión Cero** (29,3%) seguido por el enfoque **Sistema Seguro** (12,3%). **España se posiciona en un enfoque que combina y conjuga estas dos visiones predominantes en la UE.**

VISIÓN CERO (basada en o hacia)	SISTEMA SEGURO	SEGURIDAD SOSTENIBLE	SIN DEFINIR	OTRAS VISIONES Y ENFOQUES
Suecia	Australia	Holanda	Francia	Canadá
UNIÓN EUROPEA	Austria		Alemania	Grecia
Dinamarca	Nueva Zelanda		Hungría	Japón
Bélgica			Islandia	Reino Unido
Finlandia			Lituania	Estados Unidos
Noruega			Luxemburgo	
Polonia			Irlanda	
República Checa			Italia	
Eslovenia			Portugal	
España			Suiza	
			Serbia	
8,5	3,5	1	11	5
29,3% (n=29)	12,06% (n=29)	0,34% (n=29)	3,79% (n=29)	1,72% (n=29)

Tabla 9: Prevalencia de las Visiones en los países miembros de la UE y una selección de otros países del Grupo IRTAD (Elaboración propia)

A pesar del valor incuestionable de los estudios desarrollados por el Grupo IRTAD, y en particular su última oleada analizada, la reincidencia no es contemplada en ninguno de los 15 mensajes claves del informe (IRTAD, 2014a, pp. 6–7). En una búsqueda realizada en el informe completo los términos clave, los términos “reincidencia” o “reincidentes” aparecían con frecuencias mínimas, marginales, desechadas por el sistema. El único término afín con un mínimo de frecuencia fueron *repeat offences* o *repeat offenders*³⁹ (tabla 10)

TÉRMINO	PAG.	PAÍS	TEMÁTICA	FRASE/PARRAFO
<i>Repeating offenders</i>	30	NUEVA ZELANDA	SANCIONES ALCOHOL-CONDUCCIÓN	0.0 g/l for drivers under 20 years old and for repeating offenders .
<i>Repeat drink-driving offenders</i>	371	NUEVA ZELANDA	SANCIONES / ETÍLOMETROS (ALCOLOCKS)	New provisions came into effect that allowed the courts to give an alcohol interlock disqualification, for repeat drink-drive offenders and first time offenders convicted of driving with blood alcohol levels double the current adult limit. In addition, a three year zero alcohol licence was introduced for certain repeat drink-drive offenders who were required to obtain it after their disqualification or other sanction ends. During the three year term of this licence the holder is subject to a zero alcohol limit.

³⁹ Para la búsqueda de términos claves y su contexto de aparición así como los porcentajes de aparición de términos claves utilizamos el programa QDA Miner, Versión 4.1.12

Repeat drink drivers	381	NUEVA ZELANDA	SANCIONES / ETÍLOMETROS (ALCOLOCKS)	Zero blood alcohol limit for a minimum three-year period for repeat drink drivers , or drivers subject to an alcohol interlock, following the completion of their disqualification or interlock.
Convicted offenders	62	AUSTRALIA	SANCIONES / ETÍLOMETROS (ALCOLOCKS)	Some jurisdictions have taken steps to strengthen and expand the use of alcohol interlocks for drink-driving offences, with Victoria recently deciding to extend its mandatory interlock requirements to all convicted offenders
Recidivist(s) [reincidente(s)]	91	BÉLGICA	SANCIONES	Since the end of 2012, penalties for recidivists who commit the same severe traffic offence in a time span of three years, have been increased.
Recidivist(s) [reincidente(s)]	94	BÉLGICA	PERFIL REINCIDENTES	Profile of recidivists
Repeat offenders [reincidentes]	113	CANADÁ	SANCIONES ALCOHOL-CONDUCCIÓN	In Canada, under the Criminal Code of Canada (which applies nationally) the maximum permissible blood alcohol concentration (BAC) when driving is 0.8 g/l. However, in most provinces and territories, there is an additional administrative maximum level. In most cases, the administrative level is 0.5 g/l (0.4 g/l in Saskatchewan and in Quebec the 0.5 g/l limit only applies to commercial vehicles). The penalties under these administrative programmes are significant, but do not match the seriousness of a full Criminal Code of Canada charge. Penalties in both situations increase for repeat offenders . In addition, most provincial/territorial jurisdictions have a zero BAC limit for young (under 21) and/or novice drivers
Repeat offenders	113	CANADÁ	PROGRAMAS INTERVENCIÓN	Enhanced driver training (classes have led to a reduction in repeat offenders).
Recidivism [reincidencia]	145	COLOMBIA	SANCIONES ALCOHOL-CONDUCCIÓN	Increase of penalties for drunk drivers: Penalties were heightened and based on the blood alcohol concentration level and the frequency of recidivism . The lightest penalty, which is applied to those that are detected for the first time with a grade zero alcohol level (between 0.2 g/l and 0.39 g/l), consists of the suspension of the license for a year, with a corresponding fine of 90 smdlv (USD 943.6), the performance of 20 hours of community service towards the prevention of driving under the influence of alcohol and psychoactive substances, and vehicle immobilisation for a day. The maximum penalty, which is applied to those who are detected for a third time with grade three of alcohol (greater than or equal to 1.50 g/l), consists of the cancellation of the driving license, 90 hours of community service towards the prevention of driving under the influence of alcohol and psychoactive substances, a fine equivalent to 1,440 times the current daily minimum wage (USD 15 140), and vehicle immobilisation for 20 business days.
Drink-driving offenders	201	FRANCIA	SANCIONES / ETÍLOMETROS (ALCOLOCKS)	Tribunals can now choose to sentence drink driving offenders to the compulsory use of an alcoholock device on their vehicle
Traffic offenders	216	ALEMANIA	PROGRAMA RETIRADA DE PUNTOS	Traffic offences are categorised into three categories (up to 3 points). Beginning with zero points, drivers can compile 8 points before their driving licence is withdrawn. In the escalation process traffic offenders are firstly entered into the register (0-3 points). Two warnings are issued (at 4-5 points and 6-7 points) and the driving licence will be withdrawn at 8 points.

Repeat drink-driving offences	323	LITUANIA	SANCIONES ALCOHOL-CONDUCCIÓN	Drivers controlled under the influence of alcohol (BAC above 0.4 g/l) have their licence withdrawn for 12-36 months and they must pay a fine (150-900 EUR). The most dangerous violations (and repeat drink-driving offences) can be punished by an administrative arrest for 10-30 days.
Frequent (speed) offenders.	365	HOLANDA	SANCIONES PROGRESIVAS POR VELOCIDAD	There is now a discussion about progressive sanctions for frequent (speed) offenders .
Recidivist(s) [reincidente(s)]	459	ESPAÑA	PROGRAMAS INTERVENCIÓN	Assessment of model drivers and intervention programmes for recidivist drivers.
Excessive drunk driving offenders	487	SUIZA	SANCIONES / ETÍLOMETROS (ALCOLOCKS)	Alcolock for excessive drunk driving offenders .
Offenders (alcohol dependency problems)	519	ESTADOS UNIDOS	CAMPAÑAS CONTRA ALCOHOLISM Y CONDUCCIÓN / MEDIDAS (ALCOLOCK) Y JUZGADOS ESPECIFICOS	Each year the "Drive Sober or Get Pulled Over" impaired driving campaign is conducted in September and December with the involvement of thousands of law-enforcement agencies across the country. These enforcement crackdown periods are supported by national <i>Drive Sober or Get Pulled Over</i> advertisement campaigns that run for about two weeks. The ads are designed to raise awareness and draw public attention to law-enforcement activities in every state. The advertisements convey the message that law-enforcement officers are vigilant in deterring drunk drivers. This law enforcement campaign is coupled with state programmes that address the underlying alcohol dependency problems . Special drunk driving courts that provide intensive interventions, as well as the use of ignition interlocks on the vehicles of offenders , are two examples. NHTSA provides a variety of technical resources to help States develop and expand the use of these special courts and ignition interlock programmes.

Tabla 10: Alusiones a la “reincidencia”/”reincidentes” y términos afines en IRTAD (2014) según países y temáticas principales

2.3.11 Otras infografías de la reincidencia

A modo de análisis exploratorio hemos realizado búsquedas adicionales a través de la aplicación *google trends* y diferentes bases de datos sectoriales y académicas. Nuestro propósito era obtener una visión exploratoria de la frecuencia de aparición del término “reincidencia” y sus principales sinónimos a lo largo de los últimos años. De este modo pretendíamos situar el fenómeno de la reincidencia en unas coordenadas contextuales más amplias. Las búsquedas fueron realizadas utilizando los términos en inglés más empleados en los distintos países y tradiciones penales para referirse al fenómeno de la reincidencia y los reincidentes. Entre estos términos incluimos los siguientes:

- **at-risk drivers**
- **habitual offenders**
- **habitual traffic offenders**
- **hard core offenders**
- **high-BAC recidivist drunk drivers**
- **high-risk offenders**
- **lesser offenders**
- **recidivist offenders**

- **recidivist/recidivism**
- **reckless drivers**
- **repeat offenders**
- **repeat violators**
- **serious offenders**
- **traffic penal code offenders**

Cuadro 3: sinónimos y términos afines de reincidente/reincidencia (recidivist/recidivism)

2.3.11.1 La Reincidencia y sinónimos en Google Trends

El gráfico 5 muestra una búsqueda en la aplicación *google trends*. La búsqueda fue programada globalmente, en inglés, restringida al tema general “law” y en periodo máximo posible comprendido entre 2004 y septiembre de 2014. Los términos *recidivist* y *recidivism* fueron los únicos que arrojaron resultados significativos de toda la lista de sinónimos (cuadro 3).

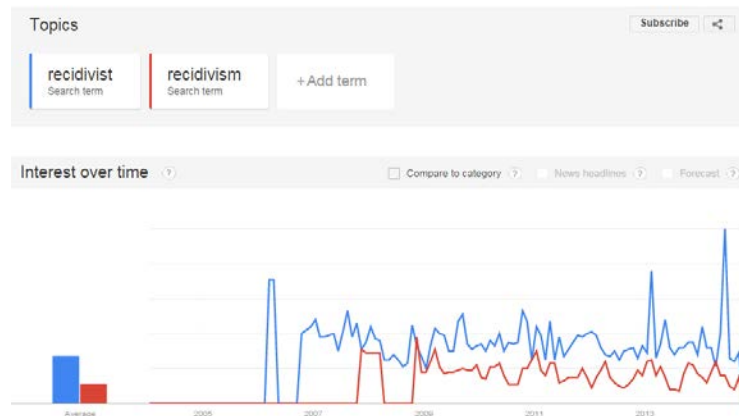


Gráfico 5: búsqueda en google trends para los términos “recidivist” y “recidivism” desde 2004-octubre de 2014, categoría “Law”.

<http://www.google.es/trends/explore?hl=en-US#cat=0-1975&q=recidivist%2C%20recidivism&cmpt=q>

Los resultados obtenidos con el término “recidivist” procedían de Holanda, Reino Unido y Estados Unidos; como búsqueda relacionada aparecía “definición de reincidencia” (*definition recidivism*). Por su parte, “recidivism” aparecía exclusivamente en Estados Unidos. La búsqueda también mostró los siguientes términos relacionados: “reincidencia juvenil” (*juvenile recidivism*) “porcentajes de reincidencia” (*recidivism rates*), “definición de reincidencia” (*recidivism definition*) y “libertad condicional de los reincidentes” (*parole recidivism*).

En la distribución de frecuencias aparece un pico pronunciado para el término reincidente (**línea azul**) en marzo de 2006. Tras las respectivas bajada y subida abruptas en torno a octubre de 2006 apreciamos nuevos dientes de sierra hasta un nuevo pico en febrero de 2013 y junio de 2014. Por su parte el término “reincidencia” (**línea roja**) permanece inapreciable hasta una subida pronunciada en noviembre de 2007, a la que le sigue una caída hasta la línea base y un nuevo pico en noviembre de 2008. Desde entonces la trayectoria de aparición en la red presenta picos de sierra leves y sostenidos. Sendos términos presentan una mayor sostenibilidad y frecuencia durante

los años posteriores a la crisis, sobre todo “reincidente”, con picos muy pronunciados a lo largo de los dos últimos años.

2.3.11.2 La Reincidencia y sinónimos en Transportation Research Information Database (TRID)

El gráfico 6 muestra el resultado de una nueva búsqueda de la frecuencia de aparición del conjunto de la misma lista de términos en *Transportation Research Information Database (TRID)*,⁴⁰ una base de datos que permite el acceso a más de un millón de registros relacionados con el transporte a escala global.⁴¹ El siguiente histograma muestra la presencia progresiva de la reincidencia en las 844 entradas seleccionada para los términos *recidivist*, *recidivism*, sinónimos y términos afines (gráfico 6).

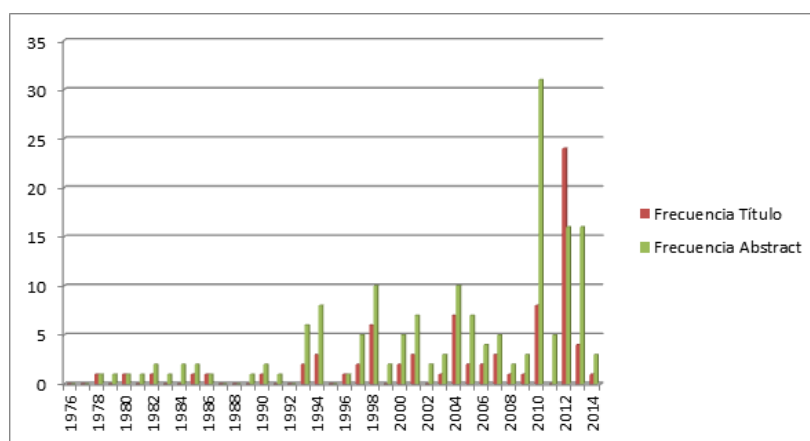


Gráfico 6: Frecuencia de aparición de los términos *recidivist*, *recidivism* y sinónimos en el título y abstract en la base de datos TRID (septiembre 2014). Elaboración propia.

El histograma presenta una distribución normal con una asimetría negativa entre los años 1976 y 2019. Apreciamos una mayor prevalencia de estudios entre 1993 y 2004. A partir de 2010 la gráfica muestra frecuencias más elevadas para la aparición de los términos claves en el abstract de los artículos. 2012 es el único año que revierte esta tendencia ya que la frecuencia de aparición de los términos seleccionados en los títulos fue superior a la de los *abstracts*, 8 puntos por encima. **El año 2012 aparece de nuevo como un punto de inflexión.**

2.3.11.3 La Reincidencia y sinónimos en ISI Web of Knowledge (WoK)

La tercera búsqueda fue realizada en el ISI Web of Knowledge (WoK), un portal de información científica en red, suministrado por *Institute for Scientific Information (ISI)* que facilita el acceso a un conjunto de bases de datos bibliográficas, con referencias a citas bibliográficas de 8,700 revistas de ciencia, tecnología, ciencias sociales, artes, y humanidades, y otros recursos que abarcan todos los campos del conocimiento académico.⁴² Procedimos a una nueva búsqueda en este portal de las palabras claves y sinónimos de reincidente utilizados en el resto de búsquedas (gráfico 7).

⁴⁰ TRID es una base de datos que combina los registros del *Transportation Research Information Services (TRIS)* del *Transportation Research Board* y la base de datos del *Joint Transport Research Centre* del *International Transport Research Documentation (ITRD)* de la OECD.

⁴¹ <http://trid.trb.org/>

⁴² http://es.wikipedia.org/wiki/ISI_Web_of_Knowledge

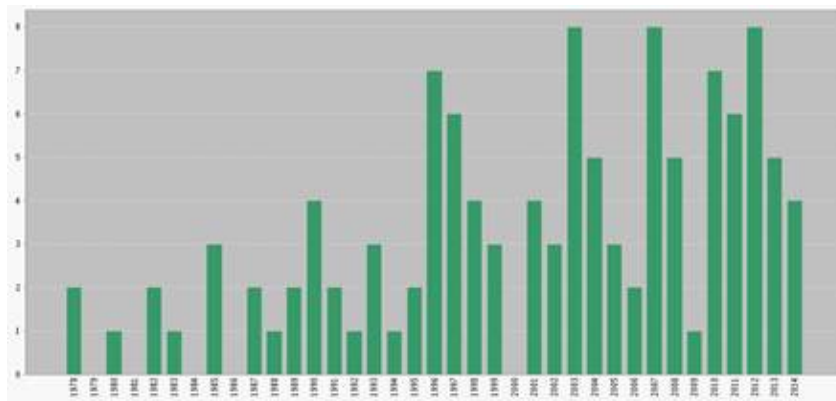


Gráfico 7: Frecuencia de aparición de los términos *recidivist*, *recidivism* y sinónimos en el **título** y/o **abstract** en ISI Web of Knowledge (WoK) (septiembre 2014). Elaboración propia.

Los resultados obtenidos presentan moderadas subidas y bajadas hasta alcanzar uno de los máximos valores en 1994 y una subida en 2003 seguida por un valle hasta el nuevo pico en 2007. A partir de 2009 apreciamos una concentración de frecuencias medias y alta con fluctuaciones moderadas. Todo ello indica **el carácter intermitente y discontinuo en los estudios en reincidencia y tráfico hasta el año 2000, con un creciente pero no asentado interés entre 2001-2000. El último lustro, 2010-2014, presenta una mayor frecuencia de las publicaciones en torno a la reincidencia con los valores máximos en 2012.**

2.4 ESTUDIOS DE CASO: ESTADOS UNIDOS, AUSTRALIA y JAPÓN

A la hora de analizar los niveles de eficacia de las políticas de seguridad vial resulta importante analizar las políticas de gestión institucional además de sus visiones o planes estratégicos en materia de seguridad vial. Así lo hemos constatado en el capítulo anterior dedicado al análisis de antecedentes europeos y e informes especializados a escala internacional. En esta sección abordamos los casos de Estados Unidos, Australia y Japón respectivamente como países con experiencias y medidas de interés en materia de reincidencia. Al igual que en las secciones anteriores de antecedentes, la metodología empleada se basa en los diferentes planes de seguridad vial, y en los informes y estudios más relevantes disponibles en la actualidad, en especial los apartados dedicados al análisis y medidas en torno a la reincidencia.

Ante la acuciante dificultad de establecer comparaciones y análisis cuantitativos por la falta de datos rigurosos y homogéneos, **los estudios de caso pueden ofrecer pautas y ejemplos de interés**, contextualizados. El análisis del recorrido y las medidas adoptadas en otros países pueden ofrecer una serie de implicaciones **para el contexto actual español**, y ayudar a dilucidar su validez para la adopción de adicionales en torno a la reincidencia.

2.4.1 Estados Unidos

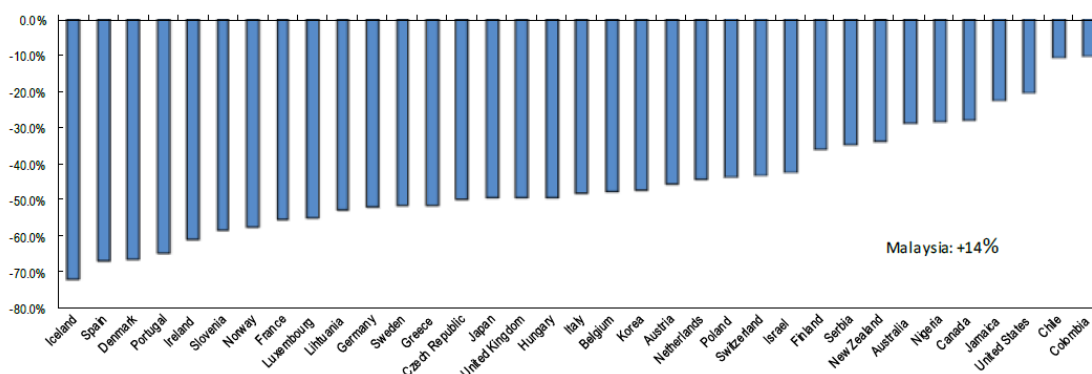
Source: IRTAD, NHTSA

Inhabitants	Vehicles/1 000 inhabitants	Road fatalities in 2012	Fatalities /100 000 inhabitants in 2012
311.6 million	846	33 561	10.7

Tabla 11: Cifras de Siniestralidad en Estados Unidos. Fuente: IRTAD (2014: 506)

2.4.1.1 Principales cifras de siniestralidad

En comparación a otros países, los avances en seguridad vial en los Estados Unidos, desde el año 2000 al momento actual son moderados. Frente a las cifras record conseguidas por España, Dinamarca y Portugal con una reducción en tasas de siniestralidad del 67.1%, 66,5% y 65% respectivamente, Estados Unidos redujo en un 20% el total de personas fallecidas en accidentes de carretera (gráfico 8).



Source: IRTAD.

Note: provisional data for Canada, Jamaica and the United States. Real data for the Netherlands.

Gráfico 8: Número de víctimas mortales. Comparación 2000 y 2012: Cambios a medio plazo. Fuente IRTAD, Informe Ejecutivo (2014: 21)

A su vez Estados Unidos fue uno de los diez países del grupo IRTAD que en 2012 experimentó un incremento en las cifras de siniestralidad (+ 3,3%) junto con Nueva Zelanda (+ 8,5%) y Suiza (+5,9%). No obstante, algunos de los Estados (Minnesota, Washington) presentan cifras similares a los países con logros notables en materia de seguridad vial (tabla 12).

GROUP A	GROUP B	GROUP C	GROUP D	GROUP E	GROUP F
Less than 5 fatalities per 100,000 population	5 to 7 fatalities per 100,000 population	7 to 9 fatalities per 100,000 population	9 to 11 fatalities per 100,000 population	11 to 15 fatalities per 100,000 population	>15 fatalities per 100,000 population
Netherlands (4.13), the United Kingdom (4.31), Sweden (4.32), Japan (4.72), Switzerland (4.7), Singapore (4.5)	Australia (6.8) Victoria, Australia (5.72) Turkey (6.18), Finland (6.49) France (6.91), Germany (5.45), Ireland (6.34), Norway (5.38), Spain (6.85) Ontario (6.03)	Austria (8.15), Canada (7.18) Denmark (7.37), Italy (8.68), New Zealand (8.57) Queensland (7.64) Washington State (7.8), Minnesota (8.71), Western Australia (8.9)	Belgium (10.08), Czech Republic, (10.3), Hungary (9.92), Tasmania (9.04)	USA, (12.25), Korea (12.72), Poland (14.26), Greece (14.43), Missouri (14.7)	South Africa (29.9), Argentina (19.5), Malaysia (23.5), Brazil (18.32)

Tabla 12: Agrupación de países y estados (jurisdicciones) en función del número total de víctimas mortales en carretera (x 100.000 habitantes). Fuente: PIARC (PIARC, 2012a, p. 24)

Actualmente Estados Unidos se halla en el grupo de países que puntúan en el rango 10,1-12 muertos frente a países con 3 o menos muertos como es el caso del Reino Unido, Islandia, Suecia y Holanda, y el 4.1 de España. En relación a sus países vecinos, la puntuación de Estados Unidos, 10,7, contrasta con el 5,8 de Canadá. Y en lo relativo a la extensión y sistema federal, Estados Unidos también muestra cifras muy superiores al 5,7 de Australia (figura 3).

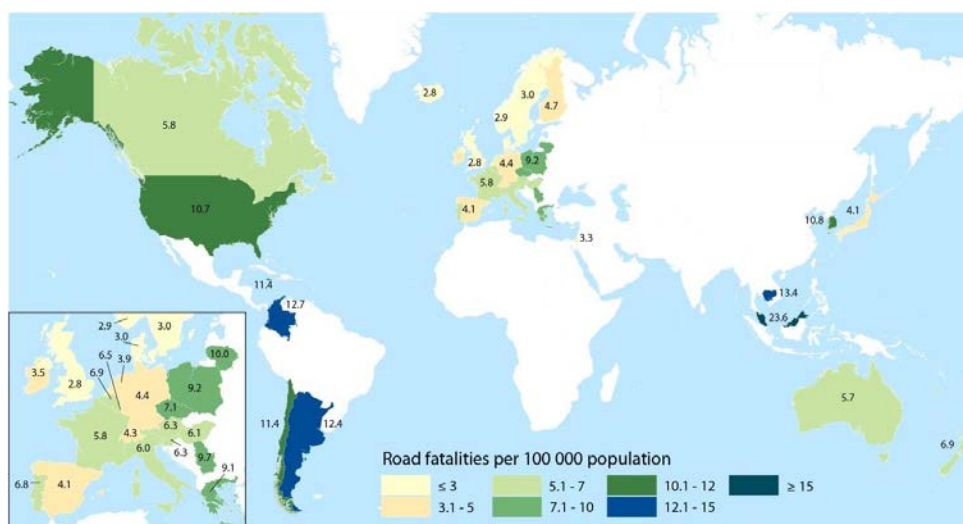


Figura 3: Mapa del número de víctimas totales en accidentes de tráfico distribuidas por intervalos de frecuencias. Fuente IRTAD, informe ejecutivo, (2014: 12)

2.4.1.2 Estructura Administrativa y de Gobierno

El sistema federal de los Estados Unidos divide los poderes entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales y locales. Desde el punto de vista administrativo, la estructura federal del país marca las medidas tomadas en el ámbito de la seguridad vial. Las acciones en materia de seguridad vial realizadas a nivel federal (nacional) son numerosas, si bien **la implicación local, tanto a nivel de barrio, comunidad o asociaciones, adquiere un nivel de implicación muy superior al del resto de los países** (salvo la política más local y participativa puesta en marcha durante los últimos años en Japón) (Monclús, 2007, p. 678).

A pesar de la existencia del Department of Transportation (Departamento de Transporte de los Estados Unidos) (USDOT) que depende directamente del Congreso, la mayoría de las decisiones sobre normativas y medidas en materia de tráfico son tomadas por los estados. Los límites de velocidad, la normativa sobre las distracciones y el uso del cinturón de seguridad son las principales áreas de decisión de los estados (IRTAD, 2012: 517).

Los organismos con máximas competencias en el Departamento de Transporte de los Estados Unidos (USDOT) son:

- ◆ **National Highway Traffic Safety Administration (Administración Nacional para la Seguridad del Tráfico por Carretera) (NHTSA):** máxima competencia en la normativa de seguridad de los vehículos y de la protección de los usuarios y consumidores (con normas sobre economía de consumo de combustible y protección en caso de accidente, etc.) y de la coordinación de las políticas estatales de formación y expedición de los permisos de conducción, supervisión policial, etc.
- ◆ **Federal Highway Administration (Administración Federal de Carreteras) (FHWA):** sus principales competencias están relacionadas con el diseño, construcción y mantenimiento de la red federal de carreteras.
- ◆ **Federal Motor Carrier Safety Administration (Administración Federal para la Seguridad del Transporte Comercial por Carretera) (FMCSA):** vela por la seguridad en el transporte comercial o profesional por carretera además de la aprobación de la legislación correspondiente y el control de su cumplimiento. También es responsable de la investigación y transferencia de tecnológica a este sector.

Las principales competencias de las Administraciones Estatales incluye la elaboración de la normativa nacional correspondiente, el desarrollo de las investigaciones necesarias que sustenten dichas normativas y la promoción de su implantación y supervisión homogénea en todos los Estados y en el resto de jurisdicciones.

2.4.1.3 Planes Estratégicos de Seguridad Vial

Estados Unidos en su conjunto no tiene una Visión ni plan estratégico preestablecido a medio o largo plazo (IRTAD, 2014, véase tabla 11 más arriba). Los planes estratégicos y las políticas viales son diseñados sobre la marcha. No obstante, durante los últimos tres lustros muestra una clara tendencia hacia los modelos comprensivos, en particular la Visión Cero, no exenta de dificultades como indica la fuerte desconexión entre los recursos e infraestructuras óptimas disponibles y su modelo deficitario de gestión.

Uno de los primeros intentos por promover un Plan Nacional corrió a cargo de The American Traffic Safety Services Association en 2008 con la propuesta "Toward Zero Deaths: A Vision for a Safer Road in America" (ATSSA, 2008) ⁴³. Este Plan interpelaba a la nación, los estados y los gobiernos locales a colaborar en la consecución final de un objetivo general común: "reducir la cifras anuales de siniestralidad hasta que alcancemos el objetivo de Cero Muertes en las carreteras estadounidenses" (ATSSA, 2008, p. 5).⁴⁴ Este primer intento de delinear una Plan Estratégico Nacional basado en la Visión Cero apareció publicado a la par que el informe del International Transport Forum (ITF), "Towards Zero: Ambitious Road Safety Targets and the Safe Systems Approach" (ITF & OCDE, 2008).^{45 46}

El informe de ámbito internacional de la ITF alude brevemente al tema de la reincidencia. La circunscribe a las medidas posibles en torno a la conducción bajo los efectos del alcohol, principalmente la recomendación de instaurar *alcolocks*. Por su parte el informe Toward Zero Deaths (TZD) de la ATSSA, encuentra su principal referente en Highway Safety Improvement Program (HSIP) (2003). Este programa marco fue aprobado por el Departamento de Transporte (DOT) con el objetivo de reducir significativamente las muertes en carretera en un periodo de cinco años (2003-2008).

El HSIP surge en respuesta al elevado número de víctimas en carretera en 2002, un total de 38.491 accidentes mortales con 42.815 personas fallecidas; 2005 arrojó cifras record con 39.252 accidentes y un total de 43.510 víctimas mortales.

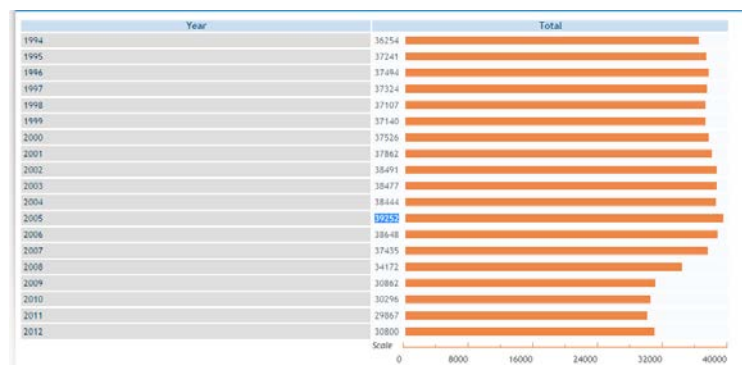


Gráfico 9: Número de accidentes mortales en Estados Unidos (1994-2012).

Fuente: NCSA Data Resource Website⁴⁷

⁴³ <http://www.atssa.com/galleries/default-file/Toward%20Zero%20Deaths%20FINAL.pdf>

⁴⁴ ATSSA es un grupo empresarial fundado en 1969 con sede en el Estado de Virginia y cuyo principal objetivo es promover y avanzar en materia de seguridad vial. Representa a la industria de la seguridad de carreteras, tráfico y autopistas. Uno de sus principales objetivos es establecer diálogo y conexiones entre los representantes políticos y líderes, las agencias públicas, los responsables legales, los formadores viales y un amplio abanico de socios.

⁴⁵ La segunda oleada de este proyecto fue anunciada en París a principios de octubre de 2014 y que estará a cargo del "Working Group on the Implementation of a Safe System Approach", dirigido por Iain Cameron, máximo responsable de Seguridad Vial en Australia.

⁴⁶ <http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/08TowardsZeroE.pdf>

⁴⁷ <http://www-fars.nhtsa.dot.gov/Common/Chart.aspx>

El HSIP mostraba una clara influencia de los modelos comprensivos liderados por los Países Bajos desde finales de la década de los noventa. La influencia del modelo escandinavo será más explícita en el Plan posterior TZD (VHB.Inc, 2011). Este plan reconoce al modelo sueco Visión Cero como principal referente pero a diferencia del modelo sueco TZD propone objetivos intermedios (en lugar de totales) para reducir progresivamente 43.000 fallecidos en carretera como indica el término “Towards” (hacia). También señala la imposibilidad de conseguir la cifra de cero en las carreteras estadounidenses a pesar de reconocer lo positivo y alentador del objetivo total de la Visión Cero.

En septiembre de 2009 la Administración Federal de Carreteras (FHWA) consideró la necesidad de un nuevo plan de seguridad vial en unas jornadas de trabajo en Savannah, Georgia. En junio de 2010 se elaboró un nuevo borrador de plan estratégico nacional: Toward Zero Deaths: a National Strategy on Highway Safety ⁴⁸ en un nuevo intento de aproximarse a la Visión Cero y establecer un plan estratégico a escala nacional. El objetivo principal de Toward Zero Deaths: a National Strategy on Highway Safety era aunar y unificar los esfuerzos de todos los organismos y agentes responsables de la seguridad vial a escala nacional a través de un único plan marco y una visión común. Según la Administración Federal de Carreteras esta Visión y Plan Estratégico Nacional aspiraban a “un sistema vial exento de siniestralidad a con una tendencia sostenida e incluso acelerada en la reducción de muertos y heridos en accidentes de tráfico”.⁴⁹

El Comité Asesor del Plan contó con la participación de una amplio elenco de organizaciones y entidades nacionales directamente implicadas en movilidad, transporte y seguridad vial y los tres organismos oficiales federales: La Administración Nacional para la Seguridad del Tráfico por Carretera (NHTSA), la Administración Federal de Carreteras (FHWA) y la Administración Federal para la Seguridad del Transporte Comercial por Carretera (FMCSA).

Uno de los objetivos de La Estrategia Nacional de Seguridad Vial (2010) era promover la elaboración de informes técnicos (*White Papers*) sobre las siguientes áreas estratégicas (Ward, Likenbach, Keller, & Otto, 2011):⁵⁰

1. Visión Futura del transporte: implicación para la seguridad
2. Cultura de la seguridad
3. Conductores más seguros
4. Vehículos más seguros
5. Usuarios vulnerables más seguros
6. Infraestructuras más seguras
7. Servicios médicos de emergencia/auxilio
8. Sistemas de datos y herramientas de análisis
9. Lecciones aprendidas de otros países

⁴⁸ <http://www.towardzerodeaths.org/>

⁴⁹ <http://safety.fhwa.dot.gov/tzd/>

⁵⁰ http://www.westerntransportationinstitute.org/documents/reports/4w3048_final_report.pdf

El informe técnico sobre la Cultura de la Seguridad (Ward et al., 2011) señala la importancia de atender a aquellos otros factores que normalmente no son abordados por los planes estratégicos de seguridad vial centrados en la reducción de conductas y factores de riesgo. Sugiere abordar esa otra parte de la cultura estadounidense que se resiste a incorporar y cumplir las medidas de seguridad vial. Desde una perspectiva ecológica de **la cultura de la seguridad vial** Ward et al (Ward et al., 2011) plantean que **los escasos avances de Estados Unidos durante los últimos años en materia de seguridad vial obedecen en parte a los escasos cambios endógenos (culturales) experimentados por el país**. Según esta perspectiva, la mayor disposición al cambio cultural contribuye a la mayor penetración de las políticas y valores viales en la población.

2.4.1.4 La reincidencia en los últimos Planes de Seguridad Vial

La mayoría de las alusiones y medidas incluidas en estos planes en materia de reincidencia están dirigidas a la conducción bajo los efectos del alcohol. El límite de concentración de alcohol en sangre en Estados Unidos hasta la aprobación de un mandato federal en el año 2000 era de 0.10 g/l. No sería hasta 2010 que todos los estados redujeron el límite al establecido actualmente.⁵¹ **No obstante el límite actual (0.8 g/l) es superior al límite de la mayoría de los países de referencia (0.5 g/l o inferior)**. Según SUPREME (2007), aproximadamente 1,5 millones de conductores son penalizados por conducir bajo los efectos del alcohol.

Las penalizaciones y condenas varían según las distintas jurisdicciones. Resulta llamativo que ante un problema tan acuciante como la reincidencia en la conducción bajo la influencia del alcohol, y con un sistema óptimo de producción y análisis de datos como el estadounidense, no existieran datos desglosados de infractores (de primera vez) y reincidentes (PIARC, 2012b, p. 248) hasta hace bien poco. Estos datos han sido facilitados en 2014 por la DrunkDrivingStats.Org tras una iniciativa del NHTSA que consistió en solicitar esta información a todos los estados de los cuales sólo 12 proporcionaron los datos. Tras analizar los datos recabados el NHTSA identificó que **un tercio de los conductores arrestados bajo la influencia del alcohol eran reincidentes**. Los datos también permitieron apreciar que **los reincidentes tenía una probabilidad de 4.1 veces mayor que los no reincidentes de estar involucrado en un accidente con víctimas mortales**. La probabilidad aumentaba con cada conducta reincidente detectada por las autoridades.⁵²

Otras de las causas más comunes de reincidencia en los Estados Unidos es la velocidad. En 2012 el exceso de velocidad fue uno de los principales factores intervinientes en el 30% de los accidentes mortales, con un resultado de 10.219 víctimas mortales. Estas cifras experimentaron un incremento del 2% en comparación a los datos de 2011. **La velocidad es una de las conductas que no se halla culturalmente sancionada en la mayoría del territorio estadounidense y uno de los frentes más resistentes a las intervenciones en materia de seguridad vial**.

⁵¹ Los 50 estados, además de Washington y Puerto Rico, tienen estipulado un límite de 0.08 de concentración de alcohol por litro de sangre, 0.04 para los conductores de vehículos pesados, y tolerancia cero para los conductores jóvenes por debajo de la edad establecida para el consumo del alcohol.

⁵² <http://www.drunkdrivingstats.org/repeatdrunkdrivingoffenders.html>

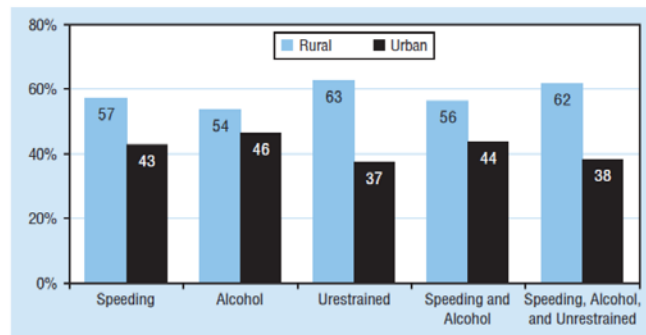


Figura 4: Porcentajes de accidentes mortales atribuibles a factores de riesgo según tipo de hábitat.
Fuente: (Ward et al., 2011, p. 17)

Como apreciamos en la figura 4, la velocidad es uno de los principales factores de riesgo, con mayor incidencia en el entorno rural. Según Ward et al (Ward et al., 2011) la velocidad forma parte de la cultura estadounidense, en particular, la cultura de seguridad vial hegemónica, lo que conlleva a percibir la velocidad como un norma de comportamiento en lugar de un riesgo.

2.4.1.5 Una visión inespecífica de la reincidencia

Los Planes de 2003, 2008 y posteriormente 2010 no aluden explícitamente a la reincidencia. Esta falta de tratamiento explícito de uno de los principales problemas en la seguridad vial estadounidense obedece en parte a la naturaleza marco, generalista, de dichos planes como condición necesaria a su desarrollo a nivel estatal según las diferentes jurisdicciones. Otra explicación posible reside en la **preponderancia del factor infraestructuras en la perspectiva Road Safety Management y la Visión Cero en detrimento del factor social.**

El contexto social y económico en el que se inspira esta perspectiva escandinava, encuentra diferencias notables con la realidad sociocultural e institucional estadounidense. **Estados Unidos experimenta una profunda contradicción entre la perspectiva del Road Safety Management, la cual requiere de acuerdos políticos, institucionales y sociales de múltiple-espectro, a largo plazo, y la dificultad inherente a un sistema Federal con 50 estados.** Ante este mosaico con tradiciones, normativas y culturas tan diferenciadas, la visión pragmática estadounidense opta por el enfoque de mejoras de infraestructuras. **A pesar de tener uno de los mejores programas y con los mayores recursos a escala mundial, los logros de Estados Unidos en seguridad vial están limitados por las agendas políticas y las creencias culturales** (PIARC, 2012a, p. 19).

No obstante, como hemos apreciado, algunos de los informes técnicos (White papers) elaborados como parte del programa marco del Plan de 2010, Towards Zero Deaths, insisten en la perspectiva ecológica y de la cultura de la seguridad vial (Ward et al., 2011). La perspectiva ecológica o de cambio de la cultura de la seguridad vial plantea un abordaje en el cambio de actitudes culturales desde una perspectiva cognitiva si bien **el problema de la reincidencia sigue sin ser tratado explícitamente.**

2.4.1.6 La Reincidencia en los Estados: Impaired Driving y Velocidad

Como hemos señalado **la mayoría de los recursos y esfuerzos en los Estados Unidos están dirigidos a preservar y mejorar la seguridad de las infraestructuras viales** (PIARC, 2012a, p. 26). También hemos indicado que Estados Unidos cuenta con un Plan Estratégico donde prevalece una adaptación del modelo sueco Visión Cero y la Perspectiva de Road Safety Management. A este respecto cabe señalar que las medidas adoptadas recientemente por el estado de Misuri, al igual que en Minnesota y Washington, tiene que ver con “la mejora de la mayoría de las carreteras con

bandas más anchas, más bandas sonoras, mejor señalización y más visible, la mejora de la pintura y de los arcenes” (PIARC, 2012a, p. 288). Al igual que otros países de gran extensión (Australia, Argentina, Canadá) las políticas nacionales se benefician en gran medida de las llevadas a cabo en los diferentes estados. Este es el caso de las medidas y estrategias estatales y locales existentes en torno al problema de la reincidencia.

El Departamento de Transporte (DOT) lidera estas medidas desde principios del nuevo siglo con el objetivo común de mejorar la salud pública y la seguridad por medio de un acercamiento progresivo a la reducción de víctimas y heridos en accidentes de tráfico. No obstante el posicionamiento de los 50 estados hacia las visiones de seguridad vial son de lo más diversas. También sus cifras de siniestralidad. **La media de personas fallecidas en accidentes de tráfico por cada 100.000 habitantes a escala nacional es una de las más altas de los países de la OCDE.** Aunque como hemos señalado las datos presentan notables variaciones según los estados con cifras significativamente inferiores del Estado de Washington (7.8), Minnesota (8,71) y superiores como las de Misuri (14,7).

Por su parte el estado de Washington fue uno de los primeros en adoptar la Visión Cero en 2001 con el lema “Target Zero”, “cero víctimas, cero lesionadas”, para el año 2030. El informe TZD (2008) indica que un gran número de estados se habían acogido a la visión Cero recomendada en el documento Federal Strategic Highway Safety Plans lo cual hacía presagiar el inicio de “cambio cultural” bajo el eslogan Federal “One Death is too Many”. Además de Minnesota y Washington entre estos estados se incluían Utah, Oregón, West Virginia, Iowa (TZD, 2008: 7-8).

En la aplicación de HSIP, un modelo de actuación comprehensivo, Minnesota fue uno de los estados con mejores resultados al alcanzar su objetivo dos años antes de lo previsto (2006). En el estado de California el programa supuso una reducción del 19.6% en colisiones frontales, un 19,6% de fallecidos y un 18.8 % de personas lesionadas (TZD, 2008: 12). Desde enero de 2014 San Francisco, Nueva York y Boston han adoptado medidas inspiradas en la Visión Cero (IRTAD, 2014). En la tabla siguiente se resumen las principales Estrategias, Plan de Acciones, Medidas e Indicadores de Actuaciones para los estados de Minnesota, Washington y Misuri (PIARC, 2012 a; 279-280)

Country/ Jurisdiction	National strategy and timeframe Q1	Action plan and timeframe Q2	Strategy target outcomes Q3	Agencies responsible for leadership preparation, coordination and delivery Q 4, 5	Management arrangements and reporting Q6, 7, 8, 9	Safety performance indicators Q10, 11
Minnesota	Minnesota's Strategic Highway Safety Plan (SHSP): http://www.dot.state.mn.us/trafficeng/safety/shsp/index.html Published summer 2007. Minnesota Toward Zero Deaths: http://www.minnesotatzd.org/	No overall action plan for SHSP or HSP. Road safety projects funded through Highway Safety Improvement Program (HSIP), programmed through annual STIP process, updated annually to FHWA. Behavioural program - the Department of Public Safety publishes a Highway Safety Plan annually for NHTSA. All projects driven by crash data. Focusing on lower cost systematic engineering projects and high visibility enforcement of alcohol, seatbelts and speed.	The HSP has specific fatal reduction goal - fewer than 400 fatalities by end of year 2010. First goal was fewer than 500 fatalities by end 2008. This was achieved.	Lead agency: Department of Transportation (Mn/DOT) and Department of Public Safety (DPS) co-chair the TZD initiative. Mn/DOT, DPS, and Department of Health have coordination and delivery responsibilities.	The TZD leadership team (members from DPS, Mn/DOT, and DOJ management) meet monthly. Efforts are underway to form an Executive Advisory Council chaired by the Governor with agency heads as members. Progress is regularly reported within each agency.	Performance indicators to measure intermediate outcomes not routinely recorded. SHSP identifies critical emphasis areas for Minnesota based on data. The new Highway Safety Manual (HSM) being developed by AASHTO does require states to develop Safety Performance Functions (SPF). Minnesota will be doing this. Plan in progress to introduce a serious injury measure and goals for reducing serious injuries.

Missouri	<p>"Missouri's Blueprint to Arrive Alive" identifies numerous Emphasis Areas as well as strategies. This strategic highway safety plan runs until the end of 2012.</p> <p>www.savemolives.com/documents/BlueprintforSaferRoadways2008.pdf</p>	<p>No specific action plan of the strategy.</p> <p>Missouri has numerous actions that are ongoing and are a direct result of identified strategies in the Blueprint. These have various timelines.</p>	<p>Target for 2008 was less than 1000 fatalities. This was achieved 1 year early.</p> <p>Target for 2012 is less than 850 fatalities.</p> <p>Individual actions also have estimated a fatal crash reduction. For instance, if Missouri passes a primary safety belt law, it is estimated another 90 lives will be saved each year. Fatality reduction goals are also estimated for installation of median guard cable and adding of edgeline striping and/or rumble strips, etc.</p>	<p>The Highway Safety office of Missouri DOT is the responsible lead agency and is directly involved in development and delivery of Missouri's strategic highway safety plans.</p> <p>Because there are many strategies identified in the SHSP, there are numerous players also involved. 10 active Regions vital to success. Each region is responsible for an annual plan.</p>	<p>Missouri DOT meets quarterly with department leaders to assess performance through MoDOT Tracker. The tracker establishes performance measures http://www.modot.mo.gov/about/general_info/Tracker.htm</p> <p>Quarterly meetings for Regions to discuss progress. The Executive Committee of the Missouri Coalition for Roadway Safety meets to discuss progress.</p>	<p>Key performance indicators are outlined in the Highway Safety Division's <i>Highway Safety and Performance Plan</i>, which can be found at http://www.modot.mo.gov/safety/documents/2009/highwaysafetyPLAN.pdf</p>
Washington State	<p>www.wsp.wa.gov/publications/reports/shsp.pdf This is the Strategic Highway Safety Plan for Washington State. "Target Zero". The plan is updated every 2-4 years. The current plan's timeframe is approximately 3 years and is in the process of being updated.</p>	<p>www.wsp.wa.gov/publications/reports/shsp.pdf The plan is updated every 2-4 years. The current plan's timeframe is approximately 3 years and is in the process of being updated.</p>	<p>The target of "Zero traffic-related deaths in 2030" is aspirational and not set based on historical data trends. However, these strategies are intended to bring traffic fatalities to zero eventually.</p>	<p>The Washington Traffic Safety Commission is the lead agency responsible for coordination in preparing the plan.</p> <p>The Washington State Department of Transportation and the Washington Traffic Safety Commission share delivery responsibility with active participation from the Washington State Patrol.</p>	<p>Defined written roles are not in the current plan. The updated plan will include this. The update will report on the strategies for which data is available.</p> <p>Progress is reported regularly at the Traffic Safety Commission meetings. The commission is a board of state agency heads and meets quarterly.</p> <p>Progress is reported annually to the Governor as part of her Government, Management, Accountability, and Performance (GMAP) program. The Safety program reports in person annually with quarterly written updates. The GMAP program can be accessed at: http://www.accountability.wa.gov/reports/transportation/</p>	<p>Intermediary goals between the start of the report and 2030 are identified. Set below the trend shown by the historical data. Provided for all objective areas. In the update, more sophisticated forecasting methods will be used to provide a range of future trends, and then set the goals accordingly.</p>

Tabla 13: Principales Estrategias, Plan de Acciones, Medidas e Indicadores de Actuaciones para los estados de Minnesota, Washington y Misuri. Fuente: (PIARC, 2012a, pp. 279–280)

Las principales medidas en materia de reincidencia las lidera el estado de Misuri en respuesta a sus altas cifras de siniestralidad. Entre las principales medidas se halla el uso obligatorio de *alcolock* para los reincidentes (Ignition Interlock Device --IID) como requisito para solicitar un permiso de conducción provisional (Limited Driving Privilege --LDP) por temas laborales u otras cuestiones importantes.⁵³ Las conductas reincidentes que no disocian el alcohol de la conducción es uno de los principales problemas para la seguridad vial en Estados Unidos. La mayoría de los estados contemplan este tipo de reincidencia en su condición de agravante. Las penalizaciones para los reincidentes incluyen un endurecimiento progresivo desde severas penalizaciones económicas, incrementar el tiempo de encarcelamiento, libertad provisional y servicios en trabajos en beneficio de la comunidad.⁵⁴

2.4.1.7 Las últimas estadísticas y tendencias en materia de reincidencia

En 1995 la Administración Nacional para la Seguridad del Tráfico por Carretera (NHTSA) estimó que un tercio del total de conductores arrestados o condenados por conducir bajo los efectos del alcohol eran reincidentes (Fell, 1995; Sloan, Platt, & Chepke, 2011). En el momento actual el porcentaje de reincidentes ha pasado del 31% al 25%, lo cual supone una reducción de un 19% (Warren-Kigenyi & Coleman, 2014, p. 1).⁵⁵ El estudio de Bergen, Shults, & Rudd (2011) indica que en 2010 hubo aproximadamente 112 millones de episodios de conducción bajo los efectos del alcohol de los cuales sólo un 1% de los mismos fueron identificados por los controles policiales.

⁵³ <http://dor.mo.gov/drivers/ldp.php#iid>

⁵⁴ <http://www.drunkdrivingstats.org/repeatdrunkdrivingoffenders.html>

⁵⁵ http://www.nhtsa.gov/staticfiles/nti/pdf/811991-DWI_Recidivism_in_USA-tsf-rn.pdf

Waren-Kigenyo & Coleman (2014) proponen un modelo de análisis actualizado para estimar con precisión el número de reincidentes en actos de conducción bajo los efectos del alcohol con el propósito de diseñar sanciones y acciones más eficientes. Para ello se basan en los datos obtenidos por el NHTSA en 2012 (octubre) de las personas “arrestadas” (datos procedentes de 13 estados), “convictas” (22 estados) y “sancionadas con la retirada o suspensión del carné” (22 estados) de 36 de los 40 Estados de los que se disponía de información.

Drivers Arrested for DWI					
State	# of Drivers Arrested for DWI	# of Drivers With Prior DWI Arrest	Year	Percent Repeat DWI Offenders	Look-Back Period (Years)
CT	19,813	4,986	2007–2011	25%	10
DE	30,859	10,750	2007–2011	35%	10
IL	185,583	30,069	2007–2010	16%	Lifetime
IN	191,994	75,977	2007–2011	40%	Lifetime
MN	166,962	67,832	2007–2011	41%	Lifetime
MO	185,273	23,550	2007–2011	13%	10
MS	152,185	17,325	2007–2011	11%	5
ND	18,485	5,453	2009–2011	29%	7
NY	104,673	22,477	2007–2010	21%	10
OK	92,957	25,538	2007–2011	27%	10
UT	74,739	28,258	2007–2011	38%	10
VA	179,081	35,414	2007–2011	20%	5
WV	46,454	9,260	2007–2011	20%	10
Median				25%	
Weighted Mean				25%	
Range				11–41%	

Tabla 14: Cruce del total de conductores arrestados por la influencia del alcohol y conductores reincidentes. Fuente: Waren-Kigenyo & Coleman (2014: 3)

- ◆ Minnesota presentó los porcentajes más altos de personas arrestadas (41%) y Misisipi los más bajos (11%). Los datos indicaban una gran variabilidad entre los estados si bien en su conjunto **no existía correlación entre el número de conductores arrestados y el porcentaje de reincidentes** (tabla 14)
- ◆ Pensilvania contaba con el mayor número de reincidentes (69%) y Misisipi los porcentajes más bajos (11%). California presentaba las cifras más elevadas de convictos con un 26% de reincidencia mientras que Dakota tenía las ratios más bajas con un 36% de reincidentes. **Los datos tampoco mostraban una relación significativa entre el número total de reincidentes y convictos.**

Este trabajo estima que **la media de prevalencia de la reincidencia en Estados Unidos es del 25% de los arrestados, 29.5% de los convictos y 34% de las personas sancionadas con la suspensión del carné** (Tabla 15).

Comparison of Current Median DWI Recidivism Prevalence to the 1995 Analysis			
	Drivers Arrested for DWI	Drivers Convicted of DWI	Drivers With License Suspensions for DWI
Current DWI Recidivism Prevalence	25%	29.5%	34%
1995 DWI Recidivism Prevalence	31%	31.5%	—

Tabla 15: Comparación de prevalencia de reincidentes según el tipo de sanciones 1995-2012 (datos octubre). Fuente: Waren-Kigenyo & Coleman (2014: 4)

El estudio identificó tendencias relevantes en lo relativo al modo que los intervalos de tiempo considerados para establecer estimaciones (actualmente 3 años) arrojan variaciones significativas. Los resultados muestran que **las medias de las predicciones establecidas con periodos más largos era más altas que las de los periodos más cortos** en las tres categorías: arrestados, convictos y suspensión del carné. Los estados con intervalos de estimación más largos presentaban mayor dispersión en las categorías “convictos” y “suspensión” de carné si bien no había diferencias significativas en la categoría “arrestados”.

El estudio concluye que **el mejor indicador para estimar el número de reincidentes en conductas de conducción bajo la influencia del alcohol es el número total de personas arrestadas**. También indica los resultados y posibles sesgos inherentes a los distintos intervalos temporales usados para las estimaciones. Indica que **los intervalos de tiempo cortos sobreestima la prevalencia de reincidencia**.

2.4.1.8 Principales Iniciativas y Programas para Reincidentes

Entre las principales iniciativas para los reincidentes de tráfico están los programas de puntos. Entre esto cabe destacar el Repeat Offender Traffic Program (ROTP) en California. Al igual que el sistema de puntos español, a cada infracción le corresponde un número específico de puntos, si bien en el programa californiano los puntos se acumulan (DMV points system⁵⁶). Los puntos pueden tener una vigencia de hasta tres años y las infracciones posteriores aumentan la probabilidad de la retirada del carné. Las infracciones graves pueden suponer que los puntos permanezcan hasta un máximo de diez años.

El 1 de julio de 2011 California introdujo cambios en su normativa. A partir de esa fecha los reincidentes ya no podían participar en los Programas reeducativos de Nivel I (Programas de comportamiento vial de 8 horas). La participación en estos programas no era pública ni dejaba rastro penal. Con la nueva normativa los conductores reincidentes son asignados a Programas de Nivel II (de 12 y 16 horas este último sólo en San Diego County) y su condena es incluida en el expediente legal del conductor (o confidencial) si bien no es accesible a las compañías de seguros. **Los conductores pueden asistir a estos cursos solo una vez a lo largo de un año y medio. En el caso que se vean obligados a participar en estos cursos en un plazo inferior al año y medio, se procede a la penalización con puntos y a informar a la compañía de seguros.**⁵⁷

⁵⁶ <http://dmv.ca.gov/dl/vioptct.htm#onecv>

⁵⁷ <http://www.printthis.clickability.com/pt/cpt?expire=&title=New+Law+Closes+Traffic+School+Loopholes+%7C+NBC+Southern+California&urlID=455567472&action=cpt&partnerID=523232&cid=124605679&fb=Y&url=>

En torno a esta normativa existe dos frentes de debate: uno primero en torno al tipo de penas y programas de reeducación dependiendo si las infracciones se consideran conductuales o no, eso es judiciales o penales. Otro de los grandes debates abiertos es la necesidad de seguimiento férreo del cumplimiento de las normas vs programas de reeducación y sensibilización.

En 2013 se instauró un nuevo programa para reincidentes en las **Vegas, Nevada: Serious Traffic Offender Programa (STOP)**, destinado a **los infractores que comenten 10 o más infracciones al año**. Este programa conlleva penalizaciones económicas severas. La mayoría de los reincidentes graves o multirreincidentes se les impone la pena de libertad provisional y pago de fianza. La reincide puede suponer la retirada del permiso e incluso el encarcelamiento.⁵⁸

Nueva York también dispone de un programa de reducción de puntos, Point Insurance Reduction Program (PIRP), y, desde 2004, de la medida Driver Responsibility Assessments para prevenir la reincidencia. Esta iniciativa consiste en pagar una tasa anual durante tres años al Departamento de Vehículos Motorizados (DMV) si se incurre en una serie de infracciones o faltas relacionadas con la conducción bajo los efectos del alcohol o las drogas.⁵⁹

Por su parte **Misisipi cuenta con uno de los programas más veteranos para las personas convictas a causa de reincidir en la conducción bajo los efectos del alcohol: Mississippi Alcohol Safety Education Program (MASEP)**. Los resultados muestran que las personas que completaron el programa entre 2005 and 2009 tuvieron tasas de reincidencia significativamente menores (con 12 meses de seguimiento) que no completaron o no cursaron el programa (Robertson, Gardner, Xu, Chi, & McCluskey, 2013). Otro ejemplo de programas para reincidentes en Estados Unidos es e Virginia Alcohol Safety Action Program (VASAP).

2.4.1.9 Conclusiones

Estados Unidos está lejos del grupo de países con resultados más exitosos. No obstante, **algunos de sus estados presentan ratios similares a los países con las cifras más bajas de siniestralidad.** La posición rezagada de Estados Unidos en tanto nación respecto a los países con mayores rentas *per capita* hace tiempo que encendieron las alarmas de la administración (National Academies (U.S.), 2011). Según las principales cifras de siniestralidad, los últimos años han estado marcados por una tendencia estructural a la baja en lo que respecta a la relación recesión-accidentalidad. A pesar de la reducción significativa en las cifras de siniestralidad (9%) en el periodo comprendido entre 2008-2009, puede que esta tendencia a la baja obedezca a la recesión económica iniciada en 2007. **En el caso de Estados Unidos hay probada evidencia de que las épocas de bonanza económica encuentra correspondencia con las cifras de víctimas mortales.**

Las infraestructuras viales existentes y los recursos destinados a la investigación (*grants*) por parte de los Estados Unidos están entre los más óptimos a escala global. No obstante, **su asignatura pendiente es la gestión y la planificación de la diversidad de legislaciones e idiosincrasias de sus estados, jurisdicciones así como autoridades y asociaciones locales.** Estados Unidos da buena prueba de que el principal éxito de los programas y estrategias en materia de seguridad vial a escala internacional es principalmente debido a la gestión de los programas en vez de intervenciones específicas.

<http://www.nbctv.com/news/local/197239321.html>

⁵⁸ <http://www.ktnv.com/news/local/197239321.html>

⁵⁹ <http://www.dmv.ny.gov/drp.htm>

A este respecto cabe señalar que en el caso de Estados Unidos no se publican los objetivos principales de los programas y los sistemas de datos no presentan una panorámica exhaustiva, tampoco existen evaluaciones adecuadas del impacto de las estrategias y medidas adoptadas. Asimismo **muchas de las iniciativas son adoptadas de manera reactiva en lugar de un modo estratégico y acompasado a medio y largo plazo**. Estas deficiencias, como hemos visto, son en buena medida debidas a la **estructura federal de los Estados Unidos y la dificultad de coordinar normativas y jurisdicciones nacionales y estatales**. Estas circunstancias no ayudan a la hora de implantar los modelos comprensivos los cuales requieren acciones consistentes, firmes, sostenidas y transversales de los políticos, las administraciones y los distintos agentes y sectores implicados en la movilidad y la seguridad vial.

Los países con los mejores resultados han adoptado medidas férreas y sostenidas en el tiempo (gobiernos y cambios en las administraciones) especialmente en torno a la velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol/drogas, uso del cinturón de seguridad además de políticas de comunicación y concienciación intensivas y métodos rigurosos de penalización y control (*enforcement*). En concreto, **las medidas más exitosas en los países con menores ratios de siniestralidad han sido aquellas relacionadas con técnicas y actuaciones disuasorias, de control y penalización de velocidad excesiva y de ingesta de alcohol**. Muchas de estas medidas, en el caso de Estados Unidos, y en particular algunos de sus estados, no están legalmente contempladas, a lo que se suma la crítica social y el alto coste económico que conllevan.

En lo relativo a la prevención/disuasión de la conducción bajo los efectos del alcohol, como uno de los principales focos de la reincidencia, cabe apreciar diferencias significativas. **El nivel de alcohol permitido en Estados Unidos es superior al de la mayoría de los países de referencia**. A esta circunstancia se suma el hecho que **la ratio de pruebas de alcoholemia realizadas en estos otros países es 16 veces superior a las realizadas en los Estados Unidos**. Hasta hace bien poco no existían datos sobre esta pruebas ni tampoco sobre las estadísticas de los infractores según su nivel de reincidencia. No obstante, Estados Unidos fue uno de los países pioneros en el uso del *alcolock*.⁶⁰

En lo referente a la velocidad, ninguno de los programas e iniciativas habidas hasta la fecha en Estados Unidos es comparable en lo que respecta al alcance, visibilidad y compromiso políticos a las iniciativas más ambiciosas existentes en el resto de países de referencia. Otra de las dificultades apreciadas tiene que ver con las resistencias culturales hacia el cambio de actitudes relacionadas con conductas de riesgo. En el caso de Estados Unidos **las actitudes relacionadas con la velocidad y el consumo de alcohol son especialmente resistentes al cambio**. Como hemos señalado, en muchos casos, especialmente la velocidad, **son percibidas como normas culturales en lugar de conductas de riesgo**.

Las principales experiencias y medidas a destacar en materia de reincidencia del caso de Estados Unidos son:

- ◆ Alto nivel de participación de los diferentes organismos estatales, vecinales e incluso asociaciones en decisiones y medidas en torno a la seguridad vial.
- ◆ Apertura hacia enfoques ecológicos sensibles a modelos de cultura de la seguridad vial en buena medida en respuesta a la idiosincrasia estadounidense.

⁶⁰ Ejemplos recientes de estos programas en los distintos estados puede consultarse en la página oficial del NHTSA, <http://www.nhtsa.gov/Impaired>

- ◆ Iniciativas recientes a cargo del NHTSA para la formación en la detección y abordaje de los casos de conducción bajo los efectos del alcohol, aprobadas a partir del Alcohol-Impaired Driving Countermeasures Incentive Grants Program:
 - Medidas de reeducación de reincidentes y de la formación de jueces
 - Tribunales y procesos penales específicos para reincidentes (Transportation Research Board of the National Academies, 2011: 149).
- ◆ Las medidas aprobadas por el National Transportation Safety Board (2000) que incluyeron:
 - La lista de recomendaciones para reducir el número de víctimas mortales y heridos en accidentes debidos a “conductores bebedores severos” (“the hard core drinking driver”) incluye tanto a los reincidentes como a los infractores no reincidentes con altas tasas de alcohol en sangre (*high-BAC offenders*).
 - Sanciones específicas para este grupo de infractores con altas dosis de alcohol en sangre y una disminución de los límites de alcohol para los reincidentes:
 - retirada de los permisos de conducir
 - nuevos controles de alcoholemia
 - *alcolock* y otros sistemas de paralización de vehículo
 - penas alternativas al encarcelamiento con seguimientos y controles estrictos
 - restricciones en la negociación de la pena
 - supresión de los programas en libertad provisional

2.4.2 Australia

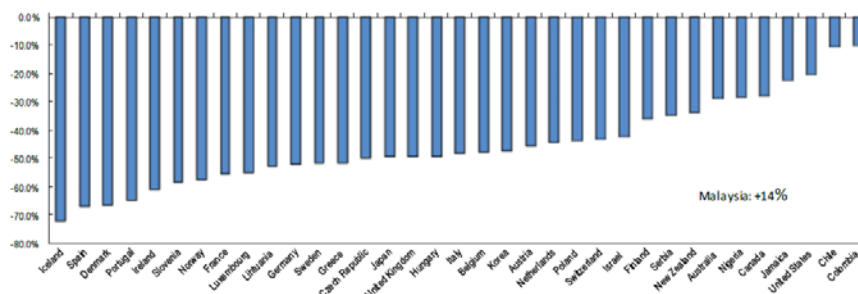
Source: IRTAD, Department of Infrastructure and Regional Development

Inhabitants	Vehicles/1 000 inhabitants	Road fatalities in 2013	Fatalities /100 000 inhabitants in 2013
23.1 million	743	1196	5.2

Tabla 16: Cifras de Siniestralidad en Australia. Fuente: IRTAD (2014: 49)

2.4.2.1 Las principales cifras de Siniestralidad

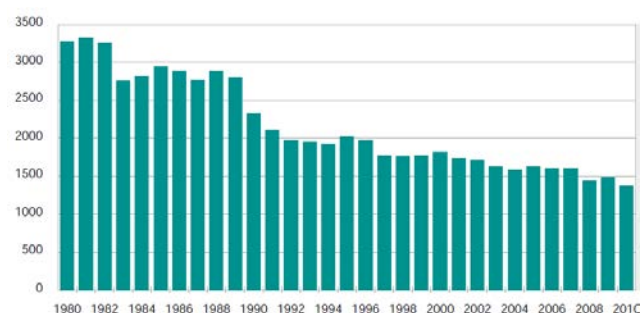
Desde 1990 Australia presenta una tendencia relativamente constante en la reducción de las cifras de siniestralidad, con una disminución del 30% del total de víctimas mortales en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2012 (Gráfico 10).



Source: IRTAD.
Note: provisional data for Canada, Jamaica and the United States. Real data for the Netherlands.

Gráfico 10: Número de víctimas mortales. Comparación 2000 y 2012: Cambios a medio plazo.
Fuente: IRTAD, Informe Ejecutivo (2014: 21)

El número de víctimas mortales en el periodo comprendido entre 1997 a 2008 descendieron un 18%. Pasaron de un total de un total de 1.767 a 1.441 víctimas mortales, a pesar del aumento del tráfico en un 33% en dicho periodo (IRTAD, 2010). El siguiente gráfico muestra la progresión en el descenso anual del número total de víctimas mortales en carretera en el periodo comprendido entre 1980 y 2010 (gráfico 11).



Note: Refers to deaths resulting from, and occurring within 30 days of, any apparently unpremeditated event reported to police, or other relevant authority, attributable to the movement of a road vehicle on a public road.

Gráfico 11: Progresión anual del número total de víctimas mortales en carretera (1980-2010).

Fuente: *National Road Safety Strategy 2010-2020* (2011:7)⁶¹

Las cifras de siniestralidad por cada 100.000 habitantes también han disminuido notablemente y de manera sostenida durante las últimas cinco décadas: un total de 30.4 víctimas mortales en 1970, 9.4 en 1990, 9.9 en 1999 y **5.7** en 2012. **En la actualidad Australia se halla entre los países con menores tasas de siniestralidad, próxima a Canadá (5.8) y casi la mitad que la de los Estados Unidos (10.7)** (figura 5).

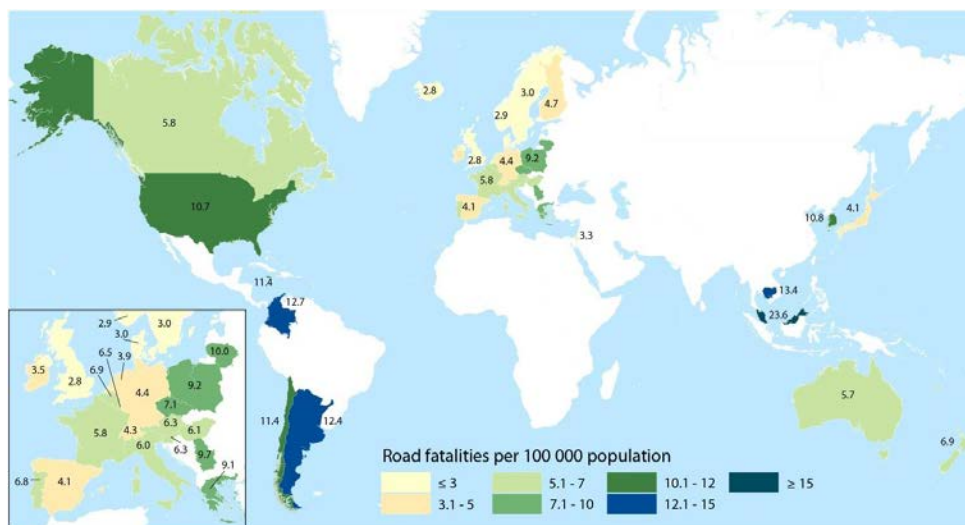


Figura 5: Mapa del número de víctimas totales en accidentes de tráfico distribuidas por intervalos de frecuencias. Fuente IRTAD, informe ejecutivo, (2014: 12)

Según la clasificación aportada por PIARC, y también coincidentes con los datos del IRTAD (figura 5), **las cifras de siniestralidad de Australia la sitúan en el grupo B** (5-7 víctimas mortales por cada 100.000 habitantes), **el segundo grupo de países con menores víctimas en accidentes de tráfico**, junto a Finlandia, Alemania, Noruega, Francia y España. El Estado de Victoria también jugaría en esta liga, mientras que Queensland y Western Australia estaría en el grupo C (9-11 víctimas mortales por cada 100.000 habitantes) (Tabla 17).

⁶¹https://www.infrastructure.gov.au/roads/safety/national_road_safety_strategy/files/NRSS_2011_2020_15_Aug11.pdf

GROUP A	GROUP B	GROUP C	GROUP D	GROUP E	GROUP F
Less than 5 fatalities per 100,000 population	5 to 7 fatalities per 100,000 population	7 to 9 fatalities per 100,000 population	9 to 11 fatalities per 100,000 population	11 to 15 fatalities per 100,000 population	>15 fatalities per 100,000 population
Netherlands (4.13), the United Kingdom (4.31), Sweden (4.32), Japan (4.72), Switzerland (4.7), Singapore (4.5)	Australia (6.8) Victoria, Australia (5.72) Turkey (6.18), Finland (6.49) France (6.91), Germany (5.45), Ireland (6.34), Norway (5.38), Spain (6.85) Ontario (6.03)	Austria (8.15), Canada (7.18) Denmark (7.37), Italy (8.68), New Zealand (8.57) Queensland (7.64) Washington State (7.8), Minnesota (8.71), Western Australia (8.9)	Belgium (10.08), Czech Republic, (10.3), Hungary (9.92), Tasmania (9.04)	USA, (12.25), Korea (12.72), Poland (14.26), Greece (14.43), Missouri (14.7)	South Africa (29.9), Argentina (19.5), Malaysia (23.5), Brazil (18.32)

Tabla 17: Agrupación de países y estados (jurisdicciones) en función del número total de víctimas mortales en accidentes de tráfico (x 100.000 habitantes). Fuente: PIARC (2012a: 24)

Los motociclista y ciclistas son los únicos grupos de usuarios que han experimentado un incremento en las cifras de siniestralidad durante los últimos años, pasando de un 10.5% en el año 2000 a un 17.9% en 2013. Como hemos señalado esta es una tendencia común a muchos de los países analizados, España inclusive (véase, SARTRE 4, 2012). En el caso australiano estos leves repuntes obedecen en parte al incremento del 108% en kilómetros recorridos por los usuarios de motocicletas (al igual que los ciclistas, de los que no se disponen de datos para confirmar la tendencia) frente al 18% del resto de vehículos y al hecho que los motoristas parecen ser menos dispuestos o tendentes a cumplir los límites de velocidad (IRTARD, 2014: 52). **Al igual que en el caso de Estados Unidos las carreteras y entornos rurales presentan tasas de siniestralidad más elevadas** (Gráfico 12).

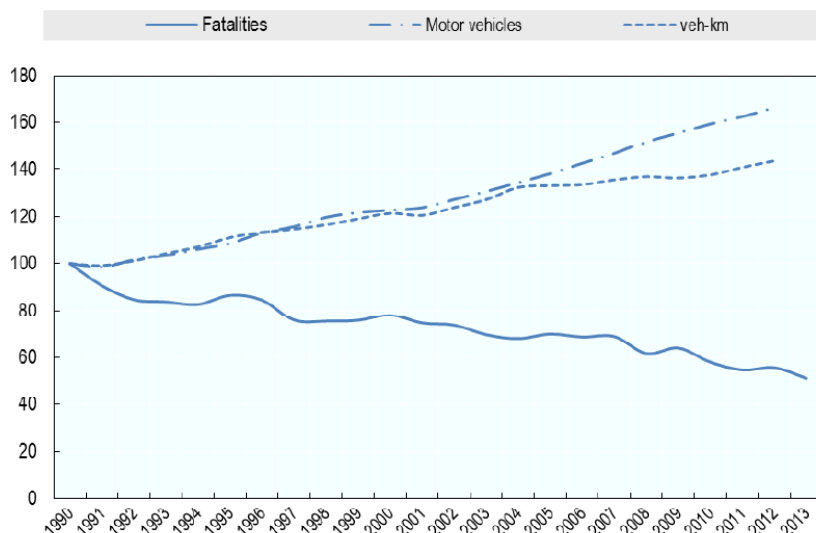


Gráfico 12: Datos sobre la seguridad vial en Australia (1990-2013). Fuente: IRTAD (2014: 51)

Las cifras de siniestralidad presentan un leve aumento (+ 1.7%) entre 2011 y 2012. Estos leves repuntes en las cifras totales de víctimas en carretera (2005, 2007, 2009, 2012) aparecen intercalados con notables descensos como podemos apreciar en la siguiente evolución anual (Tabla 18)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Australia	-4.4%	-1.3%	-5.5%	-2.3%	+2.8%	-1.5%	+0.1%	-10.4%	+3.5%	-9.1%	-5.6%	+1.7%

Tabla 18: Evolución anual de las cifras de siniestralidad en Australia (2001-2012).

Fuente: IRTAD, Informe Ejecutivo (2014: 9)

2.4.2.2 Estructura Administrativa y de Gobierno

Australia incluye seis estados --Nueva Gales del Sur (NSW), Queensland (QLD), Australia Meridional (SA), Tasmania (TAS), Victoria(VIC) y Australia Occidental (WA)-- y dos territorios --Territorio del Norte (NT), Territorio de la Capital Australiana (ACT)--. **El sistema federal de Australia, de manera similar a Estados Unidos, Canadá y Alemania, comparte las responsabilidades entre el gobierno central (Commonwealth) y los diferentes estados, si bien en última instancia las máximas competencias en el ámbito de la seguridad vial están a cargo de las distintas jurisdicciones y gobiernos locales.** El Estado es el máximo responsable de la producción de las estadísticas, el desarrollo de investigaciones, el mantenimiento de las autopistas, la normativa técnica de los vehículos y el intercambio de información y experiencia entre los distintos organismos y actores implicados en la seguridad vial (Monclús, 2007, p. 27). No obstante, los estados tienen la libertad de adoptar otras medidas complementarias que consideren adecuadas para abordar los problemas más locales.

El Consejo Australiano de Transporte (Australian Transport Council) es la máxima competencia a nivel Estatal y responsable último del desarrollo e implantación de los Planes nacionales en los estados y de los planes específicos en los campos donde se identifica la necesidad de actuaciones urgentes (por ejemplo, jóvenes, carreteras, ciclistas). El Consejo Nacional de Seguridad Vial (National Road Safety Council -NRSC) informa y asesora al Consejo Australiano de Transporte sobre la implantación y desarrollo de los diferentes planes. Por su parte el National Road Safety Forum, inaugurado en 2012, está constituido por expertos en representación de los distintos organismos, actores y corporaciones relacionadas con la seguridad vial que se reúnen periódicamente para discutir, supervisar, coordinar, recabar y difundir información y avances relevantes basadas en investigación y armonizar políticas y prácticas entre las distintas jurisdicciones.⁶²

Una de las principales dificultades a las que se enfrenta actualmente el sistema australiano en el logro de sus objetivos de producción de protocolos y bases de datos de siniestralidad son las diferentes aproximaciones y enfoques adoptados por los estados (IRTAD, 2014: 49). Cada estado a su vez dispone de una única agencia u organismo responsable del cumplimiento de los planes del Estado y los estatales.

2.4.2.3 Planes Estratégicos de Seguridad Vial

Australia combina planes estatales bianuales con otros planes destinados al abordaje de cuestiones específicas, ambos a cargo del Consejo de Transporte Australiano y bajo el asesoramiento del Consejo Nacional de Seguridad Vial (National Road Safety Council -NRSC). Las mejoras experimentadas por Australia en el campo de la seguridad vial durante las últimas décadas tienen su origen en las medidas adoptadas en el marco de su primera Estrategia Nacional de Seguridad Vial (National Road Safety Strategy) en 1992. Como señala Monclús (2007: 500, énfasis añadido) las medidas introducidas en este primer Plan se centraron en “el endurecimiento de la legislación y en una mayor supervisión y control de su cumplimiento; también en una mejora de las carreteras y de

⁶²

los vehículos; y en un **aumento de la concienciación de los usuarios de las vías en relación con las implicaciones sociales** de los accidentes de tráfico”.

El segundo Plan, Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2001-2010 (National Road Safety Strategy 2001-2010), proporcionó el marco de coordinación de todas las iniciativas de seguridad vial en los distintos niveles de gobierno (Federal, estatal, local). Fue aprobado el año 2000 y entró en vigor en 2001 con el objetivo de alcanzar una reducción del 40% del total de víctimas en carretera (de 9.3 a 5,6 fallecimientos por cada 100.000 habitantes). Los resultados finales se aproximaron a este objetivo con una reducción efectiva del 34%.

Con este segundo Plan federal **Australia fue uno de los primeros países en la adopción del enfoque de Sistema Seguro**. El principal reto de este segundo Plan consistía en “pasar de una filosofía que persigue reducir el número de accidentes a otra que aspire a crear un sistema de transporte intrínsecamente seguro” (citado en Monclús, 2007: 504). El Plan resultó eficiente si bien los resultados obtenidos durante 2005-2010 no estuvieron a la altura de los logros conseguidos en años anteriores. La media de reducción anual de estos últimos cinco años fue de 3.3%. Los resultados obtenidos tampoco fueron homogéneos en los distintos estados. Por el contrario existió una gran variabilidad de los datos, con estados que en el transcurso del plan consiguieron una reducción anual media de 1,7% (West Australia) y otros un 4,8% (Victoria) (tabla 19).

	NSW	VIC	QLD	SA	WA	TAS	NT	ACT	Aust
1999	9.0	8.2	9.0	10.1	11.8	11.2	25.4	6.1	9.3
2000	9.3	8.6	8.9	11.0	11.3	9.1	26.1	5.7	9.5
2001	8.0	9.2	8.9	10.1	8.7	12.9	25.3	5.0	8.9
2002	8.5	8.2	8.7	10.1	9.3	7.8	27.6	3.1	8.7
2003	8.1	6.7	8.1	10.3	9.2	8.6	26.5	3.4	8.1
2004	7.6	6.9	8.0	9.0	9.0	12.0	17.3	2.7	7.9
2005	7.5	6.9	8.3	9.5	8.1	10.5	26.7	7.9	8.0
2006	7.3	6.6	8.2	7.5	9.7	11.2	21.8	3.9	7.7
2007	6.3	6.4	8.6	7.8	11.1	9.1	27.0	4.1	7.6
2008	5.3	5.7	7.6	6.2	9.4	7.8	34.0	4.0	6.7
2009	6.4	5.3	7.5	7.3	8.5	12.5	13.7	3.4	6.8
2010	5.8	5.2	5.5	7.2	8.4	6.1	21.3	5.0	6.1
Ave. annual change ^a	-4.4%	-4.8%	-2.8%	-4.5%	-1.7%	-2.1%	-2.0%	-1.9%	-3.6%
1999-2010 change ^b	-35.5%	-36.5%	-38.5%	-28.8%	-28.7%	-45.7%	-16.1%	-17.6%	-34.4%

Tabla 19: Número total de víctimas mortales en carretera x 100.000 x estado. Fuente: Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2010-2020 (2011: 11) [Nueva Gales del Sur (NSW), Queensland (QLD), Australia Meridional (SA), Tasmania (TAS), Victoria(VIC) y Australia Occidental (WA)], Territorio del Norte (NT), y Territorio de la Capital Australiana (ACT)]

El Plan actualmente en vigor, Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2010-2020, pretende reforzar los principios del enfoque de Sistema Seguro bajo el lema “nadie debe morir o resultar gravemente lesionado en las carreteras australianas”. Su objetivo final es reactivar la tendencia a la baja de la siniestralidad hasta alcanzar el objetivo de un 30% de reducción de los muertos y lesionados en carretera. **Las nuevas medidas anunciadas para conseguir este nuevo objetivo aparecen plenamente alineadas con el enfoque de Sistema Seguro**. Estas medidas consisten básicamente en:

- Invertir en infraestructuras más seguras para establecer un ecosistema vial más seguro para los usuarios, en particular los motoristas.
- Acelerar la mejora de los sistemas de seguridad, en particular para las motocicletas.
- Potenciar el uso de sistemas tecnológicos: sistemas de circulación inteligente, *alcolock*, sistemas automáticos de aviso del uso del cinturón de seguridad y adaptadores inteligentes de velocidad.
- Nuevas campañas de concienciación y medidas complementarias educativas para maximizar el cumplimiento de los límites de velocidad.

Este nuevo programa de medidas no supone una ruptura con las estrategias de seguridad vial anteriores. Como contempla el Plan (2011: 31):

Aunque vamos a perseverar en la educación de los conductores y hacer cumplir las normas para fomentar comportamientos seguros, los principios del Sistema Seguro exigen un enfoque holístico de la seguridad de nuestro sistema de carreteras. Esto significa que debemos gestionar de manera conjunta los efectos de la velocidad a la que conducimos, la seguridad de los vehículos que utilizamos, y el nivel de protección proporcionado por nuestras carreteras - para minimizar el número de accidentes además de asegurarnos de que cuando los accidentes ocurran no resulte en víctimas mortales o lesiones graves.

Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2010-2020 (2011: 31, nuestra traducción)

Esta nueva orientación supone una apuesta por la innovación con un nuevo horizonte, una nueva visión a largo plazo para la seguridad vial australiana, además de un trabajo acompasado, multi-espectro y multi-nivel, por parte de todos los organismos y agentes implicados en la seguridad vial en Australia.

2.4.2.4 Planes Estratégicos y Reincidencia

La reincidencia en Australia ha estado circunscrita principalmente a la conducción bajo los efectos del alcohol y los excesos de velocidad. El conjunto de medidas adoptadas en 2003 y 2004 pusieron especial énfasis en la prevención de estas conductas. Según estas medidas la conducción bajo los efectos del alcohol era uno de los principales factores de siniestralidad. Estos planes proponían entre otras medidas la implantación del *alcolocks*, al igual que hicieron en planes previos (2001-2002), donde se recomendaba su uso voluntario. Por aquel entonces se estimaba que el uso de los *alcolocks* reduciría en un 1% el total de muertes en carretera (ATC, 2001).

El Plan 2003-2004 anticipa como ningún otro previamente una de las principales características distintivas de Australia en el campo de la seguridad vial: el uso intensivo y sistemático de las investigaciones existentes para profundizar en las medidas con mayor impacto en la reducción del número de accidentes mortales. Uno de los ejemplos más representativos de esta tradición por la que se conoce mundialmente al caso Australiano fueron las estimaciones punteras sobre los efectos potenciales de la reducción de la velocidad de los vehículos en el número de accidentes graves (Monclús, 2007). En este plan también se planteó la necesidad de adoptar nuevas medidas disuasorias hacia la conducción bajo los efectos de las drogas (ATC, 2003).

La conducción bajo los efectos del alcohol, en particular, las conductas reincidentes, es un problema que en la sociedad australiana se remonta a años anteriores. No obstante la sociedad australiana y sus distintas administraciones y organismos competentes han manifestado una especial preocupación durante estos años hacia esta problemática. Los informes de la Fundación Australiana contra las Drogas en marzo de **2003** señala la ineficacia o el bajo efecto disuasorio que las sanciones existentes por aquel entonces ejercían sobre este tipo de conductas reincidentes las

cuales, en el estado de Victoria eran responsables del 5% del total de las infracciones de tráfico.⁶³ Años antes El Ejército de la Salvación de Australia (The Salvation Army) (conocidos como Comando en España), al igual que la agrupación especializada en Drogas y Seguridad Vial, Austroads (Association of Australian and New Zealand Road Transport and Traffic Authorities) (2000), propusieron la necesidad de complementar las sanciones con el tratamiento médico y a la asistencia obligatoria a programas de rehabilitación.⁶⁴

El Plan (2001-2010), que inaugura la adopción del enfoque de Sistema Seguro en Australia, supuso el endurecimiento de las sanciones y la adopción del alcolock para los reincidentes (*repeat offenders*) y multirreincidentes (*high-range offenders*). Las nuevas medidas federales para paliar la conducción reincidente bajo los efectos del alcohol tendrían que esperar hasta la publicación del Plan Nacional de Seguridad Vial (2010-2020). Mientras tanto, cabe señalar la aparición de nuevos informes directamente relacionados con la reincidencia, en concreto con la velocidad. Destaca el informe *Development of a Best Practice Intervention Model for Recidivist Speeding Offenders a cargo de Austroads* (Styles, Cairney, & Imberger, 2009) al que nos referiremos más adelante.

El Plan Nacional de Seguridad Vial (2010-2020) reconoce que el problema del alcohol ha quedado restringido a una minoría de conductores, la cual, no obstante, es responsable de daños considerables. Según afirma el propio Plan: “durante los últimos años se ha dedicado especial atención en intervenciones destinadas a esta minoría de conductores multirreincidentes (*hard core*)” (Plan 2010-2020: 13). Una de las recomendaciones del Nuevo Plan incluye **la ampliación de uso del alcolock a nuevos grupos de conductores de riesgo y en general a toda la población y el endurecimiento de sanciones reincidentes con el alcohol y/o drogas.** Asimismo el Plan incluye a modo de recomendación **la evaluación de coste-beneficios de programas e intervenciones destinadas a los reincidentes.** El nuevo Plan también aborda el problema de la reincidencia en tanto a la velocidad y las medidas adoptadas que incluye la implantación de sistemas inteligentes de adaptación de la velocidad.

En la introducción del informe *Recidivism in Australia: findings and future research* (Payne, 2007), a cargo del Instituto de Criminología Australiano, el Director del Instituto, Toni Makkai, afirma que la reincidencia era una de las 12 áreas prioritarias incluidas en el *National information development plan for crime and criminal justice* (Australian Bureau of Statistics –ABS, 2005b).⁶⁵ El informe contemplaba la posibilidad de alcanzar “una medida o medidas consensuadas de reincidencia y una base empírica sobre las que erigir planes de investigación para el desarrollo de estrategias eficaces” (ABS, 2005b: 36; citado en Payne, 2007: iii). No obstante el comité asesor llegó a la conclusión de la dificultad inherente a una única definición de reincidencia en el ámbito de la investigación y la política social.

Toni Makkai identifica tres grandes causas que impidieron alcanzar una definición consensuada de reincidencia en el contexto australiano:

- Las dificultades legales y éticas inherente al estudio de las personas con un historial delictivo
- La dificultad existente a la hora de cruzar datos en el ámbito jurídico

⁶³ Australian Drug Foundation (2003) “ADF position on ignition interlocks”, <http://www.adf.org.au/inside/position/interlocks.htm>

⁶⁴ Austroads (2000) *Drugs and driving in Australia*. Sydney: Austroads.

⁶⁵ Australian Bureau of Statistics (ABS) 2005b. *Crime and safety*. Australian Bureau of Statistics. ABS cat.no. 4509.0. Canberra: ABS. www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/4509.0

- La visión adversa, centrada en el riesgo, que prevalece entre los funcionarios a todo aquello que tenga que ver con los datos y su publicación.

En base a este diagnóstico de la situación propone la necesidad de:

- Promover nuevos estudios para un abordaje más riguroso y sistemático de la problemática de la reincidencia como una de las áreas de prioridad nacional
- Poner en manos de los investigadores las bases de datos e información disponible relacionada con la reincidencia.

El Director del Instituto de Criminología Australiano miraba por aquel entonces en 2005 a Europa como referente en materia de reincidencia, y a las medidas adoptadas en el viejo continente, como medidas ejemplares cuyo éxito radicaba, a su parecer, en el análisis y la comprensión profundos de los datos existentes.

La reincidencia en el ámbito de la seguridad vial en Australia tendría que esperar aún unos años para ser abordada de manera acorde a sus consecuencias. Como se aprecia en el citado informe (Payne et al, 2007), la importancia concedida a las conductas reincidentes de tráfico es mínima, relegada a la condición de delito menor. **Aun así Australia también acusa la desconexión entre la relevancia de la reincidencia en el campo de la seguridad vial y la escasa investigación existente sobre la misma.** Los distintos Planes o Estrategias de Seguridad Vial así lo muestran.

Por su parte el informe *Recidivism in Australia: findings and future research* (Payne, 2007) proporciona una serie de conclusiones basadas en “correlaciones” generales, entre las que se incluye:

- **Mayor probabilidad que la reincidencia aparezca en el intervalo de edad comprendido entre los 17 y 21 años, y su menor prevalencia en años posteriores.**
- **La relación entre reincidencia, estilo de vida, consumo de drogas, desempleo, bajo nivel educativo e inestabilidad familiar, tanto en momentos previos a la conducta reincidente como en momentos posteriores una vez cumplida la pena y/o completado los programas de rehabilitación.**

2.4.2.5 Los estados australianos y la reincidencia: medidas y programas

Como hemos señalado en la sección de las principales cifras de siniestralidad, existen grandes variaciones en los diferentes estados y en los factores que subyacen a estas diferencias (las distintas políticas en seguridad vial, las diferentes medidas sancionadoras, las singularidades geográficas, etc.) (Tabla 20)

	Australia	NSW	Vic.	Qld	SA	WA	Tas.	ACT	NT
1972 to 1981	13.2	(8.3)	22.4	15.9	34.6	41.7	1.9	36.5	0.9
1982 to 1991	43.0	52.5	36.0	46.4	37.4	27.8	26.0	47.3	12.0
1992 to 2001	20.7	26.7	(3.9)	35.0	10.7	28.0	17.9	26.2	21.3
2001 to 2009	22.9	18.6	41.1	16.1	27.6	(1.5)	1.5	31.7	45.5

Tabla 20: Porcentaje de descenso en víctimas mortales de tráfico en los estados y territorios australianos (las cifras en paréntesis indican incremento en lugar de reducciones). Fuente: (Gargett, Connelly, & Nghiem, 2011)

Cada estado es soberano a la hora de adoptar medidas de seguridad vial e incluso objetivos específicos, los cuales responden en parte a los distintos retos a los que se enfrenta cada jurisdicción. A estas singularidades se suma que cada jurisdicción decide en qué medida los Planes Nacionales de Seguridad Vial son apropiados para cada estado o suficientemente específicos y aplicables.

Algunos programas estatales han suscitado un gran interés a escala internacional. **El programa de seguridad vial del estado de Victoria ha sido motivo de gran interés desde 1990, momento que toma como marco de referencia un modelo comprehensivo. Las políticas viales del estado de Victoria también son consideradas como caso ejemplar, en tanto a su eficacia, del enfoque de Sistema Seguro.** El estado de **Queensland adoptaría años después un modelo parecido de manera exitosa.** Entre las medidas claves adoptadas destaca el endurecimiento de las penas y la vigilancia para la conducción bajo los efectos del alcohol y los excesos de velocidad, así como la reducción de la velocidad máxima en entornos urbanos (50 km/h) y el incremento de cámaras.

El éxito de Victoria responde a los objetivos realistas y adecuados que han guiado sus programas y medidas, al apoyo institucional recibido al hacer de la seguridad vial uno de los objetivos políticos prioritarios y la implementación integrada facilitada por el apoyo y la coordinación institucional. Su éxito, según Johnston (2006), **reside a su vez en la labor incesante de los medios, la inversión en una educación vial sostenida en el tiempo y transversal así como las buenas relaciones entre los responsables último de la ejecución e implantación de los programas y la comunidad científica especializada en seguridad vial.** En nuestro caso resulta de especial interés las regulaciones y el endurecimiento de penas adoptadas en materia de alcohol y velocidad.

El Estado de Victoria, en su firme compromiso con el enfoque de Sistema Seguro, está en la fase final del Plan “Arrive Alive 2008 – 2017”⁶⁶ que incluye tres elementos clave: carreteras y cunetas más seguras, límites de velocidad y vehículos y conductores más seguros. El objetivo final es reducir en un 30% el total de víctimas mortales en carretera. El Plan anterior, 2002-2007, alcanzó el objetivo propuesto de una reducción de un 20%.

2.4.2.6 Políticas de seguridad vial avaladas por la evidencia y el rigor científico

El caso australiano “aporta la objetividad en la selección de algunas medidas concretas, haciendo uso de la abundantes de la evidencia científica generada por estudios e investigaciones para justificar los diferentes ámbitos generales de trabajo” – según Monclús (2007: 505). Las claves del éxito de los estados de Victoria y Queensland responde a su vez a un modelo de evaluación que permite estimar el impacto de cada una de las medidas incluidas en los distintos programas a través de modelos estadísticos de regresión, y posteriormente modelización y simulaciones estadísticas -- a cargo del Centro de Investigación de Accidentes de la Universidad de Monash---. Este modelo de evaluación también incluye factores socioeconómicos adicionales (por ejemplo, las fluctuaciones en las tasas de paro).

Australia, en su apuesta por la objetividad y el rigor científico, también es uno de los países líderes en la capacidad de detectar los principales obstáculos existentes en cuestiones específicas, en concreto en el campo de la reincidencia. Buen ejemplo de ello es el trabajo de

⁶⁶ www.arrivealive.vic.gov.au

Payne (2007) en *Recidivism in Australia: findings and future research* (Payne, 2007) y su apuesta por superar las incertidumbres y confusiones existentes en torno a la reincidencia. Propone **trascender comprensiones genéricas y conceptuales en favor de una visión más estructurada de las investigaciones existentes** que parta de una definición de reincidencia en función de dos grandes elementos: “el propósito de la investigación y su contexto de demanda y la identificación de elementos metodológicos que permitan configurar una medida cuantitativa y significativa de la reincidencia” (Payne, 2007, p. 5). El siguiente gráfico incorpora estos dos grandes elementos y su articulación (gráfico 13).

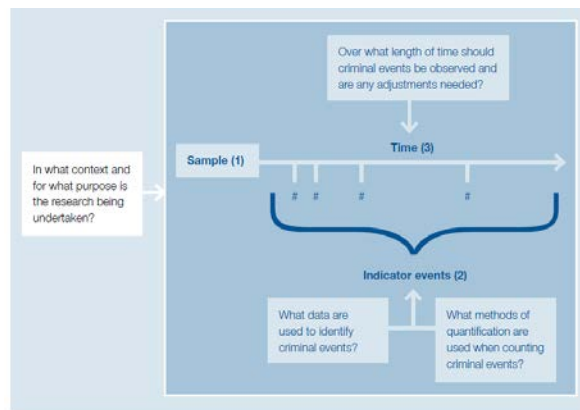


Gráfico 13: modelo simplificado de reincidencia (Payne, 2007: 5)

El modelo de Payne asume la existencia de una secuencia del incidente criminal que puede ser observada y medida. La lógica del modelo implica una secuencia con tres elementos o partes diferenciadas: en primer lugar, la muestra, o grupo de individuos cuyo comportamiento reincidente es medido, el cual es considerado como **índice evento delictivo** (*index event*); en segundo lugar, los **indicadores** (*indicator events*), entendidos como el número y tipo de eventos observados; en tercer lugar el **intervalo de tiempo** (*time*) durante el cual se observa la secuencia de estos indicadores. De este modo **el modelo plantea una identificación retrospectiva de la reincidencia, entendida desde un enfoque histórico del comportamiento delictivo** (Payne, 2007: 8). El tiempo es una dimensión inherente al modelo; el evento y los indicadores ocurren en momentos distintos aunque son básicamente las mismas unidades de análisis, si bien el evento delictivo precede a los indicadores, por ser lo observado en primer lugar.

A partir del modelo de Payne cabría establecer tres grandes grupos de estudios en torno a la reincidencia en el ámbito de la seguridad vial:

- Los estudios centrados en la muestra (*sample*), conocidos como estudios de prevalencia, se basan en las estimaciones de reincidencia y en el número de delitos atribuibles al cohorte de reincidentes. En este primer grupo de estudios cabe distinguir aquellos centrados en cohortes generales de la población y los estudios que toman como muestra de partida a los reincidentes para intentar estimar sus niveles de reincidencia.
- Un segundo grupo interesados en los factores personales, psicológicos y socioeconómicos que subyacen a la reincidencia.

- Un tercer grupo de estudios centrados en la evaluación y la cuantificación de la eficacia de programas o intervenciones dirigidos a reducir el riesgo de reincidencia. En este grupo cabe distinguir, en el caso de Australia:
 - Las evaluaciones de reincidentes por parte de expertos que forman parte en los juicios relacionados con drogas, salud mental y violencia doméstica.
 - Las evaluaciones de las intervenciones de expertos en justicia juvenil, por ejemplo, a través de conferencias de sensibilización y prevención.
 - Las evaluaciones específicas policiales.

Otro ejemplo destacado de la dimensión científica que avala las estrategias y evaluaciones en materia de reincidencia en Australia lo encontramos en el informe *Development of a best practice intervention model for recidivist speeding offenders* (Styles et al., 2009). Siguiendo el modelo de reincidencia de Payne (Payne, 2007), y la importancia de atender a los tres grandes elementos (contexto de demanda, muestra y método), el informe plantea que existen distintos modos de abordar la reincidencia en lo que respecta a los conductores que reinciden en sobrepasar los límites de velocidad en Australia. Distinguen tres grandes grupos de estudios:

- Estudios oficiales basados en las **infracciones de los límites de velocidad y los datos oficiales** existentes
- Estudios basados en **auto-informes de las personas detenidas** en controles de radares móviles en carretera
- Estudios que profundizar de manera más sistemática en las **relaciones entre rasgos de personalidad y reincidencia**.

Merece la pena detenerse en la crítica que los autores realizan del primer grupo, que por otra parte, es la orientación predominante en los escasos estudios que existen en Europa, y en España, sobre reincidencia.

Styles et al. (2009) destacan **la confusión terminológica existente en torno a los términos “recidivist”, “re-offender” y “repeat offender”** en el primer grupo de estudios. El término “reincidente” (*recidivist*) alude a los conductores sancionados por superar los límites de velocidad más de tres veces en el periodo de dos años. Sin embargo resulta común el uso indistinto de los términos ‘recidivist’, ‘re-offender’ o ‘repeat offender’. Estos dos últimos, no obstante, llevan implícito que basta con una sola ofensa repetida. Así lo muestra, según Styles et al (2009) los artículos de Lawpoolsri, Li and Braver (Lawpoolsri, Li, & Braver, 2007) y Manderson et al. (Manderson, Siskind, Bain, & Watson, 2004). De este modo los autores identifican el siguiente razonamiento:

Si el sistema legal toma como referencia la trayectoria reincidente de los conductores como índice de reincidencia, y si no hay acuerdo ni definiciones consensuadas acerca de las trayectoria de penalizaciones u ofensas de tráfico, ¿qué garantías existen para que a partir de este modelo los reincidentes se beneficien de los distintos programas y medidas?

Styles et al (2009) también apuntan las principales carencias de este primer grupo de estudios en Australia basados en las **infracciones de los límites de velocidad y los datos oficiales** existentes. En definitiva, concluyen que este grupo de estudios no pueden avalar programas y medidas específicas para los infractores de velocidad debido a su:

- Escaso rigor metodológico

- Insuficientes evidencias respecto a los datos sociodemográficos de los *repeat offenders* y otros infractores de velocidad

No obstante también destacan algunas aportaciones de este primer grupo de estudios, en particular, en sus hallazgos relativos al perfil de los infractores de velocidad:

- **La mayoría de los infractores son hombres menores de 40 años, y los conductores que incurrían en infracciones graves de velocidad de manera reincidente tienen mayor probabilidad de ser hombres y más jóvenes (menores de 30 años) que la media de infractores de los límites de velocidad.**

2.4.2.7 Conclusiones: la Reincidencia en Australia

Australia es un ejemplo claro del modo que los planes de seguridad vial deben adaptarse a las situaciones específicas de los países y sus estados. Los primeros planes de seguridad vial estuvieron dedicados a la consecución de aspectos claves, como en el caso de España, en función de las áreas y necesidades prioritarias (endurecimiento de las penas para el cumplimiento de la normativa, aumento de los controles y vigilancia, campañas de educación, concienciación y sensibilización ciudadana) (Johnston, 2006).

El caso australiano también permite apreciar la importancia de la concienciación ciudadana de las implicaciones sociales de los accidentes de tráfico como aspecto de máxima importancia en cualquier estrategia de reducción de la siniestralidad vial, así como la concienciación de los territorios y comunidades. Este apoyo social e institucional es un paso previo al desarrollo de perspectivas y enfoques más orientados a las infraestructuras, o la perspectiva de Sistema Seguro, como es el caso de Australia, adoptado a escala nacional desde su estrategia de 2005 y posteriormente la “Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2001-2010”.

A modo de síntesis, **Australia** es un estudio de caso interesante por:

- La responsabilidad compartida de manera equilibrada en el campo de la seguridad vial entre el estado federal y los territorios o jurisdicciones estatales.
- La congregación en un solo país de entornos de tráfico tan distintos (urbanos, metropolitanas y grandes superficies rurales casi despobladas).
- Una política vial sostenidas a largo plazo (más 40 años) con resultados muy positivos y que ha permitido situarla como referente de:
 - Objetividad científica en la selección, aplicación y evaluación de medidas
 - Uso intensivo de las investigaciones sobre seguridad vial
 - Estimaciones coste-beneficios de las medidas y ámbitos generales de trabajo
- La inclusión y tratamiento científico de la reincidencia en sus planes de investigación como una de las áreas prioritarias, en concreto, el **abordaje científico y comparado de los principales factores de la reincidencia** gracias a:
 - El desarrollo de protocolos comunes para la producción y análisis de la información.
 - La gestión y actualización de bases de datos nacionales muy fiables.
 - La innovación en modelos analíticos para avanzar en la producción rigurosa de datos y estimaciones.

2.4.3 Japón

Source: IRTAD, National Police Agency, Institute for Traffic Accident Research and Data Analysis

Inhabitants	Vehicles/1 000 inhabitants	Road fatalities in 2012	Fatalities /100 000 inhabitants in 2012
126 million	651	5 237	4.1

Tabla 21: Cifras de Siniestralidad en Estados Unidos. Fuente: IRTAD (2014: 295)

2.4.3.1 Principales cifras de siniestralidad

Las estadísticas de tráfico en Japón son competencia de La Agencia Nacional de Policía desde 1948. La primera base de datos online fue creada en 1966. El *White Paper on Traffic Safety 2012* señala que la peor cifra en siniestralidad fue registrada en 1970, con 16.765 víctimas mortales.⁶⁷ En 1979 el número se redujo a casi la mitad, 8.466 víctimas mortales. Este notable descenso fue seguido por un ligero aumento para empezar a descender de nuevo a partir de 1992 (gráfico 14).

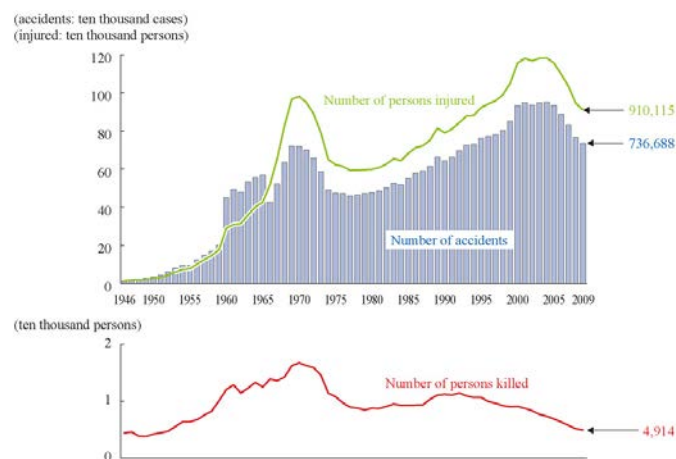


Gráfico 14: Número de accidentes de tráfico y personas lesionadas y fallecidas en Japón (1946-2009). Fuente: *White Paper on Crime 2010*, Part1/Chapter3/Section1/1⁶⁸

Entre 1990-2012 el número total de víctimas fallecidas en accidentes de tráfico se redujo en un 64% (gráfico 15), y en un 65% el número de personas fallecidas por cada 100.000 habitantes.

	1990	2000	2010	2011	2012	2012 % change from		
						2011	2000	1990
Reported safety data								
Fatalities	14 595	10 410	5 806	5 507	5 237	-4.9%	-49.7%	-64.1%
Injury crashes	643 097	931 950	725 903	692 056	665 138	-3.9%	-28.6%	+3.4%
Deaths per 100 000 population	11.8	8.2	4.5	4.3	4.1	-4.7%	-49.9%	-65.2%

Gráfico 15: Principales cifras de siniestralidad en Japón (1990-2012). Fuente: IRTAD, 2014: 296

⁶⁷ Edición abreviada, http://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/h24kou_haku/english/wp2012-pdf.html

⁶⁸ http://hakusyo1.moj.go.jp/en/59/nfm/n_59_2_1_3_1_1.html#fig_1_3_1_1

Desde el año 2000 Japón ha experimentado una reducción constante en sus cifras de siniestralidad. **Actualmente se halla entre los países con menores tasas de siniestralidad** (4.1 x 100.000 habitantes). Su IX Programa Fundamental de Seguridad Vial (2011-2015) persigue alcanzar la cifra de menos de 3.000 víctimas mortales en accidentes de carreteras bajo el lema “Hacer de Japón el país más seguro para el tráfico rodado”.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta Japón durante los últimos años es la reducción de siniestralidad entre los grupos más vulnerables: los peatones (en particular las personas mayores) y los ciclistas y, en menor medida, los menores. A pesar de los logros alcanzados desde 1990, con más de un 50% de reducción en las cifras desde 1990, los peatones suponen aún el 36% del total de víctimas mortales, de los cuales el 52.5% son personas mayores de 65 años. Por su parte los ciclistas representan el 15% del total de víctimas (el 20% en 2010), siendo las cifras superiores a otros países, al igual que en el caso de Holanda, por la popularidad de este medio de transporte en Japón más aún después del terremoto de 2011, y la alta densidad de las ciudades japonesas.

						2012 % change from		
	1990	2000	2010	2011	2012	2011	2000	1990
Bicyclists	1 509	1 278	936	864	787	-8.9%	-38.4%	-47.8%
Mopeds	1 320	944	458	417	417	0.0%	-55.8%	-68.4%
Motorcycles	1 920	903	568	580	528	-9.0%	-41.5%	-72.5%
Passenger car occupants	3 887	903	1 197	1 070	1 088	+1.7%	-62.5%	-72.0%
Pedestrians	3 955	2 955	2 009	1 987	1 904	-4.2%	-35.6%	-51.9%
Others incl. unknown	2 005	1 427	638	589	513	-12.9%	-64.1%	-74.4%
Total	14 595	10 410	5 806	5 507	5 237	-4.9%	-49.7%	-64.1%

Tabla 22: Número total de víctimas mortales en accidentes de tráfico según el tipo de usuarios.

Fuente: IRTAD, 2014: 298

2.4.3.2 Estructuras Administrativas y de Gobierno

El Cabinet Office es responsable del diseño y el desarrollo de los Programas Fundamentales de Seguridad Vial (quinquenales) y la supervisión de la Central Traffic Safety Countermeasure Conference (CTSCC). La CTSCC, está a cargo de la promoción e implementación de los programas y planes, está presidida por el Primer Ministro y cuenta con la participación de 12 Ministros con carteras relacionadas con la seguridad vial. LA CTSCC también promueve, entre otras actividades, la creación de comités y grupos de expertos para proponer y evaluar medidas de seguridad vial (PIARC, 2012a, p. 59).

El Ministerio de Obras Públicas, Infraestructura y Transporte está a cargo de la supervisión de los vehículos y las infraestructuras viales. Por su parte la Agencia Nacional de Policía es responsable del tráfico de personas y vehículos además de la elaboración de las principales estadísticas y bases de datos de siniestralidad vial (PIARC, 2012a, p. 57).

2.4.3.3 Planes Estratégicos de Seguridad Vial

Las elevadas cifras de siniestralidad experimentadas por Japón desde principios de 1950 hasta 1970 hicieron de la seguridad vial una de las principales preocupaciones sociales. En 1970 el Gobierno japonés elaboró La Ley de Políticas Viales (Traffic Safety Policies Act) (Act No.110 of 1970) con el propósito de promover medidas de seguridad vial de manera sistemática a escala nacional.

Este nuevo marco legal permitió al gobierno trabajar con gran empeño en **planes de mejora en estrecha colaboración con las autoridades locales y el sector privado**. Desde 1971 el Gobierno impulsó los Planes Fundamentales de Seguridad Vial (Fundamental Traffic Safety Program) (IRTAD, 2014a, p. 301). La tabla 23 resume los primeros ocho planes (quinquenales), las cifras (actuales) de partida (columna derecha) y sus objetivos.

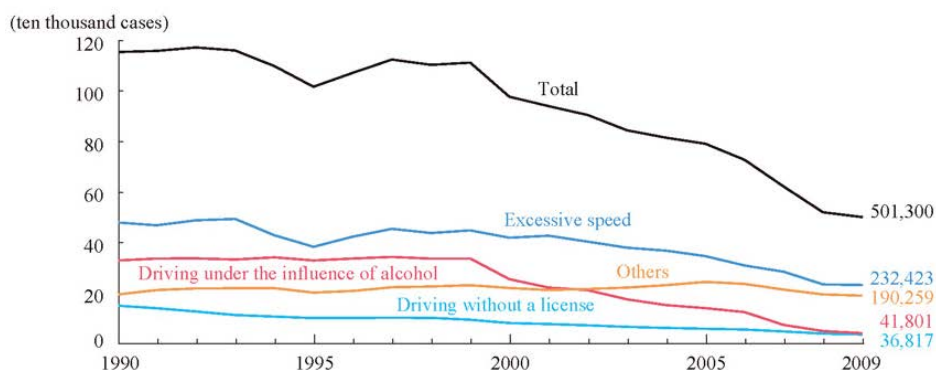
TABLE 13 - TRAFFIC SAFETY PROGRAMS AND TARGETS IN JAPAN			
	Year	Target	Actual
1st Program	1971 - 1975	Number of pedestrian fatalities: half of the current estimate of 8,000	1975: 3,732
2nd Program	1976 - 1980	Number of fatalities: half of the current estimate of 16,765	1980: 8,760
3rd Program	1981 - 1985	Number of fatalities: no more than 8,000	1985: 9,261
4th Program	1986 - 1990	Number of fatalities: no more than 8,000	1990: 11,227
5th Program	1990 - 1995	Number of fatalities: no more than 10,000	1995: 10,679
6th Program	1996 - 2000	Number of fatalities: no more than 10,000 in 1997 no more than 9,000 in 2000	1997: 9,640 2000: 9,066
7th Program	2001 - 2005	Number of fatalities: no more than 8,466	2005: 6,871
8th Program	2006 - 2010	Number of fatalities: no more than 5,500	2008: 5,155

Tabla 23: Planes Fundamentales de Seguridad Vial (1971-2010) y objetivos. Fuente: PIARC, 2011a: 142

El Plan (2006-2010) se acogió a la Visión Cero, con objetivos de reducción gradual del número de víctimas y accidentes. El último Plan Fundamental de Seguridad Vial (2011-2015) persigue reducir el número total de víctimas mortales en carretera a menos de 3.000. Como hemos señalado, entre sus objetivos estratégicos están las medidas destinadas a mejorar la seguridad de los peatones, en particular de las personas mayores y los niños, y los ciclistas.

2.4.3.4 La reincidencia en los últimos Planes de Seguridad Vial

La gráfica 16 muestra el número total de infracciones penales durante 1990-2009 las cuales alcanzaron su cuota máxima en 1992 (con un total de 1.172.677 casos). A partir de 1992 se aprecia una tendencia a la baja sostenida hasta alcanzar las cifras mínimas en 2009 con un total de 501.300 casos. Las infracciones más comunes, la conducción bajo la influencia del alcohol y la velocidad excesiva, muestran una reducción notable a partir del año 2000 y 2002, mientras que la conducción sin permiso presenta un descenso menor (gráfica X).



Gráfica16 : Número total de causas penales por infracciones de

tráfico (1990-2009). Fuente: Departamento de Tráfico.
Agencia de Policía Nacional

En el año 2002 el nivel máximo permitido de concentración de alcohol en sangre (BAC) se redujo de 0.5 g/l a 0.3 g/l. La entrada en vigor de esta medida fue decisiva para alcanzar una reducción próxima al 75% el número de accidentes mortales causados por el alcohol en 2012. En 2011 el número de accidentes de tráfico relacionados con el alcohol disminuyeron en un 8,5% en comparación a las cifras de 2010 (IRTAD, 2014: 300).

El número total de accidentes provocados por infringir los límites de velocidad también han experimentado una reducción considerable durante la última década, siendo otro de los factores definitivos para alcanzar las cifras actuales de siniestralidad en Japón. En 2012, en comparación a 2002, el número total de accidentes en carreteras ocurridos fuera de las autopistas con velocidades superiores a 100 km/h descendió en un 82% --los límites de velocidad en carreteras locales/comarcales son 50/60 km/h; en la red urbana, 40, 50, 60 km/h, y 100 km/h en autopistas--.

2.4.3.5 Reincidencia y Cárceles Abiertas: el ejemplo paradigmático de Ichihara

En respuesta al espectacular aumento en las cifras de siniestralidad durante las décadas de los sesenta y setenta la Administración japonesa optó por implementar un paquete de medidas de endurecimiento penal. El *White Paper on crime 2010* (Part 6, Criminal Justice System Reforms) proporciona una panorámica de esta reforma penal con un **endurecimiento de las sanciones contra las infracciones de tráfico y una redefinición de su condición penal** (*White paper on crime 2010*, Japón, Part6/Section1/2). La reforma también contempla **la reinserción/educación de los reincidentes** así como la **creación de “cárceles abiertas” destinadas exclusivamente al internamiento y tratamiento de los reincidentes viales** (*White paper on crime 2010 Japan*, Part4/Chapter4/5).

Japón apenas había modificado su legislación penitenciaria durante las últimas siete décadas. A principios de los setenta había incorporado algunos cambios acordes a la moderna penología y administración de prisiones en torno a los derechos de los internos e implementando los principios de resocialización y corrección, tratamiento individual y programa de tratamiento. No es de extrañar pues que las nuevas cárceles para reincidentes de tráfico supusieran un salto cualitativo en la sociedad japonesa en la década de los ochenta. Como señalara Johnson (1991 y 1998), y recuerdan Alonso et al (2007), **para esta sociedad oriental donde los valores del honor y el respeto a la norma forman parte importante del proceso de socialización, las medidas para infractores de tráfico que implicaran el ingreso en prisión, suscitaban grandes resistencias entre los ciudadanos. La creencia popular de que los infractores de tráfico realmente no eran “criminales comunes” había inhibido las políticas penales y la aplicación de la prisión ordinaria para ellos,** del mismo modo, los propios infractores, no se percibían a sí mismos como criminales. No obstante esta iniciativa coincide con un incremento en la tasa de fallecidos a finales de la década de los 80, con un repunte en 1993, y desde entonces, una reducción sostenida.

Otra característica innovadora, especialmente en este país, es **la condición abierta de estas prisiones.** El Libro Blanco de la Seguridad en el Transporte de Japón (1985) resume la filosofía de esta prisión abierta: “...a los infractores de tráfico se les permite disfrutar de una atmósfera de libertad. Con la finalidad de facilitar el retorno normal a la sociedad sin problemas y previniendo la comisión de otros delitos de tráfico, tienen una formación específica en sus actividades diarias, orientada a la observación de la ley, el sentido de la responsabilidad, el respeto por la vida humana y otras consideraciones morales” (citado en Johnson, 1991, p. 65) (traducción nuestra).

El diseño de la prisión se realizó pensando en su integración con el medio social en el que se insertaba. Sus características arquitectónicas permiten la libertad de movimientos entre los diferentes edificios e instalaciones. El término abierto implicaba la idea de una mayor libertad de acción y movimientos, respirándose entre los internos y los funcionarios del establecimiento una atmósfera de confianza.

En Japón todos los establecimientos eran cerrados hasta la llegada de este tipo de prisiones, por lo que desde un principio un establecimiento abierto supuso una apuesta arriesgada, ya que dependía de la capacidad del Centro para seleccionar a los internos que presumiblemente iban a actuar con responsabilidad sin estricta vigilancia, además de comprender la necesidad de un cambio de comportamiento tras su puesta en libertad, es decir, su completa reinserción.

De los aproximadamente 1.500 detenidos de tráfico recibidos anualmente en la Oficina de Corrección de Kanto, entre el 10 y el 14 por cien, son destinados a la prisión de **Ichihara**. Coherente con las premisas de una institución abierta, **Ichihara orienta a su personal y su batería de programas hacia un cambio de comportamiento del interno**. En estos centros la Administración prima el tratamiento sobre la vigilancia algo que difiere enormemente del resto de prisiones japonesas y occidentales. De una plantilla de 100 personas en la prisión de Ichihara, sólo 38 están asignadas a labores de seguridad, incluyendo entre su personal a psicólogos, orientadores, profesores y personal médico.

Los internos forman grupos de veinte personas, de acuerdo con la naturaleza de sus infracciones: conducir bajo la influencia de bebidas alcohólicas, conducir sin licencia y acumulación de infracciones menores. Cada grupo, bajo la dirección de un funcionario, entabla discusiones sobre las causas y soluciones de los accidentes de tráfico. En esta misma línea, un día a la semana se imparten conferencias para promover la conducta pro-social, la conducción segura, la seguridad en el trabajo y la habilidad para evitar el consumo de drogas.

Como parte de los programas de tratamiento también se imparte un curso de seguridad vial de cuatro semanas. En él se trabajan las normas de tráfico, mantenimiento básico del vehículo y recorridos prácticos de conducción. Esto último se consigue gracias a las instalaciones que cuentan con simuladores de conducción y una pista que recrea las calles de una ciudad, en ellas se simulan situaciones típicas de tráfico y se trabajan comportamientos y actitudes.

2.4.3.6 Los juicios populares: otra iniciativa puntera en Japón (2004)

En 2004 el número de accidentes de tráfico y de heridos aumentaron nuevamente llegando a alcanzar las máximas cuotas de 952.191 accidentes de tráfico y 1.183.120 personas heridas (gráfico 17). Ante estas circunstancias en las que la notable disminución en número de muertos en carretera no se corresponde con el número de lesionados y accidentes registrados, las autoridades Japonesas aprobaron el sistema Saiban'in (**juicios populares o Lay Judge**) en mayo de 2004 (La Ley de Asesores/Juicios Populares, 28 de mayo de 2004)⁶⁹, vigente desde 21 de mayo de 2009.

⁶⁹ Saiban'in no sanku suru keiji saiban ni kansuru hōritsu, Ley número 63 de 2004.

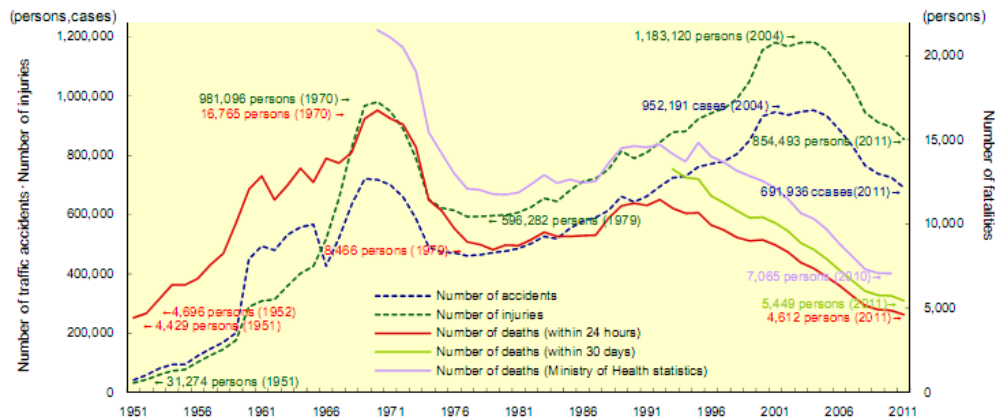


Gráfico 17: Número de accidentes de tráfico y fallecimientos en Japón (1951-2011). Perspectiva longitudinal. Fuente: White paper on crime 2012, Título 1, Parte, 1, capítulo 1, p. 1⁷⁰

La Ley proporciona un marco para que **en el caso de crímenes mayores los dictámenes sean determinados por un tribunal compuesto por tres jueces profesionales y seis jueces populares en el caso de casos graves impugnados, y un juez y cuatro jueces populares en casos menores sin impugnar** (Artículo 2). Los crímenes tratados por estos tribunales mixtos incluyen homicidio involuntarios que les corresponda pena de muerte o cadena perpetua con trabajos forzados". Si crees que sigue sin tener mucho sentido, suprimir directamente homicidio involuntario y deja crímenes.. **Las decisiones del tribunal son tomadas por mayoría simple y requiere que al menos un juez y un integrante popular del tribunal estén de acuerdo con la pena o sentencia.** La selección de los integrantes del sector popular del tribunal son elegidos por medio de un sistema de sorteo establecido a partir de los censos electorales (Artículo 13). La figura 6 resume de manera detallada todo el proceso y lógica del sistema de selección y composición de estos tribunales mixtos.

⁷⁰ http://www8.cao.go.jp/koutu/taisaku/h24kou_haku/english/pdf/1_title1_part1_ch1.pdf

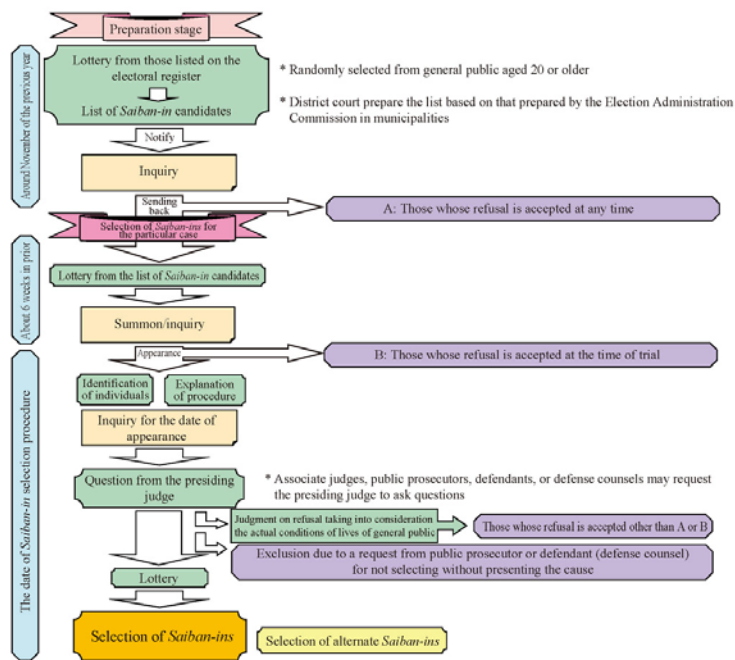


Figura 6: Diagrama de flujo del proceso de selección.
Fuente: *White Paper on Crime 2010*, Japón Part6/Section2/1.

Anderson y Saint (Anderson & Saint, 2005) señalan que Japón contó con muestras de participación ciudadana en juicios en momentos anteriores a la Segunda Guerra Mundial.⁷¹ Sin embargo los Juicios Populares supusieron, al igual que las cárceles abiertas, un gran salto cualitativo en el ejercicio de la justicia en Japón durante los últimos sesenta años. Por su parte Weber (2009) plantea que la crítica central a este tipo de iniciativa, a cargo de un sector sujeto a visiones elitistas de calidad de justicia y en favor de endurecer la visión punitiva, versa sobre la supuesta influencia y el dominio de los jueces en los veredictos finales. Si bien el autor también señala que estas críticas no han conseguido eclipsar el compromiso del Sistema Legal japonés moderno con la tradición continental europea. Tampoco han conseguido erradicar el prejuicio sostenido en el tiempo contra la opinión pública.

2.4.3.7 Medidas complementarias actuales derivadas del modelo japonés

Otras medidas complementarias que acompañan este más que paradigmático caso de Japón, como queda reflejado en el informe *Police of Japan 2013*⁷², incluye la colaboración entre la policía y grupos locales y organizaciones para promover educación vial. Destaca la **Figura del Supervisor de Conducción Segura**, un cargo desempeñado por personas responsables en las organizaciones y empresas con un número de vehículos encargados de supervisar y formar en seguridad vial. A finales de marzo de 2012 había 331.000 empresas y negocios que tenía asignados un supervisor de conducción segura.

⁷¹ I. Weber (2009) ofrece un análisis detallado de la historia del Sistema penal Japonés y sus principales reformas en los periodos de pre y post-guerra: Ingram Weber (2009) *The New Japanese Jury System: Empowering The Public, Preserving Continental Justice*, [https://www.law.upenn.edu/journals/earl/articles/Volume4/issue1/Weber4E.AsiaL.Rev.125\(2009\).pdf](https://www.law.upenn.edu/journals/earl/articles/Volume4/issue1/Weber4E.AsiaL.Rev.125(2009).pdf)

⁷² [http://www.npa.go.jp/english/kokusai/\(full_text\)2013POLICE_OF_JAPAN.pdf](http://www.npa.go.jp/english/kokusai/(full_text)2013POLICE_OF_JAPAN.pdf)

2.4.3.8 Conclusiones

Las medidas y programas en torno a la reincidencia en Japón se remontan a la década de los sesenta coincidiendo con un espectacular aumento en la cifras de siniestralidad, tanto es así que se llegó a hablar de la “guerra del tráfico”. **Los grandes logros alcanzados por este país son el resultado de una labor sistemática de planificación, implantación y evaluación de medidas y contramedidas, orquestada a partir de planes nacionales quinquenales sostenidos en el tiempo.** Otra condición necesaria del éxito del caso japonés reside en el **compromiso del Gobierno** ante las cuestiones de seguridad vial, de las cuales ha hecho una de sus prioridades políticas y sociales. Semejante compromiso encuentra correspondencia con sus políticas presupuestarias: **Japón es uno de los pocos países que destina anualmente un porcentaje de su PIB a la partida de seguridad vial.**

Además de estas políticas, sus resultados óptimos gracias al compromiso del Gobierno de las autoridades locales y el sector privado, **el caso japonés presenta una serie de iniciativas punteras. Las prisiones para reincidentes de tráfico**, siendo Ichihara la más representativa, supusieron un modelo para algunos países en lo que respecta a la rehabilitación de los reincidentes y multirreincidentes, disminuyendo la tasa de reincidentes hasta el 7.7%, un porcentaje impensable para muchos programas de rehabilitación.⁷³ La iniciativa de Ichihara y en general las cárceles para reincidentes de tráfico suscita la pregunta, como plantean Alonso et al (2007: 172), si la idea de un establecimiento de este tipo podría ser importada a nuestra sociedad, si las prisiones actuales son los lugares adecuados para el tratamiento de la delincuencia de tráfico o si los programas y tratamientos aplicados en las prisiones son los adecuados para este tipo de “delincuentes”.

A nuestro parecer resulta importante seguir la estela del caso de Japón, su política general en seguridad vial, la cual ha probado ser muy eficiente durante las últimas décadas, así como las iniciativas pioneras como los centros abiertos los cuales han presentado unos resultados altamente deseables en el tratamiento de la reincidencia. Japón siguen abanderando nuevas medidas como **los tribunales populares (Saiban'in)**, una apuesta firme por modelos de justicia más participativos sin por ello sacrificar la consistencia y predictibilidad y buen funcionamiento de la justicia. El Saiban'in puede a su vez contribuir a afianzar las políticas centradas en la rehabilitación de los infractores frente a pesimismo actualmente imperante.

⁷³ “In Japan, a Prison for Reckless Drivers” COLUMN ONE Strict by U.S. standards, the compound at Ichihara is a strong deterrent to road crime. However, a budding victims-rights movement calls the facility too lenient. April 09, 1998 | SONNI EFRON | TIMES STAFF WRITER.

TERCERA PARTE

PROGRAMAS Y MEDIDAS A NIVEL EUROPEO

3.1 INTRODUCCIÓN

A pesar de las dificultades encontradas por nuestro grupo, y expresadas en múltiples informes internacionales, para poder recabar las cifras reales sobre reincidencia en el ámbito de la seguridad vial a nivel mundial, es un hecho constatado que todos los países, en mayor o menor medida e independientemente de la definición que hagan del término, sufren sistemáticamente este problema. La disparidad de variables de todo tipo que condicionan la prevalencia de la reincidencia, así como el amplio rango de valores que estas pueden adoptar en diferentes países, nos ofrecen una magnífica oportunidad para, a partir de la selección de las mejores prácticas ya probadas, tratar de identificar aquellas que mejor pueden adaptarse a las necesidades, posibilidades e idiosincrasia propias de nuestro país. Asimismo, es importante resaltar que el fenómeno de la reincidencia en el ámbito de la seguridad vial es un fenómeno que abarca un limitado espectro de comportamientos repetidos, siendo los más relevantes por su influencia en los accidentes con víctimas mortales, el exceso de velocidad (ETSC, 2011; PIARC, 2012a, p. 16), la conducción bajo los efectos del alcohol y/o drogas, y el uso del cinturón de seguridad y medidas de retención infantiles (Clifford Chance, 2006; ETSC, 2011). Como puede verse claramente en la figura 7, el factor humano está presente en el 93% de los casos de accidente (PIARC, 2012b), siendo la reincidencia un importante factor potenciador de este riesgo, al incrementar las probabilidades de que ese error humano se produzca.

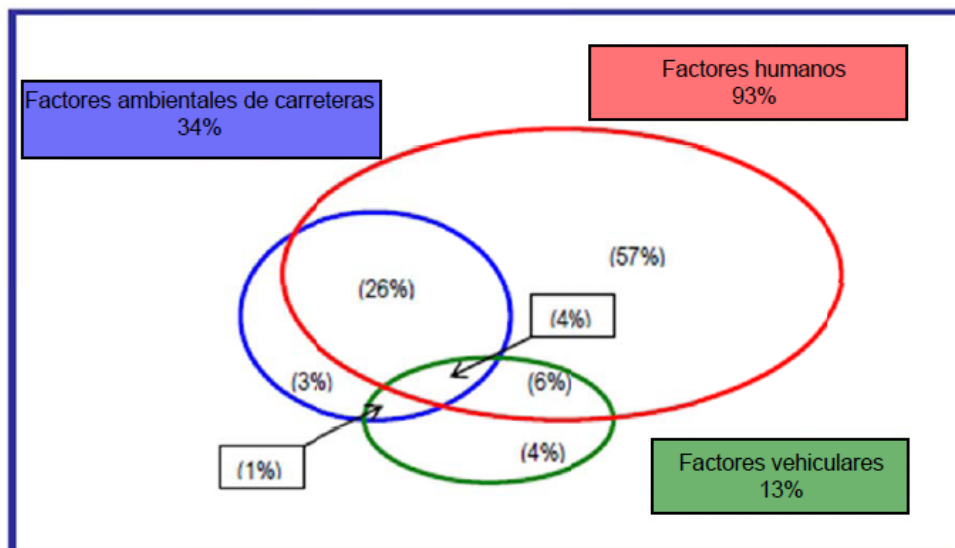


Figura 7: Porcentajes de influencia de los distintos factores en los accidentes (PIARC, 2012b)

La gravedad y prevalencia de estas conductas se pueden graduar en un continuo que iría desde un nivel leve, por ejemplo un conductor al que sancionan repetidamente por cometer pequeños excesos de velocidad, hasta un nivel muy grave, al que pertenecería una persona que padezca una adicción o trastorno psíquico. En este sentido, podemos hacer válida la clasificación expresada por Fylan et al. para clasificar a los infractores de velocidad (Fylan et al., 2006, p. 32), traduciendo por “reincidentes” los perfiles identificados y que son los siguientes:

Reincidentes involuntarios

Son los conductores que incumplen repetidamente las normas de tráfico porque tienen un conocimiento limitado de las mismas, no son conscientes de los límites que están vigentes en cada circunstancia, experimentan un lapso de atención temporal o subestiman las condiciones reales en las que están conduciendo. No hay intencionalidad de infringir las normas. Para este tipo de conductores las medidas más eficaces serían las formativas.

Reincidentes moderados

Se consideran a sí mismos como conductores seguros y hábiles, e infringen los límites de forma moderada en la creencia de que esas pequeñas infracciones no son peligrosas. Los individuos pertenecientes a este grupo no se identifican a sí mismos como infractores, y habitualmente no experimentan placer con las infracciones que realizan. Para este tipo de conductores las medidas recomendadas serían las educativas, las formativas y las multas o sanciones leves.

Reincidentes frecuentes

Son conscientes de que están infringiendo las normas y reconocen que estas infracciones representan un aumento del riesgo. Estos reincidentes frecuentes, sin embargo, creen personalmente que son conductores seguros. Este grupo muestra una mayor intencionalidad para infringir las normas y una actitud más positiva hacia esos incumplimientos que los reincidentes involuntarios o moderados, por lo que tienden a cometer infracciones más a menudo, además de experimentan más placer y una mayor activación emocional al conducir. Es importante destacar que estos conductores asumen más riesgos y se ven implicados en más accidentes o violaciones de tráfico. Los reincidentes frecuentes son por lo general conductores más experimentados y son más propensos a ser hombres. Fylan et al. sugieren que es necesario abordar el hecho de que para estas personas, las infracciones se han convertido en un hábito. Las medidas eficaces para abordar este tipo de reincidencia serían principalmente rehabilitadoras y evitativas.

Reincidentes patológicos

Reconocen que sus infracciones son peligrosas. Este grupo disfruta asumiendo riesgos y rompiendo las reglas y se ve inmerso en incumplimientos sistemáticos de la ley. Los reincidentes patológicos puntúan más alto que otros grupos en las medidas de personalidad relativas al psicoticismo, la intensidad emocional, la búsqueda de sensaciones y el aburrimiento. Estos conductores suelen ser principalmente jóvenes de edad inferior a 26 años.

En los casos primeros tres tipos, es muy probable que algunas de las medidas ya en uso en diversos países puedan acotar y resolver la situación en un plazo limitado de tiempo. En el último tipo, el problema tiene una solución más difícil, ajena quizá a las posibles medidas a tomar en el ámbito de la seguridad vial. En este sentido, no podemos olvidar que, según diversos estudios, entre un 5 y un 8 % de las personas sufren algún tipo de psicopatía (Hilterman & Fora, 2012, p. 65, 67 y ss), lo que bien podría explicar una parte de las cifras observadas de reincidencia y multirreincidencia en materia de tráfico. No obstante el listado de medidas identificadas en este estudio excluye la reincidencia relacionada con adicciones y psicopatologías.

3.2 FASES DE LA INTERVENCIÓN

En nuestro proceso de clasificación, el primer nivel que hemos identificado hace referencia al momento en que se aplica la medida seleccionada. En este sentido, hemos definido cuatro fases principales en las que se puede actuar y que son las siguientes:

Prevención:

Hace referencia a las medidas que pueden ser aplicadas en todo momento anterior a la comisión de una infracción o reincidencia. Numerosos informes consideran, como se muestran en el siguiente punto, que el trabajo debe comenzar en los niveles más tempranos de la educación, con programas y contenidos a lo largo de toda la etapa educativa.

Corrección:

Engloba aquellas acciones destinadas a modificar o limitar la extensión en el tiempo de aquellos comportamientos considerados peligrosos para la seguridad vial que pueden ser corregidos mediante actuaciones de distinto tipo.

Evitación:

Abarca el conjunto de soluciones existentes capaces de impedir, de forma definitiva, la expresión de los comportamientos o circunstancias más peligrosas y que no son susceptibles de modificarse por ningún otro medio.

Mejora:

Comprende una serie de medidas destinadas a mejorar las prácticas ya existentes y desarrollar otras nuevas, que permitan abordar los problemas de reincidencia identificados y aún no resueltos.

Una vez identificada la fase en la que se aplican los programas o medidas seleccionados, éstos han sido agrupados en base al tipo de enfoque en el que se enmarca dicha medida. Algunas de las medidas reseñadas se aplican en numerosos países, pero sólo hemos resaltado aquellos que destacan o han destacado en su aplicación. Así, cada apartado comienza con una tabla resumen de las medidas seleccionadas donde se recogen la fase, el tipo de medida, el país o área geográfica donde ha destacado, una breve descripción de la misma y una escueta referencia bibliográfica, que será ampliada en el desarrollo de cada punto específico.

FASE	TIPO DE PROGRAMA/ MEDIDA	REGIÓN / PAÍS	PROGRAMA/MEDIDA	FUENTE
Prevención			Educación	
Prevención	Educativa	Europa	- Educación entre iguales	(Jost et al., 2012, p. 61)
Prevención	Educativa	Victoria-Australia	- Educación de niños a padres (combinadas con campañas y Ed. Continua)	(Waller & Wishart, 2013)
Prevención	Educativa	Australia	- Educación específica para colectivos con casuísticas determinadas (aborígenes)	(Payne, 2007, p. 90)
Prevención	Educativa	Holanda	- <i>Social Forgiveness</i> o "Flexibilidad Social"	(SWOV, 2010c)
Prevención			Formación	
Prevención	Formativa	Dinamarca	- Formación inicial de conductores	(European Commission, 2007a, p. 45)
Prevención	Formación	Serbia	- Mejora de la formación y las competencias de comunicación de los profesores de autoescuela	(European Commission, 2007b, p. 30)
Prevención	Formativa	Italia	- Desarrollo de competencias (actitudes y aptitudes)	(IRTAD, 2014a, p. 294)
Prevención	Formativa	Francia	- Ampliación del período de formación para obtención del permiso	(European Commission, 2007a, p. 47)
Prevención	Formativa	Suecia, Islandia	- Aulas de Seguridad	(European Commission, 2007a, p. 48)
Prevención	Formativa	Canada	- The North American Fatigue Management Program	(IRTAD, 2014a, p. 119)
Prevención	Formativa	EEUU	- Campañas y recursos para evitar la distracción	(IRTAD, 2014a, p. 520)
Prevención	Formativa	Islandia	- Cursos de Reciclado (Obligatorios o voluntarios)	(IRTAD, 2014a, p. 253)
Prevención	Administrativa	Nueva Zelanda, Europa	Obtención Gradual del permiso (GLS – Graduated Licensing System)	(Jost et al., 2012, p. 59) (Peden et al., 2004, p. 112) (IRTAD, 2014a)
Prevención	Administrativa	Europa	Conducción con acompañante	
Prevención	Administrativa	Suecia	- Para conductores nóveles	
Prevención	Administrativa	Holanda	- Para conductores nóveles	(IRTAD, 2014a, p. 366)
Prevención			Período de prueba (probation)	
Prevención	Administrativa		- Para conductores noveles	
Prevención			Campañas de difusión y concienciación	

FASE	TIPO DE PROGRAMA/ MEDIDA	REGIÓN / PAÍS	PROGRAMA/MEDIDA	FUENTE
Prevención	Comunicación	Bélgica	- Campaña BOB (El conductor no bebe)	(IRTAD, 2014a) (European Commission, 2007a, p. 40)
Prevención	Comunicación	Países Bajos	- Goochem, el armadillo	(European Commission, 2007a, p. 41)
Prevención	Comunicación	Noruega	- ¡Exprésate! (para jóvenes - influencia entre iguales)	(European Commission, 2007a, p. 43)
Prevención	Comunicación	Nueva Zelanda	- “Know when to go” (para adultos – influencia entre iguales)	(IRTAD, 2014a, p. 382)
Prevención	Comunicación	Alemania	- Uso del humor como forma de conseguir implicación con comportamientos seguros	http://www.thefuntheory.com/
Prevención	Comunicación	Eslovenia	- Numerosas campañas consecutivas sobre temas diferentes	(IRTAD, 2014a, p. 446)
Prevención	Comunicación	Irlanda	- Estudio sobre el impacto de las campañas sensibilizadoras	(Carey, 2013)
Prevención	Comunicación	Francia	- Mejores prácticas en las campañas de comunicación sobre seguridad vial	(PIARC, 2012b)
Prevención			Campañas de Feed-back sobre conducción personal usando datos GPS	
Prevención	Técnica	Finlandia	- TeleISA	(IRTAD, 2014a, p. 186)
Prevención	Técnica	Finlandia	- Trafisafe	http://www.youtube.com/watch?v=eemdlSjOOiM
Prevención	Varias	Australia	Medidas para reducir la incidencia de conductores sin permiso de conducir	(Pereira, Baldock, Royals, & Raftery, 2013) (Clark, 2011, p. 5)
Prevención	Técnica	Suecia	Bandas rugosas (evitar cambio de carril por distracción, fatiga o alcohol)	(European Commission, 2007a, p. 23)
Prevención	Técnica	Australia	Sistemas avanzados de detección y aviso de uso del cinturón de seguridad Seat-Belt Reminders (SBR)	(Peden et al., 2004, p. 125) (IRTAD, 2014a) (European Commission, 2007b, p. 18)
Prevención	Técnica	Alemania	Tramos de velocidad variable por condiciones de la vía, intensidad de tráfico y climatología Control mediante cámaras	(IRTAD, 2014a, p. 217)
Prevención	Técnica	Francia	- Fijas	(IRTAD, 2014a, p. 200) (European Commission, 2007a, p. 51)
Prevención	Técnica	Francia	- Móviles:	(Carnis & Blais, 2013)
Prevención	Técnica	Victoria - Australia	o Aleatorias siguiendo modelos matemáticos de muestreo	(Delaney, Diamantopoulou, & Cameron, 2003, p. 16)

FASE	TIPO DE PROGRAMA/ MEDIDA	REGIÓN / PAÍS	PROGRAMA/MEDIDA	FUENTE
Prevención	Técnica	Reino Unido	- Programas de colaboración con entidades locales (ONG, empresas, asociaciones) para la seguridad vial	(European Commission, 2007a, p. 50) (Peden et al., 2004, p. 24) (IRTAD, 2014a, p. 201)
Prevención	Policial		Controles Selectivos (alcohol, drogas, uso del cinturón y medidas de sujeción infantiles, uso del móvil)	
Prevención	Policial	Australia	- Utilización de modelos matemáticos para determinar ubicación y momento de los controles	(Delaney et al., 2003, p. 16)
Prevención			Evaluación Diagnóstica	
Prevención	Psicológica	Austria	- Evaluación psicológica para tráfico de los conductores en estado de ebriedad	(European Commission, 2007a, p. 60)
Prevención	Médica	Italia	- Evaluación médica para los conductores de mayor edad	(IRTAD, 2014a, p. 293)
Prevención	Comunicación	Europa	Utilización de la red sanitaria como identificadores y difusores de medidas preventivas y correctivas	(European Commission, 2007b, p. 42)
Prevención	Colaborativa	Malasia	Programas de concienciación y rehabilitación en las comunidades	(IRTAD, 2014a, p. 347)
Prevención	Colaborativa	Nueva Zelanda	- Concienciación social sobre el uso compartido de las carreteras	(IRTAD, 2014a, p. 382)
Prevención	Colaborativa	Reino Unido	- Herramientas web de comparación de la eficacia entre comunidades	(IRTAD, 2014a, p. 504)
Prevención	Policial	Bogotá - Colombia	Programa de Mimo y Policía para concienciar y corregir conductas de riesgo	(Peden et al., 2004, p. 15)
Prevención	Administrativa	Holanda	Modificar límites de velocidad para reducir reincidencias, con márgenes más estrechos y sanciones más duras.	(IRTAD, 2014a, p. 365)

Tabla 24: Medidas preventivas seleccionadas

3.3.1 Educación

El primer punto fundamental para prevenir la reincidencia se enmarca ya claramente dentro del ámbito de la educación (European Commission, 2003; SWOV, 2013a). Son numerosos los países que han incorporado, **a lo largo de todos sus planes educativos**, contenidos relativos a la seguridad vial de los niños y adolescentes, no sólo como peatones o usuarios de bicicletas, sino como potenciales futuros conductores, **desarrollando de forma natural y gradual, actitudes y aptitudes que les permitan ser más conscientes de los riesgos implícitos en el proceso de seguridad vial y gestionarlos con eficacia** (Jost et al., 2012, p. 61).

Una de las iniciativas más interesantes en este sentido habla de la **Educación entre iguales** (*Peer education*) (European Commission, 2014a). En este enfoque se recurre a la participación, como formadores, de otros jóvenes que han vivido una experiencia real relacionada con la seguridad vial, ya sea como víctimas o como causantes de accidentes. Estos jóvenes narran en primera persona la experiencia y las lecciones aprendidas de ella. De este modo consiguen incrementar el *engagement* y la empatía de los alumnos por proximidad o identificación (Toplak & Mesarić, 2010). Además, esta aproximación permite a quienes actúan como profesores rebajar sus propias sanciones, incrementar su nivel de consciencia y reducir el riesgo de reincidencia futura, obteniéndose así un doble beneficio.

Otra importante aportación en materia de educación infantil y juvenil consiste en utilizar el aprendizaje motivado de los niños para conseguir que estos actúen como **“vectores informativos”** o **“creadores de consciencia”** sobre los adultos con los que conviven. De esta forma, pueden llamar la atención de sus padres sobre el uso del cinturón, los excesos de velocidad, y un sinfín de situaciones de riesgo de las que ellos han tomado consciencia mediante estos programas. Este enfoque, combinado con campañas de comunicación dirigidas tanto a los niños como a los padres, y con programas de formación continua en las escuelas, pueden ser una herramienta muy eficaz para reducir la reincidencia, obteniendo nuevamente un doble beneficio.

Asimismo, algunos países han implementado programas de formación específicos para colectivos con necesidades o características especiales. Australia, por ejemplo, ha desarrollado programas que atienden de forma específica las necesidades del colectivo aborigen (Aboriginal Driver Education Programs, 2014)⁷⁴, colectivo entre el que la prevalencia de los accidentes y las infracciones de seguridad son sustancialmente más elevados (Payne, 2007, p. 90). Este tipo de enfoques pueden ser muy favorables para abordar fenómenos de **reincidencia en determinados colectivos** de nuestro país que, por motivos socio-culturales (Factor, Mahalel, Rafaeli, & Williams, 2013), presentan una mayor prevalencia del problema, como pueden ser los inmigrantes ilegales o pertenecientes a determinadas etnias minoritarias (FSG, 2008, 2011).

Otra medida a ser tomada en cuenta es la aplicada en Holanda denominada **“Social Forgiveness”** que puede interpretarse como **“Flexibilidad Social”**. Este enfoque, hace referencia al proceso de concienciar a los usuarios de que nunca se van a poder evitar totalmente los errores humanos por lo que, si son conscientes de ello e incorporan actitudes de flexibilidad hacia quienes los cometen, se pueden prevenir muchas situaciones de riesgo (SWOV, 2010c).

⁷⁴ Fuente: https://www.infrastructure.gov.au/roads/safety/indigenous_road_safety/index.aspx

3.3.2 Formación

La formación está presente en las estrategias de todos los países avanzados como medio ineludible para reducir la reincidencia. Este hecho es especialmente significativo en lo referente a conductores jóvenes, sobre todo hombres, colectivo que acapara un alto porcentaje de accidentes y víctimas, debido sobre todo a conductas de riesgo relacionadas con factores como la velocidad, el uso de drogas y alcohol, la conducción nocturna, la falta de uso del cinturón de seguridad o el ir acompañados principalmente por personas de su misma edad (European Commission, 2007b, p. 29).

En relación con este problema, el primer punto importante hace referencia a la formación necesaria para la obtención del permiso de conducir. En contra de lo tradicionalmente establecido, que centraba la atención en el control del vehículo y la aplicación de la normativa, **ahora se persigue complementar esas competencias con otras también relevantes como una visión más global de la seguridad y una mayor concienciación de sus propias limitaciones** (Jost et al., 2012, p. 61). Un resumen de las necesidades puede verse en la denominada matriz GDE (KfV, 1999, p. 40) ampliamente utilizada en el ámbito internacional, donde resaltan algunos apartados como el referido al desarrollo de los objetivos y las competencias vitales, factores que ahondan en la toma de consciencia sobre uno mismo y su papel como responsable de la seguridad.

Matriz OEC: elementos esenciales de la formación de conductores			
	Conocimientos y habilidades	Factores que incrementan el riesgo	Autoevaluación
IV. Objetivos en la vida y habilidades vitales	Estilo de vida, edad, grupo, entorno cultural, posición social, etc., frente a conducta al volante	Búsqueda de sensaciones Admisión del riesgo Normas del grupo Presión de los colegas	Competencia introspectiva Condiciones previas propias Control de impulsos
III. Objetivos y contexto de la conducción	Elección de modos Elección del momento Función de los motivos Planificación de ruta	Alcohol, cansancio Escasa fricción Hora punta Pasajeros jóvenes	Motivos propios que influyen en las elecciones Pensamiento autocrítico
II. Dominio de las situaciones de tráfico	Normas de tráfico Cooperación Percepción del peligro Mecanización	Falta de respeto de las normas Conducir demasiado cerca del vehículo delantero Escasa fricción Usuarios vulnerables de la carretera	Calibración de las habilidades al volante Estilo de conducción propio
I. Maniobras del vehículo	Funcionamiento del coche Sistemas de protección Control del vehículo Leyes de la física	Sin cinturones de seguridad Fallo de los sistemas del vehículo Neumáticos desgastados	Calibración de las habilidades de control del vehículo

⁽²⁶⁾ Hatakka, Keskinen, Glad, Gregersen & Hernetkoski, 2002;

Además, y debido a este nuevo enfoque respecto a los contenidos de la formación inicial, se hace una mayor incidencia sobre la capacitación de los formadores en esta primera etapa de contacto con el medio (European Commission, 2007b, p. 30). De esta forma, deben modificarse los patrones formativos

tradicionalmente establecidos para incorporar nuevas competencias y técnicas, más próximas al *coaching*, que enmarquen el aprendizaje de los contenidos más técnicos (European Commission, 2014b).

En línea con estos nuevos modelos formativos, y **para reforzar el aprendizaje, se recomienda la ampliación de los periodos formativos**, permitiendo iniciar el proceso de obtención del permiso a edades más tempranas, pero alargando a su vez los tiempos que el alumno necesita para completarlo y obtener un permiso completo. De esta forma se espera que el aprendizaje vicario, refuerce los buenos hábitos del futuro conductor (European Commission, 2007a, p. 47).

Otra iniciativa novedosa que ya se está explorando a nivel europeo en países como Suecia (European Commission, 2007a, p. 48) o Islandia (IRTAD, 2014a, p. 253), son las **Escuelas de Seguridad** donde los jóvenes y adolescentes experimentan, mediante instalaciones específicas diseñadas a tal efecto, algunos de los fenómenos físicos que se ven involucrados en los accidentes de tráfico, desde la fuerza de un choque frontal a 7 Km/h, hasta la experiencia de volcar y sentir la tensión del cinturón de seguridad. Esta aproximación está dando buenos resultados en la prevención y reducción de la reincidencia.

Ampliando ligeramente el ámbito de la prevención hacia la corrección, pero siempre dentro del enfoque formativo, están los **“cursos de reciclaje”**. Los cursos pueden ser obligatorios, para quienes ya han sido sancionados administrativa o penalmente o bien, como ocurre en Australia, **voluntarios para aquellas personas que deciden realizarlos previamente a la condena como forma de reducir o evitar la misma** (NSW Goberment, 2010, p. 1). Este último enfoque se aproxima más a la tendencia actual de intentar minimizar la criminalización de los infractores, demorando las sentencias judiciales de las sanciones más graves hasta la completa finalización de los cursos. **Los cursos de reciclaje permiten llevar a cabo intervenciones multidisciplinares, tanto de evaluación como formativas o de rehabilitación, que aportan información complementaria al juez a la hora de valorar los hechos y dictar sentencia.** Así, se pueden tener en cuenta tanto la posible existencia de problemas crónicos (ej. adicciones), como la evolución temporal de los participantes y su desempeño a lo largo del periodo formativo. Se consigue así satisfacer numerosos objetivos muy claros de cara a prevenir la reincidencia: por un lado reduce el riesgo de agravamiento de las actitudes de los sancionados al evitar, en muchos casos, su contacto con población penada que podría influenciarles negativamente. Además, reduce el impacto social y económico que acompaña siempre a los casos más graves, mejorando la percepción que obtiene el infractor de ser valorado como persona por el sistema a pesar de su falta. Esto abre un camino mucho más eficaz para la reducción de la reincidencia, al menos en la mayor parte de los casos.

3.3.3 Obtención gradual del permiso de conducir

Uno de los colectivos más vulnerables con mayor prevalencia de accidentes y víctimas mortales es el comprendido entre 18 y 24 años de edad sobre todo hombres (Peden et al., 2004, p. 79). Este colectivo tiene una tasa de mortalidad en carretera que es tres veces superior a la del resto de la población general. Para reducir esas cifras, y en línea con las campañas de formación extendida ya comentadas anteriormente, en 1987 Nueva Zelanda implantó el primer protocolo para la **“obtención gradual del permiso de conducir”** (Peden et al., 2004, p. 112), modelo que ha sido posteriormente adoptado por algunos países como Alemania, Canadá o EEUU (IRTAD, 2014a; PIARC, 2012a, p. 122). Estos protocolos combinan la formación extendida en el tiempo con la conducción acompañada y se rigen por unos principios bien desarrollados (Jost et al., 2012, p. 59 y ss; KfV, 1999), **umentando con ello la**

experiencia práctica real con la que los jóvenes acceden finalmente a la conducción sin restricciones (ver apartado siguiente).

3.3.4 Conducción acompañada y período de prueba

La conducción acompañada por otro conductor cualificado, ya sea un profesor de autoescuela o un familiar con una determinada experiencia probada y formado “ad hoc” para la misión, es una de las medidas expuestas en el punto anterior que forman parte de prácticamente todos los modelos existentes para la obtención del permiso (European Commission, 2007a, p. 44). Esta misma medida puede ser de aplicación para prevenir la reincidencia, obligando a los infractores a conducir bajo supervisión durante un periodo de tiempo variable.

Asimismo, la reglamentación de “períodos de prueba”, utilizada en muchos países (PIARC, 2012a, p. 241 Tabla – 2), permite definir dichos períodos para los conductores reincidentes. En caso de ser nuevamente sancionados durante esos períodos, las penas, multas e intervenciones forzosas (formación o rehabilitación) se incrementan significativamente. Las recomendaciones para prevenir la reincidencia, tanto para los sistemas de permiso gradual como para las medidas de conducción acompañada y períodos de prueba, son las siguientes (Jost et al., 2012, p. 59):

- ◆ Un período de aprendizaje obligatorio de conducción supervisada por lo menos seis meses o un mínimo de 5.000 kilómetros.
- ◆ Una fase de licencia probatoria que incluye:
 - ◆ Restricción de conducir que comience antes de medianoche o prohibición de llevar pasajeros a personas menores de 21 años.
 - ◆ Sanciones más estrictas, junto con cursos de rehabilitación para educar a los delincuentes.
 - ◆ Un límite cero de alcohol en sangre, tanto para principiantes como conductores en período de prueba.
 - ◆ Un segundo periodo formativo durante o al final de la fase de conducción en prueba, centrándose sobre todo en la percepción del riesgo y la conciencia de sí mismo, y no en la mejora de habilidades de conducción.
 - ◆ Un alto nivel de detección y adecuados niveles de sanción son esenciales para prevenir la reincidencia.

3.3.5 Comunicación

Las campañas de comunicación hace tiempo que ocupan un papel destacado en las estrategias preventivas (European Commission, 2007c). Estas campañas han sido ampliamente estudiadas y las técnicas empleadas mejoradas para permitir alcanzar distintos fines tales como la difusión, la disuasión, la educación, la concienciación sobre determinados temas o la motivación para la adopción de comportamientos seguros al volante (PIARC, 2012b). Algunos países como Eslovenia han desarrollado intensamente este recurso (IRTAD, 2014a, p. 446) para abordar múltiples y diferentes temas. En este sentido, existen numerosos ejemplos de campañas que merecen mención como “*El conductor no bebe*” en Bélgica (European Commission, 2007a, p. 40; IRTAD, 2014a, p. 91) o la influencia entre iguales, con ejemplos significativos como la campaña para jóvenes “*¡Exprésate!*” en Noruega (European Commission,



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID



FESVIAL
FUNDACIÓN ESPAÑOLA
PARA LA
SEGURIDAD VIAL



Confederación Nacional de Autoescuelas

2007a, p. 43; NPRA, 2014) para que superen la presión del grupo y señalen a sus amigos los comportamientos peligrosos. Cabe destacar también la realizada para adultos en Nueva Zelanda llamada “*Know when to go*” para prevenir la conducción bajo los efectos del alcohol (IRTAD, 2014a, p. 382)⁷⁵. Aunque han sido y seguirán siendo una de las principales armas de la prevención, estudios como el realizado en Irlanda para comprobar la influencia de determinado tipo de mensajes en el cambio de actitud de los conductores (Carey, 2013), indican que las campañas deben seguir evolucionando para identificar los mensajes y las técnicas de comunicación que mejor se adapten a los diferentes perfiles sobre los que se quiere influir. Sirva como ejemplo “*The fun Theory*” (<http://www.thefuntheory.com>), otra campaña educativa experimental que aplica un enfoque interesante digno de valorarse y estudiarse en mayor profundidad. Esta campaña, desarrollada por la marca alemana Volkswagen, utiliza el humor como medio para conseguir la implicación de las personas con comportamientos cívicos y seguros, incluidos algunos que afectan directamente a la seguridad vial (<http://www.youtube.com/watch?v=iynzHWwJXaA>). El desarrollo de estos puntos es especialmente crítico para aprender a usar los medios de comunicación (el humor al igual que los juegos o gamificación) como herramienta para prevenir la reincidencia.

3.3.6 Campañas de Feed-back

En Finlandia se ha llevado a cabo una experiencia reciente denominada “*TeleISA*” que utiliza los datos de posicionamiento GPS, combinados con mapas digitales de limitación de velocidad por tramos, para evaluar el estilo de conducción de una persona, principalmente jóvenes (IRTAD, 2014a, p. 186). Los resultados de la evaluación son enviados por mensajería electrónica tanto al conductor como al propietario del vehículo (por lo general los padres).

La evolución de esa primera experiencia se llama “*TrafiSAFE*” e incorpora mediciones de diferentes parámetros del vehículo en tiempo real y presenta la evaluación vía web.⁷⁶ Los resultados provisionales de este tipo de campañas han demostrado ser prometedores para prevenir las conductas de riesgo.⁷⁷

En España existen ya actualmente tecnologías y aplicaciones que podrían dar respuesta a este problema e implementarse de manera rápida una vez que la legislación lo permita. <http://drivesmart.es/>

3.3.7 Conducción sin permiso

La conducción sin permiso es un serio problema y una amenaza grave para todo el sistema de seguridad vial, puesto que invalida el resto de medidas dirigidas a prevenir los comportamientos reincidentes. Un estudio elaborado por el *Sentencing Advisory Council (SAC)* en Victoria, Australia, detectó un aumento del 300% en los casos de conducción sin permiso en los períodos comprendidos entre 2000-2001 (2.850 casos) y 2006-2007 (8.600 casos) (Clark, 2011, p. 5). Hay que resaltar que no toda la casuística posible implica los mismos riesgos, habiendo diferencias significativas entre quienes nunca han obtenido un permiso de conducir y quienes hacen uso del vehículo teniéndolo suspendido o revocado. Una revisión reciente publicada por AUSTROROADS en 2013 titulado “*Developing Measures to Reduce Unlicensed Driving*” (Pereira et al., 2013), señala las contramedidas más eficaces para neutralizar esas amenazas, algunas de las cuales ya han sido implementadas de forma eficaz en diversos estados australianos

⁷⁵ Fuente: <http://www.youtube.com/watch?v=mh1X1B3y6BM>

⁷⁶ El vídeo de presentación está accesible en <http://www.youtube.com/watch?v=eemdlSjOOiM>

⁷⁷ Fuente: <http://wiki.fot-net.eu/index.php?title=Tele-ISA> (Informe final en Finlandés: <http://www.lintu.info/TeleISA.pdf>)



(Assailly, Authried, & Dabrowska-Loranc, 2012, p. 91). Un resumen de estas medidas, que serán analizadas más adelante en el informe, puede verse en la tabla 25.

Contramedida	Eficacia *	Viabilidad
Comprobaciones del permiso de conducir durante los controles de alcohol y drogas	Media - Optimizado por la obligatoriedad del conductor de llevar la licencia y la facilidad para la policía de acceder telemáticamente a bases de datos actualizadas.	Alta - a corto plazo Utilizado ya en algunas jurisdicciones
Reconocimiento Automático de matrícula	Media Sólo detecta conductores sin licencia que están registrados como propietarios / operadores de los vehículos. Optimizado por la obligatoriedad del conductor de llevar la licencia y la facilidad para la policía de acceder telemáticamente a bases de datos actualizadas.	Alta - a corto plazo Utilizado ya en algunas jurisdicciones
Pruebas de los programas de rehabilitación / educación	Baja Las pruebas de la efectividad de este tipo de programas son limitadas	Media - medio / largo plazo Se necesitará tiempo para evaluar los resultados
La confiscación del vehículo / inmovilización	Media Requiere la detección de los conductores sin licencia.	Alta - a corto plazo Utilizado ya en algunas jurisdicciones
Mejora de la comunicación con los conductores sin licencia.	Baja	Media - corto / medio plazo
Programas para fomentar la concesión de licencias en las distintas comunidades con características especiales (aborígenes)	Desconocida Los resultados de los programas actuales siguen pendientes de evaluar	Media - largo plazo
Servicios que permiten a los empleadores comprobar el estado de la licencia / clase / categoría / condiciones de los empleados	Baja / Media Sólo afecta a la conducción profesional de los empleados que trabajan para las empresas que utilizan el servicio.	Media - corto / medio plazo Utilizado ya en algunas jurisdicciones pero que han sido exitosas en otras objeciones
Licencias de conducir electrónicas relacionadas con el encendido del	Alta en la teoría	Desconocido - largo plazo

vehículo	Sin embargo, para demostrar	
----------	-----------------------------	--

Tabla 25: Medidas para prevenir la conducción sin permiso en Australia. Fuente: (Pereira et al., 2013, p. 6)

3.3.8 Prevención de la conducción sin cinturón de seguridad

Esta es una de las medidas de seguridad cuya falta de uso, junto la velocidad y el alcohol, forma parte de las tres causas principales de muerte en carretera (Jost, Allsop, & Ceci, 2014, p. 14). Es, además, una de las que más eficacia tienen en la prevención de lesiones y muertes (FIA Foundation, 2009, p. 12; Peden et al., 2004, p. 91). La contramedida más eficaz para prevenir la reincidencia en la falta de uso del cinturón de seguridad supone la incorporación, de serie en todos los vehículos, de detectores combinados con avisadores luminosos y acústicos que informen al conductor y a los pasajeros de su incumplimiento (European Commission, 2007b, p. 18; IRTAD, 2014a; Peden et al., 2004, p. 125). En este sentido, algunos modelos de vehículo incorporan la medida sólo para el conductor. Otros, en cambio, incluyen a todos los pasajeros delanteros y, en el mejor de los casos, a todos los ocupantes del vehículo. Asimismo, la duración e intensidad de los avisos también varía sustancialmente, desde los que duran los 90 segundos recomendados por las instituciones europeas (European Commission, 2007b, p. 18), hasta los que no se detienen hasta que se resuelve la incidencia. Por el momento estos sistemas no impiden la circulación del vehículo al no estar conectados con el sistema de arranque del mismo. En cualquier caso, los estudios demuestran que el uso de los sistemas más avanzados previene en un 99% la no utilización de este sistema de retención (Janitzek & Achterberg, 2006, p. 9).

3.3.9 Zonas de limitación de velocidad variable

Para poder actuar sobre los conductores reincidentes lo primero que hay que hacer es detectarlos de forma más eficaz. Así, algunas circunstancias contextuales combinadas con rasgos característicos de su comportamiento pueden ayudar en esta tarea. Uno de los principales desafíos que surgen a diario en la gestión eficaz y segura del tráfico son las condiciones cambiantes que se pueden producir, en función de múltiples factores (Barker & Baguley, 2002), en las diferentes vías de circulación, desde la densidad del tráfico que circula en un momento dado por un determinado tramo, hasta las condiciones meteorológicas que pueden convertir una carretera segura en una pista de patinaje. Los avances tecnológicos recientes permiten auditar remotamente esas condiciones, pudiendo actuar de forma dinámica sobre algunos parámetros para aumentar temporalmente la seguridad vial (Hegyi, De Schutter, & Hellendoorn, 2005). Una de esas medidas sobre las que se puede actuar son los límites de velocidad local mediante los denominados **“tramos de limitación de velocidad variable”**. **Al modificar el contexto en el que se desenvuelven los conductores, esas medidas pueden incrementar significativamente las posibilidades de detección de los conductores de alto riesgo. La actitud de este tipo de conductores no suele adaptarse a los cambios dinámicos en las limitaciones (Styles et al., 2009), por lo que su comportamiento resaltarán aún más con respecto al resto de conductores.** Este tipo de medidas, combinadas con mayores controles policiales y técnicas de detección como el radar, pueden ayudar a reducir de forma significativa la reincidencia. Países como Alemania han implementado amplias redes telemáticas que permiten este tipo de gestión dinámica del tráfico (IRTAD, 2014a, p. 217), reduciendo con ello la accidentalidad hasta en un 25% (Lee, Hellinga, & Saccomanno, 2004, p. 12).

3.3.10 Control mediante cámaras

El uso de radares combinados con cámaras es una medida ampliamente utilizada para detectar y penalizar a los conductores de alto riesgo (Cameron, 2009). Francia es uno de los países donde se ha realizado un de los usos más eficaces de estas medidas (Carnis & Blais, 2013). Dentro de las prácticas más habituales están el uso de distintos tipos de radares en función de su necesidad u objetivos (ver tabla 26). En cualquier caso es importante resaltar que, como demuestran estudios especializados (Belin et al., 2010), el problema va más allá de lo meramente tecnológico, existiendo aproximaciones tan diferentes para abordarlo que lo convierten en un problema socio-tecnológico, donde el factor humano, la organización social, la legislación y la tecnología conviven e interactúan mutuamente (Ipsos Social Research Institute & Austroads, 2013).

Tipo de instalación	Uso principal
Fijos	Se utilizan principalmente en puntos específicos de las vías de circulación que han mostrado una alta tasa de accidentalidad por sus condiciones o diseño, también denominados “puntos negros” (European Commission, 2007a, p. 51; IRTAD, 2014a, pp. 200, 293)
De tramo	Se utilizan para controlar trazados más extensos que presentan una alta tasa de accidentalidad o riesgo. (European Commission, 2007a, p. 52)
De semáforo rojo	Previenen el incumplimiento de respetar los semáforos en intersecciones de alto riesgo.
Móviles	Tienen un carácter disuasorio al ubicarse en puntos estratégicos donde suelen producirse infracciones graves no motivadas por la infraestructura. (Delaney et al., 2003, p. 16)

Tabla 26 – Tipos de instalaciones de radar y cámaras para detectar infracciones de velocidad

Algunos de esos enfoques tienen características distintivas que los hacen especialmente interesantes para el estudio sobre reincidencia que nos ocupa. En Victoria – Australia, el uso que se hace de los radares móviles no está restringido a puntos predeterminados de alto riesgo. Por el contrario utilizan una aproximación disuasoria más eficaz. **La elección de puntos de control se hace en base a análisis matemáticos, parecidos a los utilizados en los controles de calidad de las fábricas, que intentan maximizar el efecto disuasorio minimizando el número de controles y sus costes asociados** (Delaney et al., 2003, p. 16). Estas medidas persiguen que el conductor tenga la sensación de que nunca puede bajar la vigilancia respecto a las normas, porque es muy probable que le detecten, pero sin desarrollar el rechazo social que esta medida podría provocar (Delaney et al., 2003, p. 20).

Otro ejemplo paradigmático lo representa el Reino Unido (European Commission, 2007a, p. 50). Las cámaras de seguridad se instalan en colaboración con entidades locales, como ayuntamientos, ONG’s, o asociaciones locales implicadas en la seguridad vial de la zona, y se describen como instalaciones “*auto-*

sostenidas” gracias a los ingresos percibidos por las multas. Los resultados demuestran una reducción del 70% en las infracciones de velocidad en la zona, con un descenso de un 6% en la velocidad media y una caída en el número de accidentes de entre un 10% y un 40%. Nuevamente se persigue la sensación de un control “omnipresente” disuasorio.

3.3.11 Controles selectivos

Los controles selectivos son otras de las medidas que persiguen una disuasión sostenida de otras conductas de riesgo como los excesos de velocidad (Global Road Safety Partnership, 2008; OECD - ECMT Transport Research Centre, 2006), el consumo de alcohol o drogas, el uso del cinturón de seguridad y las medidas de fijación para niños, o el uso del teléfono móvil. Excepto para los conductores que ya han sido identificados y/o condenados por reincidencia en este tipo de infracciones, donde el uso de sistemas tecnológicos forzosos pueden evitar esos comportamientos (ej. *alcolock*), este tipo de infracciones son todavía difícilmente detectables mediante sistemas automáticos, por lo que el uso de controles selectivos es la única estrategia válida para persuadir o en su caso identificar a los infractores. De todas las medidas exploradas en los diversos informes, la más interesante para abordar mediante controles selectivos es la identificada en el caso de Victoria (Australia). El estado de Victoria recurre a **modelos matemáticos para identificar, conforme a diferentes parámetros según el tipo de infracción perseguida, los mejores puntos geográficos y el momento donde ubicar dichos controles** (Delaney et al., 2003, p. 16).

3.3.12 Evaluación Psicológica / Médica

En algunos casos concretos, es difícil identificar claramente las causas que conducen a un comportamiento recurrente. En fenómenos de aparición gradual, como las adicciones o las limitaciones físicas propias de la edad, el problema de la reincidencia puede estar motivado por causas ajenas a la voluntad de las personas que las cometen. Por tanto, es necesario implementar medidas eficaces que permitan disipar las dudas sobre la existencia o no de esas circunstancias. En este sentido, algunos países implementan protocolos de evaluación adecuados para dirimir si un conductor puede seguir conduciendo o debe someterse a rehabilitación antes poder hacerlo (European Commission, 2007a, p. 60). Algunas de las medidas identificadas que recomiendan los expertos europeos en este tipo de casos son:

- ◆ Es preferible implementar sistemas de evaluación específicos, dirigidos a los conductores con una discapacidad funcional relacionada con la seguridad vial, en vez de un sistema común de evaluación obligatoria para todos los conductores.
- ◆ Deben establecerse redes de notificación a partir de fuentes comunitarias, tales como médicos, profesionales de la salud, trabajadores sociales, la policía, los amigos y la familia sobre los conductores con riesgo de adicción o con problemas debidos a su avanzada edad. Sólo los casos de conductores sospechosos de tener un alto riesgo de accidente deben ser comunicados a la autoridad para realizar una evaluación formal de los mismos.
- ◆ El concepto de “alto riesgo de accidente” debe ser definido y acordado a nivel internacional.
- ◆ Se debe implementar un protocolo de evaluación multinivel. Las pruebas más elaboradas y costosas deberían reservarse sólo para los casos más graves.
- ◆ Es necesario desarrollar instrumentos más eficaces que permitan evaluar la aptitud para la conducción.

- ◆ Se debe potenciar la investigación con el fin de poder evaluar las diferentes jurisdicciones de seguridad vial en los Estados miembros.
- ◆ Los conductores mayores deben ser informados, en una fase temprana, de los procedimientos y alternativas de movilidad.
- ◆ El papel de las autoridades no debe limitarse a los procedimientos de concesión de licencias, sino también deben asesorar sobre diferentes asuntos como adaptaciones de vehículos o alternativas de movilidad.

3.3.13 Programas de concienciación y rehabilitación comunitarios

Una de las medidas más prometedoras para prevenir la reincidencia, consiste en implicar a los diferentes actores que actúan a nivel comunitario en los procesos de concienciación y rehabilitación de conductores. Este tipo de medidas añade la presión social a las acciones específicas contempladas en los programas. Así, los programas llevados a cabo en el ámbito comunitario tienen mejores resultados que los realizados en ámbitos que resultan más extraños a los participantes (ECMT, 2003, p. 12). Algunas experiencias significativas en este sentido se han realizado en Malasia con respecto al uso del casco (IRTAD, 2014a, p. 347; PIARC, 2012a, p. 297), en Nueva Zelanda en relación con la concienciación social sobre el uso compartido de las carreteras (IRTAD, 2014a, p. 382; PIARC, 2012a, p. 69), o en el Reino Unido (IRTAD, 2014a, p. 504) donde se ha creado una herramienta web que permite medir y comparar la eficacia de las medidas adoptadas por las diferentes comunidades implicadas en el proyecto. En muchos países, una vez que el tratamiento específico ha tenido éxito, la rehabilitación basada en la comunidad sigue siendo “el único medio realista de reinserción de la persona en la sociedad”. (Peden et al., 2004, p. 142)

3.3.14 Actualización de las limitaciones de la vía.

Una alternativa razonable para reducir la reincidencia en velocidad pasa por ajustar mejor las limitaciones de velocidad a las condiciones reales, y actuales, de las vías de circulación y de los vehículos (Langford, 2009). En determinados tramos concretos, las limitaciones que regían hace veinte o treinta años no tienen en cuenta los nuevos trazados y medidas de seguridad actualizadas, por lo que muchos conductores sienten como excesivas esas limitaciones (SWOV, 2012). **En algunos países se ha comprobado que ampliar los márgenes de velocidad en dichos tramos específicos de autopista no modifica los riesgos de accidente, pero si reduce la tasa de reincidencia** (IRTAD, 2014a, p. 365). Este hecho puede sustentarse en que la mayor parte de los conductores tienen una velocidad “cómoda” a la que conducen relajados, siendo esta velocidad hoy en día más elevada que la fijada históricamente en las limitaciones, debido principalmente a las mejoras ya mencionadas.

3.4 MEDIDAS CORRECTIVAS

FASE	TIPO DE PROGRAMA/ MEDIDA	REGIÓN / PAÍS	PROGRAMA/MEDIDA	FUENTE
Corrección	Administrativa / Legal	Reino Unido	Permiso por puntos:	(OCDE, 2006, p. 131)
Corrección	Administrativa	Western Australia	- Doble o nada	(Clark, 2011, p. 3)
Corrección	Administrativa	Letonia	- Penalización por puntos	(European Commission, 2007a, p. 55)
Suspensión del permiso:				
Corrección	Administrativa	Nueva Zelanda	- La policía tiene competencias para suspender repetidamente el permiso	(IRTAD, 2014a, p. 381) (Clark, 2011, p. 5)
Corrección	Administrativa	Europa	Multas	(Jost et al., 2012, p. 58)
Corrección	Administrativa		- Definidas por tipo de infracción e historial del infractor	(SWOV, 2011b, p. 5)
Corrección	Administrativa	Hungría	- Automatización del servicio para evitar la intervención humana	(IRTAD, 2014a, p. 243)
Corrección	Administrativa	Korea	Registro de Reincidentes de tráfico con notificación a posibles empleadores	(IRTAD, 2014a, p. 316)
Corrección	Legal	Europa	Significación de los reincidentes para conocimiento del resto de conductores y sociedad. Ej. Indicadores del tipo L de noveles pero para reincidentes graves (R)	(IRTAD, 2014a)
Corrección	Legal	Israel	Conducción con acompañante para reincidentes	(IRTAD, 2014a, p. 278)
Corrección	Legal	Australia	Periodo de prueba para reincidentes	(Clark, 2011)
Corrección	Legal	Reino Unido	Justicia Restaurativa	(Restorative Justice Consortium, 2006) (Sherman, Strang, & Smith Institute, 2007) (Restorative Justice Council, 2011)
Corrección	Educativa / Formativa		Programas de intervención para infractores de tráfico	

FASE	TIPO DE PROGRAMA/ MEDIDA	REGIÓN / PAÍS	PROGRAMA/MEDIDA	FUENTE
	Educativa / Formativa	New South Wales – Australia	- Traffic Offenders Intervention Program TOIP	(Styles et al., 2009, p. 2) (Clark, 2011, p. 6)
Corrección	Terapéutica	Europa	Programas de rehabilitación	(Jost et al., 2012, p. 58) (European Commission, 2007a, p. 56) (Bartl et al., 2002)
Corrección	Terapéutica	Austria	- Seminarios de rehabilitación de conductores de alto riesgo	(European Commission, 2007a, p. 57)
Corrección	Terapéutica	Alemania	- Seminarios de rehabilitación de conductores noveles	(European Commission, 2007a, p. 59)
Corrección	Terapéutica	Suiza	- Curso de formación para conductores ebrios reincidentes	(European Commission, 2007a, p. 58)
Corrección	Administrativa	Australia, Bélgica	Inmovilización temporal del vehículo	
Corrección	Técnica		Sistemas técnicos para evitar conductas de riesgo	
Corrección	Técnica	Australia	- Alcolock	(Peden et al., 2004, p. 126) (European Commission, 2007a, p. 34)
Corrección	Formación	Suecia	- Medidas voluntarias combinadas con el alcolock	(IRTAD, 2014a, p. 475)
Corrección	Técnica	Australia	- Intelligent Speed Assistant (ISA)	(Peden et al., 2004, p. 125) (European Commission, 2007a, p. 33)
Corrección	Técnica	Europa	- Event Data Recorder (Caja negra)	(European Commission, 2007a, p. 35) http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/esave/esafety_measures_known_safety_effects/black_boxes_in_vehicle_data_recorders_en.htm
Corrección	Técnica	Finlandia	- Dispositivos móviles de reconocimiento de matrículas para detectar reincidentes	(IRTAD, 2014a, p. 185)

3.4.1 Permiso por Puntos

El permiso por puntos es una de las medidas más eficaces y ampliamente utilizadas para reducir la reincidencia de tipo leve o moderado (Klipp et al., 2011). Las características generales de este sistema son las siguientes:

- ◆ Un delito conduce a la pérdida (o acumulación) de una serie de puntos; cuanto más grave la infracción, más puntos se pierden.
- ◆ Si dentro de un cierto período de tiempo se han perdido un número definido de puntos, se retira el permiso.
- ◆ Después del período de retirada se recupera el permiso, ya sea o no después de haber completado un curso de rehabilitación o de haber realizado un nuevo examen de conducir.

Este sistema es una medida eficaz para prevenir la reincidencia (Van Schagen & Machata, 2011, p. 8) pero **tiene una eficacia limitada en el tiempo si no se combina con medidas de control permanentes**, estimulación a la recompensa de ganancias, además de complementarse con programas reeducativos.

“Según un meta-análisis realizado al respecto (Castillo-Manzano & Castro-Nunõ, 2012), se detectó que el fuerte impacto positivo inicial - 15 a 20% de reducción de accidentes, muertes y lesiones - parece desaparecer en menos de dieciocho meses y que su limitada eficacia está relacionada con la ausencia de controles complementarios. **El temor inicial inculcado por la posibilidad de que los conductores pudieran “perder su permiso después de pocos delitos” parece desvanecerse poco a poco cuando el carné por puntos desaparece de las noticias, cuando los amigos y la familia dejan de hablar de ello, y cuando la visibilidad de la policía es baja**” (Van Schagen & Machata, 2011, p. 9).

En este sentido, es importante mantener una comunicación y feedback sostenidos hacia los usuarios, manteniendo así presente en su memoria la existencia del sistema, además de proporcionar información clara y actualizada del estado real de puntos de cada conductor. Asimismo, es importante tener en cuenta y actuar para acotar los efectos colaterales que se derivan de este sistema, como son el incremento de conductores que circulan sin licencia y el tráfico de puntos entre conductores.

Las principales recomendaciones para obtener buenos resultados con un sistema de permiso por puntos según Van Schagen y Machata (Van Schagen & Machata, 2011, p. 35) son:

Requisitos previos básicos

- ◆ Alta probabilidad real de perder la licencia: niveles y métodos de cumplimiento.
- ◆ Alta probabilidad percibida de perder la licencia: comunicación sobre la aplicación y las retiradas.

Puntaje y Delitos

- ◆ Incluir sólo los delitos que tienen una relación directa con los accidentes o la gravedad del choque.
- ◆ Vincular el número de puntos y la severidad de la ofensa.
- ◆ Motivar hacia la ganancia de puntos, buena conducta (refuerzo positivo)

- ◆ Supervisar el crédito de puntos y variarlos en intervalos de tiempo a determinar según las tendencias de las conductas de los conductores y los índices de siniestralidad

Los grupos de usuarios

- ◆ Aplicar condiciones especiales para los conductores noveles.
- ◆ Incluir a los conductores profesionales y sus delitos típicos.
- ◆ Realizar pruebas de alcohol y drogas tempranas para detectar posibles adicciones.

Legislación y Publicidad

- ◆ Asegurar niveles de moderados a altos de cumplimiento.
- ◆ Utilizar radares y pruebas de control de alcohol y drogas al azar.
- ◆ Asignar los puntos a los conductores infractores siempre que sea posible, o de lo contrario al titular del vehículo.
- ◆ Informar al público regularmente sobre los efectos del sistema en la seguridad (y los objetivos), así como los niveles de vigilancia y la proporción de conductores con puntos y licencias revocadas.

Medidas intermedias y Rehabilitación

Aplicar un enfoque en cuatro pasos:

- ◆ Cartas de advertencia.
- ◆ Cursos para mejorar la conducta al volante basados en modelos de “Hazard Perception”
- ◆ Retirada de licencia.
- ◆ Medidas de rehabilitación previas a la reincorporación.

Organización, Administración y Control

- ◆ Sistema centralizado y automatizado.
- ◆ Claro y sencillo.
- ◆ La información oportuna y de fácil acceso para los infractores.
- ◆ El control regular del sistema.

Dentro de estas medidas generales, existen variaciones y adaptaciones muy diversas. En Australia, por ejemplo, se contempla la opción denominada “doble o nada”, por la que un infractor puede acogerse a un período de suspensión y supervisión durante 12 meses, durante los cuales debe cumplir la condición de no cometer más que una única infracción. De lo contrario se le aplicará el doble de la sanción que le había sido suspendida (Clark, 2011, p. 3).

Como caso a mencionar destaca Letonia, donde los puntos son acumulativos y con fecha de caducidad, en función de las diferentes sanciones recibidas, retirándose el permiso tras acumular un determinado número de puntos (European Commission, 2007a, p. 55).

3.4.2 Suspensión del Permiso

La consecuencia lógica derivada de la existencia de un permiso de conducir es la posible suspensión de este permiso como resultado de una o varias infracciones. Esta medida ha demostrado ser muy poco eficaz por sí sola para prevenir la reincidencia, dado que aproximadamente dos tercios de los conductores con el permiso suspendido hacen uso del vehículo. Las medidas a aplicar en este caso ya han sido presentadas previamente y en detalle en el apartado “Conducción sin permiso”.

En los casos donde la suspensión está relacionada con el consumo de drogas y alcohol los estudios dan una serie de recomendaciones (Klipp, 2007, p. 5).

- ◆ Los controles u otros métodos de prueba deben ser obligatorios para garantizar la identificación y persecución de los infractores por drogas y alcohol.
- ◆ Se deben implementar registros informáticos en cada Estado miembro, o incluso a nivel europeo, para garantizar la identificación y tratamiento de los conductores de alto riesgo.
- ◆ Se deben evitar las sobrecargas judiciales para procurar que los jueces tengan el tiempo suficiente para evaluar los delincuentes de forma individual y las circunstancias de cada caso específicamente, asegurando así que las sanciones y las obligaciones son las apropiadas para cada caso.
- ◆ En relación con el aspecto mencionado antes, el acceso a la investigación científica sobre la eficacia de las sanciones y otras medidas debería estar garantizado a todos los jueces y fiscales para que cada infractor reciba la sanción adecuada.
- ◆ La comunicación entre los tribunales y la administración tiene que fortalecerse para asegurar que los infractores cumplan con las condiciones de su sentencia y para garantizar la seguridad para el público por lo tanto sólo aquellos delincuentes que cumplen con los requisitos individuales participan en el tráfico.

Como medida significativa relacionada con la suspensión del permiso de conducir cabe resaltar la de Nueva Zelanda. En este caso, la policía tiene reconocida autoridad suficiente para suspender unilateralmente el permiso hasta un máximo de tres veces, por espacio de 28 días cada una, mientras recopila pruebas suficientes para llevar ante el juez a la persona investigada, obviamente por causas relacionadas con la seguridad vial (Clark, 2011, p. 5; IRTAD, 2014a, p. 381). De esta forma se evita, hasta donde la medida es eficaz, que alguien pueda seguir siendo un peligro durante ese período de tiempo. En cualquier caso, esta circunstancia no sería de aplicación en España, dado el sistema de juicio rápido que ya existe en nuestro país.

3.4.3 Multas

Esta medida está ampliamente desarrollada en todo el mundo, combinando en muchos casos las sanciones económicas con la pérdida de puntos, la suspensión o retirada del permiso, la confiscación temporal o permanente del vehículo, o la obligación de participar en cursos de concienciación o rehabilitación en función de la gravedad de la infracción.

Diversos estudios han demostrado la poca eficacia de las multas “iguales para todos” como herramienta para prevenir a largo plazo la reincidencia en materia de seguridad vial (Moffatt & Poynton, 2007; Popping, 2012, p. 32). Este hecho hace que las multas, para ser eficaces, además de ser combinadas con otras medidas complementarias, deban ser aplicadas a la medida del infractor (multas personalizadas), teniendo en cuenta el tipo de infracción, el nivel de reincidencia y las motivaciones que conducen a ese perfil de individuos a infringir sistemáticamente las normas (SWOV, 2011b, p. 3 y ss). A modo de ejemplo, **en EEUU se ha comprobado que las penas de cárcel no tienen ningún efecto para prevenir la reincidencia de conductores con problemas de alcoholismo, mientras que un arresto domiciliario controlado electrónicamente si es eficaz** (SWOV, 2011b, p. 5).

En relación con la aplicación efectiva de las multas, sobre todo de las que no dan lugar a un proceso penal, es interesante resaltar el caso de Reino Unido donde, desde 2013, la policía tiene capacidad de aplicar sanciones fijas u ofrecer la alternativa de seguir un proceso formativo (IRTAD, 2014a, p. 505). Asimismo, es significativo el caso de Hungría donde, para evitar la posibilidad de eludir las sanciones, el sistema de gestión se ha automatizado completamente, eliminando la participación humana en el mismo (IRTAD, 2014a, p. 243).

3.4.4 Justicia restaurativa

La **justicia restaurativa** o **justicia reparadora** es

Una teoría, a la vez que un movimiento social de carácter internacional de reforma de la justicia penal, que plantea que el crimen o delito es fundamentalmente un daño en contra de una persona concreta y de las relaciones interpersonales, a diferencia de la justicia penal convencional de carácter retributiva, que plantea que el delito es una lesión de una norma jurídica, en donde la víctima principal es el Estado.⁷⁸

Esta aproximación ha sido usada en países como Inglaterra (Sherman et al., 2007) o Nueva Zelanda (Restorative Justice Consortium, 2006, p. 2) con resultados prometedores, consiguiendo tasas de satisfacción por parte de las víctimas de hasta un 85% y una significativa reducción de la reincidencia, siempre que los procesos se realicen conforme a las recomendaciones y las mejores prácticas ya establecidas (Restorative Justice Council, 2011).

3.4.5 Programas de intervención

Una de las medidas más aplicadas para la corrección y prevención de la reincidencia entre conductores consiste en realizar, de forma obligatoria o voluntaria, programas formativo-educativos que les aporten las destrezas, personales, sociales y técnicas, que les permitan modificar su comportamiento al volante. Existen numerosos enfoques diferentes (Vaa, 2001) cada vez más orientados a programas específicos dirigidos a comportamientos concretos. En este sentido, Hilterman y Fora expresan lo siguiente sobre el grado de éxito en la misión de estos cursos:

En resumen, creemos que deberían diseñarse cursos a medida del tipo de infractor, ya que, como demuestra este estudio, el programa formativo, tal como está diseñado actualmente, no hace

⁷⁸ Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Justicia_restaurativa

posible que el cambio favorable en el estilo de conducción llegue a todos los participantes. Ciertamente es positivo para aquellos usuarios que no presentan problemas relacionados con su estado psicológico, pero se trata de que también lo sea para aquellos que los tienen, cuestión que se podría resolver si se combinaran con otras intervenciones y/o tratamientos que podrían aumentar la eficacia de los programas formativos.

(Hilterman & Fora, 2012, p. 113).

En diversos estudios internacionales se han identificado una serie de principios que los diferentes programas deben cumplir para maximizar las probabilidades de éxito en su misión de prevenir la reincidencia (Bartl et al., 2002; Latessa & Lowenkamp, 2005; Warren, 2007; UNAFEI, 2008; Smith & Weir, 2008; Styles et al., 2009; Maier, Wicklund, & Schlueter, 2011; Aborn & Boegem, 2011; Chin & Dandurand, 2012; UNODC, 2012; Great Britain Ministry of Justice, 2013). Un resumen de estos principios puede verse a continuación en la tabla 27:

<p>El tratamiento / programa debe centrarse en los riesgos de los infractores y sus necesidades criminogénicas.</p>	<p>Este principio consiste en la evaluación de los riesgos e identificación de las necesidades de los infractores individuales, y luego proporcionar el tratamiento o programas que aborden / cumplan con esos riesgos y necesidades. Un elemento clave de este principio es la identificación adecuada de los riesgos, para lo que necesita herramientas de evaluación.</p>
<p>Tratamiento / programa individualizado</p>	<p>Este principio está directamente relacionado con el principio anterior. Proporcionar a los infractores el tratamiento y la programación individualizada se ha demostrado útil para reducir la reincidencia. Si bien puede haber un programa de modificación del comportamiento genérico, este principio requiere que los infractores reciban formación adicional o módulos que aborden sus necesidades específicas.</p>
<p>Aplicar enfoques cognitivo-conductuales</p>	<p>Este principio se centra en las intervenciones que modifican el comportamiento de pensar.</p>
<p>Diseñar grupos y espacios diferentes para abordar principalmente aquellos problemas relacionados con las adicciones o la salud mental, etc...</p>	<p>Este principio permite el trabajo en grupo y la identificación con otras personas que padecen el mismo problema específico.</p>
<p>Proporcionar la adecuada capacitación a las personas que trabajan con los infractores.</p>	<p>Este principio muestra el importante papel que cumplen las personas que están trabajando con</p>

	los infractores. Un responsable de grupo sin entrenamiento o mal preparado podría socavar por completo un programa que de otra forma sería eficaz.
Utilizar enfoques multi-etapa, que den opción para la progresión a su propio ritmo a través del tratamiento / programa.	Los programas que más han reducido la reincidencia general fueron los desarrollados en múltiples etapas. Además, los infractores eran capaces de moverse a través de los programas a su propio ritmo.
El uso de incentivos positivos	La investigación ha demostrado que los incentivos positivos y las recompensas son los más adecuados para cambiar la conducta.
Tribunales especializados (drogas, Salud Mental, etc)	Tribunales especializados que traten de responder a las necesidades del delincuente desde un enfoque holístico.

Tabla 27: Principios de éxito en los programas. Fuente: (Maier et al., 2011, p. 54)

En este sentido, Curtis y Meehan (Curtis & Meehan, 2003) realizaron una revisión exhaustiva de más de 70 estudios sobre la eficacia de los diferentes programas en la prevención de la reincidencia con las siguientes conclusiones:

- ◆ Los resultados sólo pueden ser clasificados como “limitados” o “moderados”.
- ◆ La probabilidad de eficacia se reduce significativamente debido a la corta duración de los programas (de 2 a 5 días), especialmente en los objetivos de modificar el comportamiento o la actitud, siendo sólo válidos para modificar el grado de conocimientos.
- ◆ **Los programas a medio plazo ofrecen resultados mucho más significativos**, tanto en la mejora de los conocimientos, como de las actitudes y los comportamientos.
- ◆ **Los programas más exitosos tienden a ser aquellos que implican una mayor participación de los asistentes.**
- ◆ Esos programas además tienden a **emplear una gama más amplia de estrategias pedagógicas** que incluyen juegos de rol, prácticas de conducción, viajes de campo, entrevistas, sesiones de debate, terapia de grupo, modelado, *role-play*, técnicas de modificación de conducta, películas, y diapositivas o presentaciones de video.
- ◆ Para ser eficaces los programas deben **adaptarse a las características específicas de los infractores, sus datos demográficos, socio-culturales, entornos y tipos de delito.**

- ◆ Los programas son más eficaces con los infractores nuevos que con los reincidentes.
- ◆ Los rasgos más característicos de los conductores de alto riesgo, tanto jóvenes como adultos, eran: la rebeldía, la independencia, desafío a la autoridad, la alienación, la poca asertividad y la agresión, necesidad de control, estatus y poder, necesidad de dominio, comportamientos de disconformidad (con frecuencia antisociales), buscadores de emociones, egoístas, impulsivos, con bajos niveles de razonamiento moral y prácticas de conducción alteradas que conducen a una variedad de violaciones de tráfico, incluyendo accidentes.
- ◆ La participación suele ser obligatoria y ordenada judicialmente.
- ◆ En varios estudios se encontró que **los infractores jóvenes con menor nivel educativo, eran más receptivos a la formación y a las opciones de libertad vigilada que los jóvenes o adultos con un mayor nivel educativo.**

Es importante resaltar también la importancia del factor socio-cultural en la eficacia de los programas, pudiendo darse el caso de que, aplicando los mismos enfoques, se obtengan diferentes resultados en función del país donde se apliquen (Bartl et al., 2002, p. 18; Tong & Farrington, 2008). En este sentido cabe resaltar algunos programas que destacan por su eficacia en la disminución de la reincidencia como son el *“Traffic Offenders Intervention Program (TOIP)”* que se ofrece en Nueva Gales del Sur - Australia (NSW Goberment, 2010). **La característica principal es el enfoque global que ofrece a los participantes, que participan voluntariamente antes del juicio, donde diversos colectivos especializados y relacionados con la seguridad vial (policía, sanitarios, víctimas, etc...) imparten los distintos contenidos.**

3.4.6 Programas de rehabilitación

En general, los programas de rehabilitación están **dirigidos a colectivos que han sido detenidos por problemas relacionados con el consumo de drogas y/o alcohol** (European Commission, 2007a, p. 56). El hecho de que sólo se apliquen sobre los infractores detectados hace que su eficacia sea parcial, por lo que deberían combinarse con técnicas de detección complementarias (red sanitaria, servicios sociales, etc...) y suspensiones temporales o permanentes del permiso (SWOV, 2010b, p. 5). En principio, estos conductores estarían clasificados como *“inhabilitados”* para conducir, y generalmente se les ha retirado ya el permiso, pero la realidad demuestra que hasta **un 30% de ellos siguen conduciendo sin el permiso**. Por este motivo, el objetivo principal de estos programas es *“re-habilitar”* a estos conductores para que se reincorporen al sistema de tráfico con las suficientes garantías respecto a la seguridad vial (Bartl et al., 2002, p. 8).

En algunos países como Bélgica y Suiza, la participación es voluntaria, resultando en una posible anulación del juicio o sanciones menos severas. En general los cursos se imparten a grupos reducidos en diferentes sesiones a lo largo de varias semanas. Son impartidos por formadores entrenados para este fin, algunos de ellos expertos en el tratamiento de adicciones. También pueden participar policías o instructores de conducción en cursos dirigidos a corregir los excesos de velocidad. El contenido de los cursos varía, pero el objetivo principal es la mejora de la auto-reflexión, la percepción del peligro y la correcta percepción

del comportamiento de uno mismo durante la conducción. Los participantes también se enfrentan frecuentemente con el conocimiento teórico. Algunos cursos también incluyen una parte práctica; en Alemania, por ejemplo, se realiza una prueba de conducción con el fin de obtener retroalimentación de los otros participantes (SWOV, 2010b).

En cualquier caso, la eficacia de estos programas no ha sido demostrada de forma inequívoca, existiendo estudios en ambos sentidos (Assailly et al., 2012, p. 10; SWOV, 2010b, p. 5). Sin embargo los expertos han identificado una serie de condiciones importantes que estos programas deben cumplir para ser más eficaces (European Commission, 2007a, p. 56):

- ◆ La asistencia a un programa de rehabilitación debería ser una condición para obtener de nuevo el permiso de conducción. Los programas de rehabilitación no deberían sustituir nunca a la retirada temporal del carné sino complementarla.
- ◆ Sobre la base de aclaraciones de diagnóstico normalizadas, los infractores deberían ser derivados hacia las intervenciones que se ajusten a sus necesidades. En el caso de los infractores por conducir bajo los efectos del alcohol, se debería hacer una diferenciación entre dos niveles relativos a los hábitos de consumo actuales de alcohol y drogas.
- ◆ Los programas de rehabilitación deberían incluir elementos educativos y terapéuticos. Debería ser obligatorio el seguimiento de los programas de rehabilitación. El programa debería girar en torno a la reflexión crítica de los participantes.
- ◆ El tamaño del grupo no debería superar las 10 personas. Se debería prestar atención al entorno cultural y étnico del participante.
- ◆ La medida de rehabilitación habría de impartirse lo antes posible tras la primera infracción grave y de forma repetida para reincidentes.
- ◆ Los programas de rehabilitación no deben estar organizados ni impartidos por la administración. El intercambio de información entre la administración y los organizadores de programas de rehabilitación debería estar bien definido (protección de los participantes).
- ◆ Se debe controlar el precio del programa de rehabilitación para mantenerlo en un nivel uniforme. Los participantes con menos recursos financieros deberían recibir ayudas.
- ◆ Los programas de rehabilitación habrían de ser evaluados, incluyendo el coste de la evaluación dentro del presupuesto del programa. La rentabilidad debería ser cada vez más un componente de la evaluación.
- ◆ En términos de formación y habilidades sociales, los instructores deberían estar altamente cualificados. También se deberían incluir cuestiones sobre la salud en los programas de rehabilitación que impliquen a infractores por conducción bajo los efectos del alcohol.

- ◆ Los cursos deberían extenderse a lo largo de un periodo amplio o varias semanas. Sin embargo, en una fase temprana, especialmente con personas con problemas de alcohol al volante, se recomiendan también intervenciones breves fuera del sistema legal.

En base a estas recomendaciones, algunos programas europeos se han demostrado eficaces para rehabilitar a los conductores de alto riesgo o con infracciones graves.

En Austria se han desarrollado cursos específicos de **“reciclaje obligatorio”** para este tipo de conductores (European Commission, 2007a, p. 56). Son imprescindibles para poder recuperar el permiso de conducir y están dirigidos principalmente a conductores con delitos de alcohol o exceso de velocidad. Los grupos están segregados cuando se trata de delitos relacionados con el consumo de alcohol, y también por diversos criterios, como la antigüedad en el carné.

- ◆ **Principales Directrices:** se trabaja el nivel de consciencia de los participantes sobre la relación entre las infracciones y las actitudes personales, e intenta diseñar nuevas formas para corregirlas. Se suplen las carencias de conocimientos más específicos, como pueden ser los efectos de la velocidad y del exceso de velocidad, a la vez que se desarrollan nuevos patrones de comportamiento, poniéndolos a prueba y estabilizándolos de forma rudimentaria.
- ◆ **Duración y Organización:** los cursos tienen entre 6 y 11 participantes y se componen de 15 unidades de 50 minutos cada una, divididas en cinco sesiones. Las sesiones están separadas por un intervalo de al menos dos días. La intervención dura al menos 22 días.
- ◆ **Docentes/Formadores:** los cursos son realizados en los institutos psicológicos de tráfico autorizados por el Ministerio Federal de Transporte. Han de satisfacer una serie de condiciones especiales establecidas en la legislación (psicólogo, experiencia profesional como psicólogo de tráfico, formación en técnicas de intervención terapéutica, titular del permiso de clase B, formación continua anual, etc.).
- ◆ **Evaluación de Impacto:** en los dos años y medio posteriores a la realización del curso los porcentajes demuestran una reducción de la reincidencia de un 50% entre los infractores que realizaron el curso (15,8%) con respecto a los que no lo realizaron (30,6%).
- ◆ **Coste:** el importe de la matrícula es de 525 euros para los primeros infractores y de 630 euros para los infractores reincidentes (European Commission, 2007a, p. 56).

Suiza es otro país que dispone de cursos de rehabilitación específicos para **“conductores ebrios reincidentes”** (European Commission, 2007a, p. 58) – aunque difieren en algunos aspectos, existen programas de rehabilitación similares en Austria, Bélgica y los Países Bajos---. Los cursos están **dirigidos a conductores con dos condenas por conducción bajo los efectos del alcohol si bien excluye a aquellos conductores que están diagnosticados como alcohólicos**. La participación es voluntaria, pero está vinculada a la reducción del periodo de recuperación del permiso de conducir.

- ◆ **Principales Directrices:** el programa da información sobre el tema del alcohol y la conducción (cuestiones legales y estadísticas, además de los efectos físicos del alcohol). Se anima a los

participantes a enfrentarse a sus propios hábitos de consumo y a definir sus propias soluciones. **El trabajo en casa es un medio importante para conseguir un cambio de conducta.**

- ◆ **Duración y Organización:** el programa dura de 8 a 12 semanas, y se compone de 6 sesiones en grupo de 2 horas (máximo de 10 participantes) y una hora de debate individual. Entre la infracción del delito y la participación en el curso suelen transcurrir unos 6 meses de media.
- ◆ **Docentes/Formadores:** son dirigidos por psicólogos nombrados por las autoridades cantonales y formados por el Consejo de Prevención de Accidentes de Suiza (bfu). En su mayoría ostentan una formación terapéutica adicional.
- ◆ **Evaluación de Impacto:** las tasas de reincidencia se pueden reducir en aproximadamente un 50 % en los conductores en estado de ebriedad que han participado en un programa de rehabilitación, en contraste con los conductores que no han participado, a lo largo de un periodo de observación de entre dos y cinco años.
- ◆ **Coste:** 350 euros.

(European Commission, 2007a, p. 58)

En Alemania el foco se centra en prevenir la reincidencia de los **“conductores nóveles”** mediante seminarios de rehabilitación desarrollados por el Consejo Alemán de Seguridad Vial (DVR) y expertos en educación sobre seguridad vial. Estos seminarios están **dirigidos a conductores que, estando aún en su periodo de prueba, hayan cometido una infracción grave.** El curso es obligatorio. La medida está encaminada a evitar la repetición de las infracciones, persuadiendo a los participantes para concienciarse del riesgo en las carreteras, motivándoles a comportarse de forma más segura y con más respeto hacia los demás.

- ◆ **Directrices:** La intervención se compone de los siguientes elementos: autorreflexión (autoevaluación), cambio de conducta y actitudes, y creación de nuevas estrategias. La intervención también engloba un paseo en coche con otros participantes, lo que desemboca en las críticas de los compañeros.
- ◆ **Duración y Organización:** El curso se compone de cuatro sesiones de 135 minutos cada una, e incluye una sesión práctica de observación de la conducción entre la primera y la segunda sesión. Las sesiones de formación deberían desarrollarse en un periodo mínimo de 14 días y máximo de 4 semanas.
- ◆ **Docentes/Formadores:** impartido por profesores de autoescuela especialmente autorizados. Los cursos de «formación de formadores» están coordinados por el Consejo Alemán de Seguridad Vial (DVR) y la Asociación de Profesores de Autoescuela.
- ◆ **Evaluación de Impacto:** los efectos aún no se han evaluado.
- ◆ **Coste:** los costes de participación se encuentran entre 200 y 350 euros por participante. Los costes de formación de un profesor de seminario rondan entre los 600 y los 800 euros, los gastos de administración se encuentran entre 30 y 40 euros por participante

(European Commission, 2007a, p. 59)

3.4.7 Sistemas técnicos para evitar conductas de riesgo

3.4.7.1 *Alcolock*

Es un sistema de detección de sustancias químicas volátiles (alcohol) conectado al sistema de encendido del vehículo. El sistema requiere que el conductor efectúe un test de aliento para permitirle arrancar el motor y, si detecta rastros de alcohol, bloquea el sistema de arranque, impidiendo así circular. Existen diversas tecnologías que permiten llevar a cabo ese control de alcohol. Generalmente, este dispositivo se usa combinado con un programa de rehabilitación complementario, para reducir el consumo de alcohol de los individuos implicados en casos graves de conducción (SWOV, 2011a, p. 1). La tecnología permite recoger y almacenar datos diversos que pueden ayudar en los programas de rehabilitación. Estos datos son leídos periódicamente y recogen información sobre el uso, intentos de fraude, o veces que se ha intentado poner en marcha el vehículo estando por encima de los niveles permitidos, entre otras.

Desde 1986, fecha en la que el dispositivo fue introducido por primera vez en California – EEUU, este dispositivo ha sido incorporado como elemento de seguridad en múltiples países como Canadá y Australia, para evitar la reincidencia de aquellos individuos ya condenados por conducir bajo los efectos del alcohol. En Europa sólo Suecia ha incorporado este sistema de forma generalizada, aunque numerosos países han realizado pruebas y están en vías de regular su uso (SWOV, 2011a, p. 1,2). La eficacia de este sistema es de un 100% cuando se usa adecuadamente.

La problemática detectada para explicar su baja aplicación hace referencia a la legislación que lo regula y la aplicación judicial de la misma. Cuando el programa es voluntario, el número de participantes es muy bajo (11%), invalidando la eficacia del sistema técnico. Cuando la resolución es judicial, el problema reside en que muchos jueces no están imponiendo la medida o, en caso de hacerlo, hasta un 80% de los condenados la incumple (SWOV, 2011a, p. 2). Por este motivo, este sistema debe ser acompañado de una legislación y medidas de control que en la práctica permitan una aplicación eficaz (SWOV, 2011a, p. 2,3). Estas medidas pueden resumirse en:

- ◆ La participación en un programa *alcolock* deberá ser obligatoria para todos los delincuentes que den positivo en la tasa de alcoholemia.
- ◆ La responsabilidad de los programas debe recaer en el organismo encargado de la emisión de permisos de conducción.
- ◆ El permiso de conducir debe especificar claramente que el conductor sólo puede conducir un vehículo con *alcolock* instalado. Este criterio tiene por objeto facilitar su aplicación.
- ◆ El cumplimiento de las condiciones previas del programa debe hacerse cumplir adecuadamente. Esto se puede hacer por regularmente, por ejemplo mensual, la comprobación del sistema *alcolock* por fraude y/o intentos de fraude, y la descarga de forma simultánea y el análisis de los datos de la grabadora de datos del *alcolock*.
- ◆ El contenido y la duración del programa deben adaptarse a las características del grupo objetivo, y debe ser posible adaptar el programa a cualquier alteración observada en el comportamiento y las características de sus miembros.

- ◆ La frecuencia de los intentos registrados de arrancar el coche después de beber sirve como una indicación de que las intenciones de comportamiento deseados aún no están presentes y del riesgo de reincidencia (Marques et al., 2001). Si la frecuencia es aún alta al final del programa acordado de antemano, el programa tendrá que ser ampliado.
- ◆ Se recomienda que estos programas sean subvencionados con el fin de mantener los costos a un nivel razonable, y evitar así que los infractores con ingresos más bajos no sean capaces de costear el programa.

Holanda es uno de los países que está llevando a cabo la implantación de este sistema conforme a las recomendaciones definidas anteriormente y que puede ser usado como modelo para su futura adopción en nuestro país (SWOV, 2011a). Otro ejemplo son las medidas combinadas con el alcolock que se aplican en Suecia (IRTAD, 2014a, p. 475).

3.4.7.2 Asistencia Inteligente de la Velocidad ISA

Los sistemas de “Asistencia Inteligente de la Velocidad” (*Intelligent Speed Assistant – ISA*) (PIARC, 2012a, p. 113) es el término empleado para referirse a los sistemas avanzados de asistencia al conductor destinados a mejorar el cumplimiento de los límites de velocidad de los conductores (SWOV, 2010a). Los sistemas ISA establecen la posición de un vehículo, comparan la velocidad del vehículo con el límite de velocidad en un tramo determinado, y luego informan al conductor del vehículo sobre el límite de velocidad establecido, o incluso pueden limitar la velocidad del vehículo de acuerdo con dicho límite de velocidad. **En los casos de reincidencia el sistema a utilizar sería el de “limitador de velocidad” para impedir los excesos que cometen sistemáticamente los conductores de alto riesgo** (SWOV, 2010a, p. 5).

Los sistemas más avanzados, y que han demostrado ser más eficaces, permiten modificar los límites de velocidad de forma dinámica, adaptándose a las condiciones variables de la vía o climáticas. Paradójicamente, algunos estudios han demostrado que el uso de esta tecnología puede hacer que los conductores adopten velocidades más elevadas de las que habrían adoptado por si mismos en ausencia del sistema (SWOV, 2010a, p. 2). Por tanto **la implantación de este sistema debería contemplarse como una medida obligatoria exclusivamente para aquellos conductores que han sido calificados de alto riesgo**. En cualquier caso, los resultados de este sistema aún no pueden ser totalmente valorados dada su escasa penetración en el mercado.

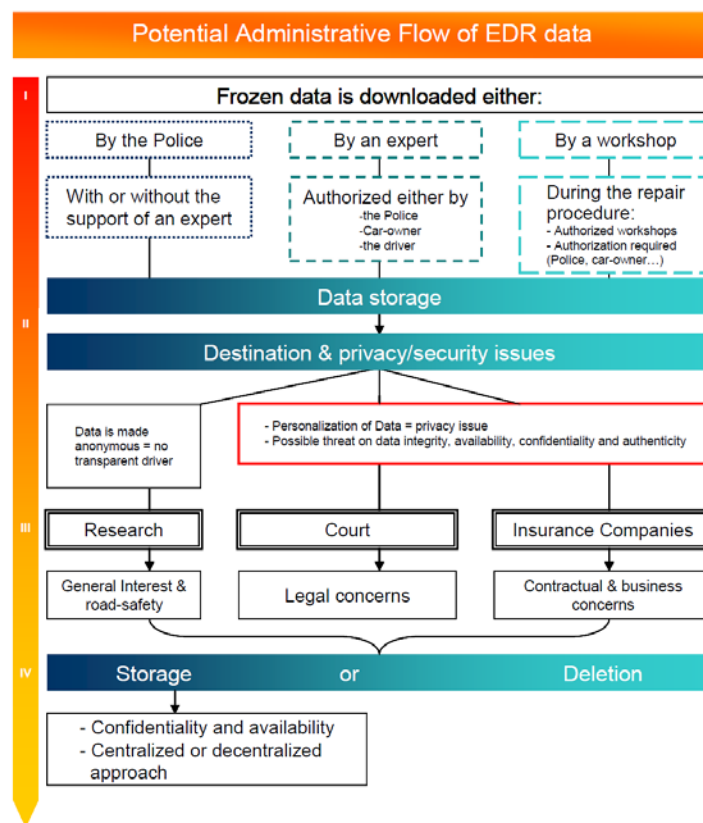
Es interesante resaltar la posibilidad de implicar a las compañías de seguros en el proceso de implantación del sistema, cobrando tarifas más económicas para los conductores que decidan implementar dicho sistema. Un ejemplo de este caso es el desarrollado en Dinamarca para conductores noveles (Nielsen & Lahrman, 2005, p. 2).

3.4.7.3 Sistemas de CAJA NEGRA

Los sistemas de grabación de datos del vehículo, en inglés “Vehicle Event Recorders”, o más comúnmente conocidos como “**cajas negras**”, han sido ampliamente evaluados en Estados Unidos⁷⁹ y en la Unión Europea mediante los proyectos VERONICA I y II (European Commission, 2006, 2009). Aunque hasta la fecha su uso ha sido principalmente para el análisis y la investigación de accidentes, los denominados

⁷⁹ Fuente: <http://www.nhtsa.gov/EDR>

“journey data recorders” que monitorizan los datos relativos a los desplazamientos, también han sido identificados como una posible medida eficaz para controlar y reducir la reincidencia (European Commission, 2014c). Estos dispositivos permiten, al igual que ocurre en los aviones desde hace décadas, registrar y almacenar un conjunto de parámetros críticos para conocer la dinámica del vehículo y, a partir de sistemas electrónicos de identificación de vehículos, evaluar el estilo de conducción de un determinado conductor e incluso monitorizarlo a distancia (European Commission, 2014c). Estos sistemas ya han sido ampliamente utilizados en flotas comerciales y vehículos oficiales como los de la policía. Uno de los problemas principales para su implantación hace referencia a la gestión, fiabilidad y seguridad de los datos obtenidos. Una gran parte de la investigación se ha centrado en definir los protocolos legales que garanticen los derechos de los usuarios implicados, sobre todo en los casos de accidente. El protocolo recomendado, así como los realmente implementados en países como Suecia, Finlandia, Reino Unido, Francia y Holanda (European Commission, 2009) pueden dar una idea del problema.



3.4.7.4 Sistemas automáticos de reconocimiento de matrículas

Este tipo de sistemas hace uso de la tecnología de reconocimiento óptico de caracteres OCR para identificar automáticamente la matrícula de los vehículos, verificarla en una base de datos centralizada, e informar de la existencia de cualquier incidencia relacionada con la misma, ya sea a los servicios centrales de la policía o al agente que patrulla en una zona residencial⁸⁰. Estos sistemas son capaces de prevenir algunos tipos de reincidencia (ej. conducción sin permiso) en la medida que la información para justificar la detención de un vehículo está disponible casi en tiempo real (Roberts & Casanova, 2012). Existe una

⁸⁰ Fuente: <http://www.anpr-tutorial.com/>

limitación en este sentido, y es la de poder ligar la información de un determinado vehículo con el conductor que realmente lo conduce, aunque los avances en sistemas de reconocimiento facial están cada vez más cerca de poder hacerlo.

Sin embargo, **el debate ético abierto por la existencia de estos sistemas** es muy amplio y profundo. Al igual que ocurre con otros sistemas parecidos, la mera existencia de bases de datos con ingentes cantidades de información sobre todos los vehículos identificados, las horas, días, y los trayectos recorridos crea la posibilidad de que sean utilizados de forma poco ética por los cuerpos de seguridad, los estados o incluso usuarios no autorizados, con el consiguiente rechazo social de los mismos que los ve como herramientas de recaudación, o peor aún, de control social (van Ooijen & Bokhorst, 2012).

3.4.7.5 Sistemas de Licencia Electrónicos

Estos sistemas permite bloquear el arranque del vehículo mediante la identificación de una licencia de conducir electrónica que, a través un proceso de verificación en una base de datos de los permisos en vigor, impide que las personas con el permiso suspendido o revocado puedan conducir (Pereira et al., 2013, p. 15).

3.5 MEDIDAS EVITATIVAS

FASE	TIPO DE PROGRAMA/ MEDIDA	REGIÓN / PAÍS	PROGRAMA/MEDIDA	FUENTE
Evitación	Legal		Retirada permanente del permiso	(Clark, 2011, p. 5)
Evitación	Legal	Portugal	- Retirada del carné para nóveles que tienen sanción grave	(Jost et al., 2012, p. 44)
Evitación	Legal / Administrativa	Australia	Confiscación del vehículo	
Evitación	Legal	Varios	Prisión	
Evitación	Legal	Japón	- ICHIHARA Cárcel específica sólo para conductores	(Johnson, 1991)
Evitación	Legal	Nueva Zelanda	- Ha doblado las penas de cárcel para reincidentes	(IRTAD, 2014a, p. 381)
Evitación	Legal	Portugal	- Campaña "Safe Road" dirigida a presos por conducción sin permiso	(IRTAD, 2014a, p. 426)
Evitación	Legal	EEUU	- Investigación sobre reincidencia penal	(La Vigne et al., 2006)

permiso

Esta medida es una de las que se pretende evitar mediante el uso de todos los mecanismos posibles para rehabilitar a los conductores reincidentes. Al igual que la suspensión del permiso, para ser eficaz ha de ir acompañada de medidas de detección y judiciales complementarias, pues en caso contrario resulta ineficaz (Habtemichael & de Picado-Santos, 2013). **Muchos conductores a quienes se les ha retirado el carné siguen conduciendo habida cuenta de la baja probabilidad de ser detectados** (Clark, 2011, p. 5). Algunos países ya están aplicando esta medida en fases muy tempranas de la reincidencia. En Portugal se ha implantado un protocolo de retirada del carné para aquellos conductores nóveles que tienen una sanción grave (Jost et al., 2012, p. 44). A pesar del rechazo inicial esta medida ha sido reconocida como eficaz en la lucha contra la reincidencia juvenil en materia de tráfico. Asimismo, y para incrementar las posibilidades de detección de personas que no deben conducir, se están definiendo protocolos que obligan a los conductores con un historial de tráfico negativo a renovar de forma presencial el permiso de conducir (McCullough, Henningfield, & Baladi, 2001).

3.5.2 Confiscación del vehículo

El objetivo de esta medida es impedir que los conductores reincidentes a los que se ha suspendido o retirado el permiso y que ignoran esa sanción disponga del vehículo (Auditor General, 2001, p. 160; European Commission, 2007d, p. 27). Desde hace más de una década, algunos países como Estados Unidos (NHTSA, 2011, p. 19), Canadá (OSMV, 2013, p. 5) o Nueva Zelanda (PIARC, 2012a, p. 264), o más recientemente Australia (Pereira et al., 2013, p. 10), han aplicado esta medida con éxito. En este sentido, se utilizan diferentes mecanismos que van desde el famoso “cepo” que bloquea las ruedas, hasta la confiscación permanente del vehículo por parte de la autoridad judicial. Australia, por ejemplo, aplica esta medida de forma gradual, con un primer período de 28 días, un segundo de 3 meses y un tercero de seis meses o definitivo (Clark, 2011, p. 6). En España en la la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, establece que el vehículo a motor o ciclomotor se considerará instrumento del delito y se puede proceder a su decomiso como medida preventiva.

3.5.3 Prisión

Aunque se ha comprobado que las medidas penales generalizadas no sólo no obtienen los resultados esperados, sino que los empeoran, y a pesar de que en la actualidad se persigue más un enfoque rehabilitador y reintegrador que penalizador para reducir la reincidencia (SCCJR, 2012, pp. 42, 45), esta medida es la última opción disponible para evitar la reincidencia de aquellos conductores para los que no haya funcionado ninguna otra de las mencionadas a lo largo de esta sección. En cualquier caso, ya ha sido ampliamente comentada en el capítulo de estudios de caso, debiendo resaltar aquí el caso de la prisión japonesa de Ichihara, cárcel específica para delincuentes de tráfico (Alonso Plá & Universidad de Valencia, 2007, p. 169). Algunos países, como Australia, han intensificado las penas de cárcel para los conductores reincidentes (IRTAD, 2014a, p. 381). Asimismo, también se han implementado diversos programas carcelarios, tanto para la obtención del permiso de conducir como forma potenciar la reinserción, como para rehabilitar a los conductores condenados por delitos de tráfico “Safe Road” (IRTAD, 2014a, p. 426).

3.6 MEDIDAS DE MEJORA

FASE	TIPO DE PROGRAMA/ MEDIDA	REGIÓN / PAÍS	PROGRAMA/MEDIDA	FUENTE
Mejora	Legal	Europa	Modificar las leyes para permitir aplicar las políticas de seguridad vial	(European Commission, 2007b, p. 26)
Mejora	Colaborativa	Suecia	Colaboración transversal de todos los actores implicados en seguridad vial a nivel nacional	(IRTAD, 2014a, p. 474)
Mejora	Colaborativa	Europa	Crear protocolos de coordinación para gestionar eficazmente las sanciones internacionales	(IRTAD, 2014a, p. 76)
Mejora	Colaborativa	Europa	- TISPOL – Red Europea de Policías de Tráfico	(European Commission, 2007b, p. 28)
Mejora	Varios	EEUU	Estrategias para Conductores de riesgo en el ámbito laboral	(Dao, 2010)
Mejora	Financiera	Finlandia	Programa TARVA	(European Commission, 2007a, p. 14) http://www.tarva.net/
Mejora	Financiera	Bélgica	Fondo de seguridad vial	(European Commission, 2007a, p. 15) http://www.mobilit.fgov.be
Mejora	Financiación		Acuerdos con ONG, fabricantes y aseguradoras para financiar acciones conjuntas	(OCDE, 2006, p. 81)
Mejora	Científica	Europa	Desarrollar programas permanentes de investigación sobre seguridad vial	
Mejora	Colaborativa		Recopilación e Integración informática de datos mediante encuestas	
Mejora	Administrativa	Suiza	- Vigilancia de las infracciones por velocidad y alcohol al volante (Encuestas)	(European Commission, 2007a, p. 73)
Mejora	Administrativa	Gran Bretaña	- Vigilancia de las infracciones por uso del teléfono móvil (Encuestas)	(European Commission, 2007a, p. 74)

Dentro del proceso de revisión de las medidas y programas identificados como eficaces para prevenir la reincidencia, es imprescindible resaltar aquellos que hacen referencia a los niveles superiores de organización de la seguridad vial, tanto a nivel nacional como internacional. En este apartado detallamos las principales medidas que, dentro de esos niveles, pueden facilitar la implantación y mejora de los programas de lucha contra la reincidencia y que pueden resumirse en (PIARC, 2012a, p. 18) :

- ◆ La existencia de objetivos y estructuras claras (qué agencia lidera la seguridad vial; la existencia y el funcionamiento activo de una jerarquía de gobierno bien definida al respecto; claridad de roles, responsabilidades y rendición de cuentas para las agencias clave en esta materia; y la identificación de las capacidades que necesitan ser reforzadas);
- ◆ La coordinación entre los organismos y también con las partes interesadas;
- ◆ La existencia de una legislación adecuada, que cuente con apoyo judicial, marcos eficaces de aplicación y accesibilidad a datos precisos de infracciones y permisos de conducir;
- ◆ La adecuada financiación y asignación de recursos para permitir la implementación de intervenciones prioritarias que permitan lograr la eficacia de la seguridad vial;
- ◆ La adecuación de las actividades de promoción para crear conciencia y fomentar la aplicación de los cambios en el gobierno y más allá. Los comités de seguridad vial parlamentarios, donde todos los partidos reciben sesiones informativas regulares, son una herramienta eficaz para construir la comprensión y el compromiso de los mismos;
- ◆ Supervisar, evaluar y publicar los resultados obtenidos por las políticas de seguridad vial;
- ◆ Acuerdos de investigación adecuados, así como de desarrollo y transferencia de conocimientos.

De entre todas estas recomendaciones resaltamos las más mencionadas en los informes revisados.

3.6.1 Diseño orientado a procesos

Históricamente, las políticas de tráfico se han diseñado y dictado desde los niveles superiores de estructuras gubernamentales muy piramidales, siendo asumidas en bloque y de forma aislada por los organismos de niveles inferiores. Esta aproximación está actualmente en desuso, siendo una recomendación generalizada por todos los expertos internacionales que, tanto el diseño como la implantación y el seguimiento de las estrategias de prevención de la reincidencia se realicen de forma transversal, recabando la implicación de todos los actores que, en mayor o menor medida y a diferentes niveles, tienen intereses o se ven afectados por esta materia.

También se resalta la necesidad de implementar mecanismos adecuados de coordinación y comunicación, identificando y asignando claramente las distintas funciones y tareas que cada uno debe realizar y su ámbito de actuación, así como desarrollar herramientas para el intercambio y unificación de datos que permitan llevar a cabo el cumplimiento de las sanciones impuestas y auditar la eficacia del conjunto. Es de especial relevancia gestionar de forma adecuada los puntos de unión entre los diferentes actores implicados, pues es en esos puntos donde existe un mayor margen para la mejora global del sistema.

3.6.2 Respaldo legislativo-judicial

Cabe destacar la práctica unanimidad de los diferentes informes en lo relativo a la adaptación y ampliación de los sistemas legales, para permitir el completo desarrollo e implantación de aquellas medidas que se han demostrado eficaces en la lucha contra la reincidencia (European Commission, 2007b, p. 26; Jost et al., 2012, p. 62; PIARC, 2012a, p. 63; World Health Organization et al., 2013, p. v), ya sean éstas de carácter técnico, como el alcolock, o de intervención humana. Sólo 28 países, que representan a 449 millones de personas (el 7% de la población mundial), tienen leyes adecuadas que aborden los cinco factores de riesgo (velocidad, conducción bajo los efectos del alcohol, uso del casco, cinturones de seguridad y sistemas de retención infantil) (World Health Organization et al., 2013, p. viii). El camino recorrido hacia este objetivo, y los desafíos aún existentes, pueden comprobarse en la forma y momento en que los países han ido incorporando en su legislación las diferentes medidas de seguridad vial (IRTAD, 2014b, p. 30). Además, la legislación y los sistemas punitivos deben ajustarse para acomodar, de forma razonable, a los diferentes subgrupos de reincidentes (Clark, 2011, p. 5). Por ejemplo, no pueden aplicarse las mismas sanciones a alguien que pierde sus puntos por pequeñas infracciones a lo largo de un período de varios años, que a aquel que los pierde de golpe por infracciones muy graves contra la seguridad vial.

Es además imprescindible la implicación del sistema judicial que, con su adecuada aplicación de la legislación vigente, puede influir profundamente en la eficacia de las medidas implantadas (PIARC, 2012a, p. 63).

3.6.3 Cooperación internacional

Otro de los problemas ampliamente apuntados en los diferentes informes, es la dificultad de ejecutar las sanciones impuestas cuando el reincidente no es ciudadano del país donde se comete la infracción. La necesidad de establecer protocolos de colaboración entre países se hace más patente en Europa, donde la movilidad internacional se ha disparado desde la desaparición de las fronteras nacionales, dando lugar a la “EU Cross Border Enforcement Directive” (ETSC, 2014). En este sentido, cabe resaltar la iniciativa TISPOL (European Commission, 2007b, p. 28) que persigue crear un entorno de intercambio de ideas y mejores prácticas de seguridad vial entre las diferentes policías europeas. De hecho la última modificación de la Ley Tráfico y Seguridad Vial (Ley 6/2014 de 7 de Abril) incluye una disposición adicional con el objeto de incorporar a nuestro ordenamiento interno la Directiva 2011/82/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial. Se regula el procedimiento para el intercambio de información sobre infracciones de tráfico entre España y los demás Estados de la Unión Europea, a fin de poder sancionar determinadas infracciones cuando se cometan con un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se cometió la infracción.

3.6.4 Financiación

Es un hecho cierto que, independientemente de la calidad de las medidas identificadas, el éxito o fracaso de su implementación pasa por contar con una financiación suficiente. Así, podemos remarcar dos iniciativas que persiguen justificar y dotar de los medios económicos adecuados a las iniciativas de seguridad vial.

Por un lado destaca el programa TARVA (European Commission, 2007a, p. 14), desarrollado en Finlandia con el fin de facilitar el cálculo de los costes reales y, a partir de ellos justificar la inversión, de las diferentes medidas de seguridad vial implementadas en la red viaria del país. Ésta se presenta como una medida eficaz para elegir y priorizar las diferentes actuaciones posibles (Peltola, Rajamäki, & Luoma, 2012).

Por otra parte, se resalta también la creación de “Fondos de Seguridad Vial”, tanto en Austria (AMTIT, 2011, p. 34) como en Bélgica (European Commission, 2007a, p. 15) o Nueva Zelanda (RST, 2013) con el fin de financiar las medidas dirigidas a forzar el cumplimiento de las normas de seguridad vial, especialmente de las más importantes (velocidad, alcohol, cinturones de seguridad, conducción agresiva, transporte de mercancías peligrosas, etc...). Estos fondos se nutren de las cantidades recaudadas mediante impuestos de circulación y las multas, y los fondos no justificados o no gastados son reclamados al final del ejercicio.

3.6.5 Colaboración público-privada

En línea con lo expresado en el punto 1.6.2, diversos informes recomiendan profundizar en el establecimiento de estrategias conjuntas, público-privadas, que permitan abordar los problemas de seguridad vial de una forma integral. Así, se recomienda establecer acuerdos marco de colaboración con ONGs, fundaciones, asociaciones vecinales, compañías de seguros, fabricantes de automóviles y de bebidas alcohólicas entre otros, con el fin de recabar nuevas ideas y apoyar posibles vías de actuación para atajar fenómenos como la reincidencia (OCDE, 2006, p. 82).

Otro grupo de interés en participar en estas iniciativas conjuntas son las compañías dedicadas al transporte profesional por carretera, tanto de viajeros como de mercancías. Estas compañías, debido a su número de empleados, son en sí mismas laboratorios excepcionales para comprobar la eficacia de las diferentes medidas correctivas. Además, son las más interesadas en descubrir e implantar dichas prácticas, dado que sufren directamente los problemas relacionados con la reincidencia, tanto en lo relativo a la seguridad de su personal, como en las implicaciones económicas y logísticas que tienen los accidentes, las sanciones, suspensiones de permiso o inhabilitaciones de sus conductores (Dao, 2010). En este sentido, cabe destacar dos manuales relativos a la implementación de medidas de seguridad vial para empresas de transportes; el primero ha sido elaborado en Suecia por la *Swedish Road Administration* (VVÄkr, 2008) y el segundo está elaborado en Reino Unido por RODASAFE, un consorcio formado por empresas de transportes, el gobierno y profesionales de la seguridad vial (Driving for Better Business, 2013).

3.6.6 Recopilación de datos e investigación

Otra de las medidas reseñadas por numerosos estudios hace referencia a la necesidad de mantener, de forma permanente, políticas de recopilación de datos e investigación de los mismos, tanto de accidentes, como de hábitos y actitudes relativos a la seguridad vial. Algunas de las prácticas más relevantes en este sentido han sido desarrolladas en países como Suiza, donde cada tres años se realiza un estudio, mediante entrevista telefónica a cerca de 6.000 conductores, para actualizar los indicadores relativos a numerosos parámetros relacionados con la seguridad vial (European Commission, 2007a, p. 73). Otro caso significativo es el de Reino Unido donde, entre otros temas, se han venido realizando estudios periódicos sobre el uso del teléfono móvil durante la conducción mediante observación directa y sistemas

electrónicos de detección de móviles. El estudio ha recopilado datos en 38 localizaciones distintas, de más de 110.000 coches y otros 27.000 vehículos, con el fin de conocer la prevalencia y las tendencias en este tipo de comportamientos de riesgo (European Commission, 2007a, p. 74).

3.7 Conclusiones

A lo largo de esta tercera parte hemos presentado las principales iniciativas identificadas a nivel internacional para hacer frente al fenómeno de la reincidencia. Una de las primeras conclusiones alcanzadas en este análisis hace referencia a la eficacia de las diferentes medidas en relación con el perfil psicológico y social del reincidente, haciendo especial referencia a la necesidad de aplicar medidas específicas a problemas y personas concretos. Se ha comprobado la baja eficacia de los programas de “temática general” en la corrección de las principales conductas reincidentes. Así, la aplicación o no de las diferentes medidas analizadas en esta sección debería estar ajustada al tipo de perfil al que corresponda la persona reincidente.

Necesitamos seguir preguntándonos, no solo “¿Qué funciona?”, sino la pregunta infinitamente más matizada que es “¿Qué funciona, con quién, bajo qué circunstancias y cómo podemos saberlo?”. La intención de reducir la reincidencia mediante tratamientos estandarizados ha sido vista por la mayoría como un simple intento de re-educación moral por parte del estado, resultando de esta forma impersonal, mecánico, y realmente ineficaz.

(Hollin & Palmer, 2006)

Esa elevada variabilidad en la casuística nos obliga a aceptar un hecho cierto: el fenómeno de la reincidencia es un fenómeno complejo. Cualquier intento de implantar o evaluar, de forma aislada, medidas concretas y enmarcadas en un espacio de tiempo limitado, se encontrará un techo en su nivel de eficacia por encima del cual le será muy difícil progresar.

La reincidencia es un fenómeno que debe ser abordado de forma transversal, combinando diversas medidas, a distintas escalas y de forma continua a lo largo del tiempo; es decir, precisa un enfoque global.

Una vez hechas estas matizaciones, las conclusiones más importantes que podemos extraer de nuestro **análisis de programas y medidas internacionales en el ámbito de la reincidencia y aspectos afines** son las siguientes:

Prevención: Educación/Formación:

- ◆ Una de las mejores estrategias para prevenir la reincidencia es el **desarrollo e inclusión de programas de educación continua en seguridad vial a lo largo de toda la etapa escolar, siendo especialmente eficaz la educación "entre iguales"**. De este modo se garantiza la educación reglada de los menores en seguridad vial y su toma de conciencia de los principales riesgos. Por añadidura esta medidas permite que los menores actúen como **"creadores de conciencia" en su entorno más próximo. Estas medidas pueden ser de especial relevancia para actuar sobre**

aquellos colectivos con una importante prevalencia de la reincidencia debido a causas socio-culturales.

- ◆ En el ámbito de la **formación específica de conductores**, la medida más significativa para prevenir la reincidencia es la implantación **de un modelo de obtención del permiso gradual, donde se alargan los periodos de aprendizaje y supervisión para conseguir la adquisición gradual de buenos hábitos**. Ésto, combinado con medidas complementarias como las "**Escuelas de seguridad**", permite un mayor grado de consciencia y madurez cuando los conductores noveles se incorporan definitivamente al sistema. En este ámbito se enmarcan también los "**cursos de reciclaje**", cuya realización se propone que sea voluntaria y antes de dictar sentencia, mejorando con ello numerosos factores psico-sociales que afectan a la reducción de la reincidencia.
- ◆ Asimismo, es imprescindible incrementar y mejorar la capacitación de los profesores de formación vial incorporando en su formación contenidos que les permitan desarrollar competencias adicionales relacionadas con el desarrollo integral de la persona, tanto como individuo, como parte de un sistema social al que pertenece.
- ◆ En el apartado de **comunicación**, las estrategias más exitosas siguen un patrón de presencia **sostenida en los medios**, aunque no excesiva, con frecuentes cambios del target al que se dirigen, así como del formato y el mensaje, siendo así capaces de mantener el *engagement* de la audiencia.
- ◆ En relación al uso de cinturón de seguridad, las medidas más eficaces son técnicas, con avisadores luminosos y sonoros permanentes ligados al uso del cinturón.
- ◆ Una de las recomendaciones relacionadas con la detección de los reincidentes **es el incremento de los controles policiales combinados con la señalización variable** en función de las condiciones de la vía. Ambas medidas combinadas harán más probable la detección de un determinado perfil de conductor de riesgo que destaca más cuando dichas limitaciones son intensificadas de forma coyuntural. Este mismo efecto se puede conseguir con la combinación de la señalización variable y el control mediante cámaras y radares que incorporen esas variaciones.
- ◆ El uso de técnicas matemáticas (modelización y estimaciones) para **establecer la ubicación y el momento idóneos de los controles y radares móviles**, como medidas propicias para la disuasión y la detección de conductores reincidentes o de alto riesgo.
- ◆ **Programas de evaluación psico-médicos específicos para detectar**, de forma fiable, la existencia o no de los diferentes problemas que se pretenden abordar (adicciones, deterioro por edad, etc...), en vez de los de tipo generalizado que se aplican a todos los conductores. Este enfoque los hace más eficaces a la vez que reduce los costes, más elevados en los programas generales.
- ◆ Para determinados problemas de rehabilitación y concienciación, se recomienda poner en marcha programas de actuación comunitarios en el entorno del reincidente, donde el componente de influencia social sostenido que conllevan permite alcanzar un mayor grado de eficacia.

Corrección:

- ◆ En relación con los programas de permiso por puntos, para obtener sus máximos beneficios se recomienda la combinación con medidas de control, comunicación y feedback sostenidas en el tiempo para mantener sus beneficios, así como el continuo estímulo para la recompensa y el castigo (variación en los valores de obtención y pérdida por sanciones) En ese sentido, se recomienda la combinación de los programas de puntos con las estrategias de control explicadas anteriormente, como son la selección matemática de la ubicación y el momento de los controles para maximizar la disuasión, así como su intensificación simultaneada con la modificación coyuntural de la señalización variable en determinados tramos. Este tipo de estrategias combinadas pueden ser excepcionalmente eficaces para facilitar la detección y detención de los infractores más refractarios.
- ◆ Una de las observaciones repetida en la literatura **respecto a las sanciones, multas, suspensión o retirada del permiso**, es la constatación de la **dificultad que encuentran éstas medidas** para impedir la reincidencia, por lo que todas ellas deberían ser utilizadas conjuntamente con otras evitativas, y siempre de acuerdo con los perfiles identificados y el tipo de infracción o delito cometido.
- ◆ Algunas de estas medidas complementarias a las sancionadoras vienen facilitadas por los avances tecnológicos más recientes, existiendo dispositivos como el alcolock, los ISA (Intelligent Speed Assistant), los sistemas de caja negra, sistemas de posicionamiento y control a través de apps las licencias electrónicas, o los avisadores de uso de cinturón, que materialmente impiden, en la mayoría de los casos, incumplir las leyes mediante sistemas técnicos.

Evitación:

- ◆ Cuando todo lo anterior falla, todos los informes coinciden en aplicar las medidas más drásticas como son la retirada permanente del permiso (con las limitaciones que en si misma padece), la confiscación del vehículo o, en última instancia, el encarcelamiento.

Mejora:

- ◆ En cuanto a las posibilidades de mejora del conjunto de medidas, los informes recomiendan encarecidamente un enfoque transversal y colaborativo por parte de todas las administraciones implicadas, así como la colaboración público-privada para llevar a cabo nuevas iniciativas y consolidar las ya existentes. Además, resaltan la necesidad de implicación legislativa y judicial para dotar de eficacia a las medidas elegidas, así como una adecuada financiación de las mismas que permita su implementación, la auditoría de su eficacia y nuevas investigaciones para mejorarlas o desarrollar otras nuevas.

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES GENERALES

La indefinición y ambigüedad de la reincidencia en el ámbito de la seguridad vial

Las investigaciones en materia de reincidencia vial son escasas, en su mayoría poco actualizadas y difícilmente comparables. La idiosincrasia de los diferentes contextos de análisis, la falta de delimitación tanto del perfil del infractor como de la propia definición de reincidencia (y multirreincidencia) impiden la producción de estadísticas y datos comparables.

Dificultades penales y políticas añadidas en el caso de España

A las dificultades asociadas a la escasez de datos existentes y la falta de definiciones operativas y homogéneas de la reincidencia, en el caso de España se suma la naturaleza controvertida y politizada. En el contexto español los debates y reformas legislativas en materia de reincidencia llevan consigo tensiones políticas de antaño en torno a la condición de agravante en función del autor, del objeto o del hecho, lo que muestra la desconexión existente entre el/la legislador/a y la *doctrina* científica. Los gobiernos conservadores por lo general suelen inclinarse por el Derecho Penal, que incluye penas adicionales en función del autor, en lugar de optar por el Derecho Penal del delito.

Un cambio de signo, un renovado interés en la reincidencia al amparo de la Gran Crisis

En las épocas de crisis socioeconómicas sostenidas, como la actual, cuando el número de víctimas mortales tiende a disminuir, la reincidencia y recientemente, la multirreincidencia, son más notorias y susceptibles de ser contempladas como problemas prioritarios para los organismos competentes, sus planes estratégicos y, en el caso español, reformas legales.

La historia de la reincidencia es la historia de sus limitaciones, de sus velos y desvelos, pero también la historia de las grandes transformaciones socioeconómicas.

La escasa presencia o mención tangencial de la reincidencia en la mayoría de los informes y estrategias de seguridad vial consultados contrasta con el renovado interés mostrado por la mayoría de países de la OCDE. Estamos ante un supuesto cambio de signo, ante una nueva toma de conciencia en materia de reincidencia por parte de los organismos y autoridades competentes. Así lo indican la aparición de nuevos estudios y publicaciones relevantes (IRTAD, 2014; PIARC, 2012; SUPREME, 2007; AUSTRROAD, 2009 – Styles et al), si bien, en su mayoría, siguen sin incluir la reincidencia como un apartado de interés en sí mismo o área prioritaria. Sin embargo, al amparo de los nuevos tiempos, las autoridades y organismos competentes, tanto a escala supraestatal (IRTAD, 2014) como estatal (*Plan de Investigación en Seguridad Vial y Movilidad 2013-2016*, DGT, 2014) han tomado buena nota de la desconexión existente entre el fenómeno de la reincidencia, las políticas de seguridad vial y la investigación.

Un nuevo horizonte en tránsito: de la reincidencia a la multirreincidencia

Semejante cambio de rumbo también ha recalado en España como indica el nuevo protagonismo de la multi/reincidencia en *Plan de Investigación en Seguridad Vial y Movilidad 2013-2016*. Todo apunta a que la tan anunciada reforma penal en materia de seguridad vial estará más centrada en el fenómeno de la multirreincidencia (definida actualmente, pero todavía no oficial, como la suma de más de 10 infracciones anuales) que en la reincidencia, en el delito de autor que en el propio delito.

La multirreincidencia: un nuevo indicador para evaluar las políticas de seguridad vial

Esta apreciación es de máximo interés porque permite atisbar un nuevo horizonte en las políticas y estrategias de seguridad vial. De este modo cabría plantear que a pesar de sus dis/continuidades, la reincidencia y, en particular, la multirreincidencia será, si no lo es ya, uno de los principales indicadores del nivel de eficacia de las estrategias y políticas en movilidad y seguridad vial. Y viceversa. Las políticas y estrategias en torno a la multirreincidencia devendrán a su vez en un indicador explícito de políticas y orientaciones sociales de mayor alcance.

La tardía Visión y Perspectiva Española: Otra dificultad añadida

La escasa penetrabilidad de la reincidencia en las políticas de seguridad vial en España ha sido un problema compartido por la mayoría de los países europeos. No obstante el problema de la reincidencia no resulta tan acuciante en los países y jurisdicciones que desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado abanderaron las visiones comprensivas (Suecia, Holanda, Noruega) o aquellos otros que empezaron a incorporarlas años después (Reino Unido, Francia, Alemania) o el grupo de países de reciente adscripción a las mismas (Polonia, República Checa, Hungría). España se ha incorporado demasiado tarde a las visiones hegemónicas en Europa, en un momento de fuertes cambios y transformaciones.

La Multi/reincidencia pone de relieve los límites de las visiones y perspectivas hegemónicas en seguridad vial

La visión hegemónica en la UE es la Visión Cero. Por su parte el enfoque de Sistema Seguro es uno de los principales requisitos para poder llevar a cabo de manera exitosa estrategias acordes a esta Visión. Sin embargo, algunos de los países con un mayor bagaje y experiencias más innovadoras en materia de reincidencia, como es el caso de Japón, Canadá y Estados Unidos ponen el acento en las dimensiones socioculturales. Estas variables son poco consideradas en la UE y hacen presagiar un escaso margen de maniobra en nuestro contexto para el desarrollo de políticas y estrategias distintas a las medidas técnicas y tecnológicas, siendo la conducción autónoma o monitorizada (para multi/reincidentes y otros grupos de riesgo) el gran *desiderátum* y panacea, no exento de daños colaterales y efectos secundarios.

Sobre la “no respuesta” y otras dificultades reveladoras en el trabajo de campo

Las dificultades encontradas en nuestro trabajo de campo inicial, a la hora de obtener información precisa sobre la reincidencia en los distintos países y miembros de la UE, España inclusive, obedecían a nuestro entender a la especificidad de mucha de la información requerida, principalmente la relativa a perfiles sociológicos y a datos de los programas de intervención. De cara a una futura mejora del protocolo de obtención de datos se recomienda la segmentación del cuestionario en partes diferentes, que a su vez puedan ser enviadas a distintos expertos en cada una de las temáticas investigadas. De esta manera se podría incrementar la tasa de respuesta.

Al comienzo de la investigación no éramos conscientes de las complejidades que acompañan a la multi/reincidencia. Tampoco podíamos suponer estas dificultades resultaran a la postre reveladoras.

De la “no respuesta” a la opacidad en torno a la nueva definición de multirreincidencia

A este respecto valga comentar el secretismo que acompaña a la definición todavía no anunciada por nuestras autoridades de multirreincidencia. Según los datos obtenidos (noviembre 2014) para el caso de España, no disponibles públicamente, **los multirreincidentes son actualmente definidos como aquellas personas con más de 10 infracciones anuales**. Esta nueva definición precisa de una fundamentación hasta la fecha inexistente o al menos desconocida para nosotros y el resto de la comunidad científica, por no decir la opinión pública. **Ninguno de los países miembros de la Unión Europea ha adoptado o adopta semejante criterio a la hora de definir el concepto de multirreincidencia ni las estadísticas derivadas del mismo. Solo nos consta que el estado de Nevada, en Estados Unidos, utiliza una definición pareja.**

La sospechada centralidad de la multirreincidencia en la nueva reforma penal

Tanto la falta de información al respecto como el halo de secretismo que acompañan la nueva definición de multirreincidencia en el caso español invitan a conjeturas varias. El hecho de que la nueva definición no sea de dominio público puede que obedezca a que no exista todavía un consenso para ser adoptado como criterio oficial. También cabría pensar que dicha definición se estuviera barajando como parte central de la tan esperada reforma penal en materia de seguridad vial anunciada a comienzos de la presente legislatura por parte del Ministro del Interior.

El conductor y su contexto: Algunas certezas sobre la reincidencia según los estudios y análisis científicos

A la hora de abordar la reincidencia y posibles recomendaciones para las políticas sociales, las observaciones en periodos extensos y perspectivas de análisis longitudinales aportan datos más fiables (Payne, 2007). Otros estudios evidencian que el número de personas arrestadas es el mejor indicador para estimar el número de reincidentes en la conducción bajo la influencia del alcohol (Waren-Kigenyo & Coleman, 2014).

La efectividad de la política en seguridad vial en la mayoría de los países en décadas pasadas residía en la combinación de numerosas medidas entre las que se encuentran medidas legislativas y endurecimiento de las penas, mejora de las infraestructuras, junto con intensas campañas de **concienciación y educación social que garanticen el apoyo ciudadano y de las comunidades**. Junto a la mejora en los sistemas de seguridad de las infraestructuras y de los vehículos, estas han sido las principales claves para alcanzar grandes logros en un periodo de tiempo relativamente corto.

Semejantes evidencias ponen de manifiesto la necesidad de considerar otros modelos y medidas complementarias como pasamos a detallar, a modo de recomendaciones, en la siguiente sección.

4.2 RECOMENDACIONES

Hacia Perspectivas y Modelos más sociales

La Visión Cero y la Perspectiva del Sistema Seguro precisan de una adaptación al contexto español. Las promesas depositadas en infraestructuras ultra-seguras e indulgentes con el error humano, así como la conducción autónoma, **pueden convertirse en parte del problema en lugar de la solución**. El factor más importante, y el menos explorado por estos modelos, reside en la dimensión sociocultural.

En este sentido sería conveniente aprender y adaptar iniciativas y modelos que incluyan los valores culturales y sociales del tráfico apoyando a las intervenciones que contemplan corregir conductas y actitudes individuales y las de mejora de infraestructuras y tecnologías de control, que pasarían de encontrarse en un modelo de ilusionismo tecnológico a **otro humanista tecnológico**.

Planteamos explorar medidas adscritas a la perspectiva de la **“cultura de la seguridad” desarrolladas principalmente en Estados Unidos**, y de manera similar en **Japón**. En definitiva, recomendamos que España apueste por estrategias complementarias que miren de frente a las múltiples causas de la multi/reincidencia: la cultura del alcohol, de la drogas, de la velocidad en función de las distintas fluctuaciones y transformaciones sociales (crisis, pobreza/marginación/zonas de exclusión, in-movilidad social).

Hacia una reforma y concepción penal de la multi/reincidencia más abierta y comprehensiva

Uno de los grandes retos de la próxima reforma penal en materia de seguridad vial pasa por aportar una definición precisa y contrastable de multi/reincidencia. También requiere de una definición más comprehensiva y abierta de esta problemática social capaz de incorporar las lógicas del derecho restaurativo, en lugar de ahondar en la condición agravante de la multirreincidencia. Semejante apuesta suponen la adopción de medidas innovadoras adicionales.

En base a las iniciativas y medidas más eficaces actualmente desarrolladas en otros países, la reforma penal en ciernes en España debería mirar con especial interés a:

- ◆ Medidas comunitarias y participativas (**Juicios Populares o tribunales mixtos, en Japón**).
- ◆ Medidas centradas en la cultura de la movilidad en contextos socio-laborales (**Figura del Supervisor de Conducción Segura en organizaciones y empresas en Japón, Alemania**).

Estas medidas están más próximas a:

- ◆ **La justicia restaurativa y responsabilidad social** en lugar de las medidas punitivas centradas en la sanción individual.

- ◆ **El apoyo y control a cargo de redes sociales informales** en lugar del “seguimiento férreo para el cumplimiento de la normativa”.
- ◆ **Instituciones y medidas rehabilitadoras abiertas** (como las cárceles abiertas en Japón) **que eviten las consecuencias negativas en la situación de encarcelamiento** y que **faciliten un estilo de vida normalizado**, en contacto con su entorno social y cumpliendo con las responsabilidades laborales. Medidas que se suman a la de realizar las tareas relacionadas con los delitos contra la seguridad vial durante su periodo de libertad condicional o régimen de pernocta.
 - En Suiza existe la posibilidad de combinar cursos de reeducación semipresenciales para reincidentes en alcohol y/o drogas con un trabajo continuo desde casa a partir de lógicas adicionales que utilizan el formato videojuego (*gamificación*) para la autoevaluación.
- ◆ **Medidas formativas y de sensibilización necesitadas de “enclave”, “arraigo” y “relevancia social”** en lugar de módulos y planes reeducativos estandarizados.

Presupuestos acordes, Planes transversales

Sería recomendable avanzar en el desarrollo de un compromiso político y social a largo plazo por parte de los distintos organismos políticos, empresariales, sociales y comunitarios relacionados con la movilidad y seguridad vial en España. Este enfoque precisa a su vez de:

- ◆ **Una dotación presupuestaria acorde a su importancia**, por ejemplo, destinando una **parte fija del PIB nacional** a las políticas de movilidad y seguridad vial, de manera parecida a las dotaciones presupuestarias existentes en países como Japón.
- ◆ **Un pacto político y social que blinde semejante dotación presupuestaria independientemente de los momentos de auges o crisis económica**, de las alternancias políticas en las distintas legislaturas y correspondientes jefaturas en la Dirección General de Tráfico. Una parte significativa de esta dotación presupuestaria debería destinarse a **fomentar la investigación aplicada en materia de seguridad vial**.
- ◆ **Una estrategia transversal multinivel, además de multi-espectro, como principal antídoto preventivo de la multi/reincidencia**. Estas estrategias deberían reforzar **la formación continua** en las distintas fases educación reglada obligatoria así como **fomentar la figura de los menores como potenciales correas de transmisión de la cultura de la seguridad vial**. En los contextos socio-laborales de debería igualmente barajar la figura de **supervisores de seguridad vial**.

Medidas y Programas socialmente significativos y específicos

Abandonar las nociones de cura y tratamiento y módulos genéricos en favor de programas específicos sensibles a la realidad social que puntúa actualmente la multi/reincidencia.

Proponemos la siguiente matriz que distingue los principales tipos de infracción en función de los diferentes tipos de multi/reincidentes y posibles medidas complementarias. La distinción entre reincidencia (igual o menos de 10 infracciones) y multirreincidencia (más de 10 infracciones) se acoge al criterio actualmente vigente según las estadísticas oficiales (u oficiosas) obtenidas en el caso de España (tabla 28).

GRUPOS MULTI/REINCIDENTES EN ZONAS DE EXCLUSIÓN (SOCIAL, ECONÓMICA, ÉTNICA...)		GRUPOS MULTI/REINCIDENTES SOCIOLABORALES AMPLIFICADOS CON LA CRISIS (2007-actualidad)		OTROS GRUPOS MULTI/REINCIDENTES (NI EN ZONAS DE EXCLUSIÓN NI SURGIDOS AL AMPARO DE LA CRISIS) ⁸¹	
Reincidentes (≤10 infracciones)	Multirreincidentes (>10 infracciones)	Reincidentes (≤ 10 infracciones)	Multirreincidentes (>10 infracciones)	Reincidentes (≤ 10 infracciones)	Multirreincidentes (más de 10 infracciones)
GRUPO I		GRUPO II		GRUPO III	
EXCLUSIÓN: ANOMIA/RESISTENCIA SOCIAL		FRECUENTES: PRECARIZACIÓN SOCIO-LABORAL		INVOLUNTARIOS/MODERADOS	
PREVENTIVAS DE LA ESTIGMATIZACIÓN (EN EDUCACIÓN REGLADA) EDUCATIVAS/INCREMENTO REPERTORIOS SOCIALES (ADULTOS) RESTAURATIVAS/PARTICIPATIVAS (ADULTOS) TERAPEUTICAS (EN ALGUNOS CASOS)		REHABILITADORAS EVITATIVAS SOCIOLABORALES (SUPERVISORES DE CONDUCCIÓN SEGURA) TÉCNICAS DE REPROBACIÓN SOCIAL TERAPEUTICAS (EN ALGUNOS CASOS)		EDUCATIVAS FORMATIVAS SANCIONES ECONÓMICAS Y OTROS TIPOS DE ENFORCEMENT LEVES TERAPEUTICAS (EN ALGUNOS CASOS)	

Tabla 28: Tipología de multi/reincidentes y conjunto de medidas complementarias en función de los principales tipos de infracciones y características socioeconómicas.

Medidas Grupo I: Multi/reincidentes en zonas de exclusión

Análisis de las causas sociales que subyacen a la resistencia social y al incumplimiento de la normativa de los principales grupos sociales en zonas de exclusión social en España.

Posibles medidas para la prevención/intervención:

- ◆ Trabajar el sentimiento de apego e identificación de los grupos minoritarios con la cultura y valores de la cultura hegemónica.
- ◆ Recanalizar la frustración y resistencia social de los grupos minoritarios hacia lugares distintos a los comportamientos de riesgo y la delincuencia. Se lograría a través de la confección de programas dirigidos a la cultura y actitudes de las comunidades de interés en colaboración con los dirigentes o líderes de estas comunidades:
 - Cambiar el objeto de la resistencia social.

⁸¹ Excluimos de la presente tipología los multi/reincidentes que presentan trastornos psicossomáticos o adicciones a las drogas y/o alcohol.

- Aminorar las diferencias en percepción de la normativa y el funcionamiento judicial entre los grupos mayoritarios y los minoritarios.
 - Los grupos mayoritarios asocian los procedimientos y el funcionamiento de la justicia al incumplimiento de la ley y al comportamiento delictivo.
 - La percepción de los grupos minoritarios no está relacionada directa o indirectamente con el cumplimiento de la ley y el comportamiento delictivo. Para estos grupos la normativa no es relevante, y la policía y otras instituciones responsables del orden pueden amplificar los niveles de resistencia social, no por parecerles justo o injusto, sino por ser representantes del Estado (Factor et al, 2013).

Medidas Grupo II: Multi/reincidentes frecuentes y la precarización socio-laboral

Las conductas multi/reincidentes no son dominio exclusivo de los grupos en zonas de exclusión, en ocasiones impermeables a las sanciones penales y a los planes de rehabilitación vigentes. Están presentes en todos los sectores y condiciones sociales, si bien presentan mayor prevalencia en grupos específicos. La irrupción de la Crisis ha puesto de relieve un grupo de conductores conscientes de que están infringiendo las normas y de los riesgos asociados. Para los multi/reincidentes frecuentes las infracciones se han convertido en un hábito que les proporciona un cierto placer. Su conducta está próxima a la protesta social del grupo anterior como reacción ante la involución social experimentada desde la llegada de la crisis. Son por lo general conductores experimentados y en su mayoría hombres de clase medias. Asumen más riesgos y se ven implicados en más accidentes o violaciones de tráfico. Este grupo incluye representantes comerciales, cargos medios y ejecutivos, e incluso jóvenes “tardíos” con trayectorias sociales y laborales truncadas.

Las medidas eficaces para abordar este tipo de reincidencia serían principalmente rehabilitadoras y evitativas. La figura de supervisores de seguridad vial en los contextos laborales sería fundamental (Fylan et al, 2006).

Medidas Grupo III: Multi/reincidentes moderados

Infringen los límites de forma moderada y en su mayoría no son conscientes del peligro que entrañan esas infracciones. Los individuos pertenecientes a este grupo no se identifican a sí mismos como infractores, y habitualmente no experimentan placer o sentimiento de revancha. Suelen ser personas cuyos trabajos implican un uso frecuente del vehículo, habitualmente trabajadores con furgonetas, profesionales del transporte o personas que utilizan el coche para ir y volver del trabajo con recorridos diarios medios-largos. Para este tipo de conductores las medidas recomendadas serían las educativas, las formativas y las multas o sanciones leves.

Medidas y Recomendaciones Genéricas

- ◆ Implantar programas de educación continua en seguridad vial a lo largo de toda la etapa escolar, incidiendo especialmente en la estrategia de educación "entre iguales".
- ◆ Establecer un modelo de obtención gradual del permiso de conducir, alargando los periodos de aprendizaje y conducción supervisada, para conseguir la adquisición gradual de buenos hábitos de circulación. Este sistema ayudaría a incidir en uno de los sectores y causas de reincidencia más habitual en nuestro país (jóvenes y alcohol).
- ◆ Mejorar la formación y capacitación de los profesores de formación vial, incorporando competencias adicionales (sociólogos, educadores sociales, además de psicólogos y terapeutas) dirigidas al desarrollo de concienciación social y la dimensión ética y responsabilidad social con su entorno más próximo.
- ◆ Desplazar, en la medida de lo posible, las acciones formativas y/o re-educativas, al ámbito comunitario y terapéutico aprovechando la influencia de su propio entorno social en el proceso de concienciación de los multi/reincidentes.
- ◆ Ajustar las sanciones y medidas al perfil del multi/reincidente, para maximizar el efecto que éstas tienen en el objetivo de reducir eficazmente esas conductas.
- ◆ Los programas de rehabilitación no deben estar organizados ni impartidos por la administración. Los programas deberían correr a cargo de grupos interdisciplinares, además de contar con formadores o "participantes clave" con una trayectoria pasada reincidente, Utilizar la herramienta de un delincuente como mentor de parte del programa.
- ◆ El tamaño del grupo no debería superar las 10 personas. Se debería prestar atención al entorno cultural y étnico del participante.
- ◆ Los programas habría de impartirse lo antes posible tras la primera infracción grave y de forma repetida para reincidentes.
- ◆ Los cursos deberían extenderse a lo largo de un periodo amplio o varias semanas.

REFERENCIAS

Aboriginal Driver Education Programs. (2014). Retrieved from

<http://www.healthinfonet.ecu.edu.au/related-issues/road-safety/programs-and-projects>

Aborn, R., & Boegem, S. (2011). Reducing Recidivism: Best Practices.

Agudo Fernández, E. (2005). *Principios de culpabilidad y reincidencia en el Derecho español*. Universidad de Granada, Granada. Retrieved from http://www.cesc.uchile.cl/docs/reincidencia_reinsercion/2-JOLLIFFE.pdf

Alonso Plá, F., & Universidad de Valencia, I. U. de T. y S. V. (2007). *La conducta social en el tráfico: fundamentos para la intervención*. [Barcelona: Attitudes con la colaboración del Instituto Universitario de Tráfico y Seguridad Vial.

AMTIT. (2011). *Austrian Road Safety Programme 2011 – 2020*. Federal Ministry for Transport.

Anderson, K., & Saint, E. (2005). Japan's Quasi-Jury (Saiban-in) Law: An Annotated Translation of the Act Concerning Participation of Lay Assessors in Criminal Trials. *APLPJ*, 6, 233.

Assailly, J.-P., Authried, N., & Dabrowska-Loranc, M. (2012). Identification of the essential features for an effective Demerit Point System. Austrian Road Safety Board (KFV).

ATC. (2001). *National Road Safety Strategy 2001–2002 - Australia*. Australia Transport Council.

ATC. (2003). *National Road Safety Strategy 2003–2004 - Australia*. Australia Transport Council.

ATSSA. (2008). *Toward Zero Deaths - A Vision for Safer Roads in America FINAL*. The American Traffic Safety Services Association.

Auditor General. (2001). *High-Risk Drivers*. Canada: Department of Public Safety.

Australian Bureau of Statistics. (2010). *Australia Repeat Imprisonment Statistics 2010*.

- Barker, J., & Baguley, C. (2002). *Road Safety Good Practice Guide* (Instructional). Retrieved from <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070129122531/http://www.dft.gov.uk/pgr/roadsafety/laguidance/roadsafetygoodpracticeguide?page=1#1000>
- Bartl, G., Assailly, J.-P., Chatenet, F., Hatakka, M., Keskinen, E., & Willmes-Lenz, G. (2002). *EU-PROJECT: "ANDREA."* na. Retrieved from http://www.kfv.at/fileadmin/webcontent/Publikationen_englisch/ANDREA-FinalReport.pdf
- Belestá Segura, L. (2000, October). La reincidencia en la doctrina española actual. *Noticias Jurídicas*.
- Belin, M. Å., Tillgren, P., Vedung, E., Cameron, M., & Tingvall, C. (2010). Speed cameras in Sweden and Victoria, Australia—A case study. *Accident Analysis & Prevention*, 42(6), 2165–2170. doi:10.1016/j.aap.2010.07.010
- Cameron, M. (2009). *Safety benefits of speed cameras*. Curtin - Monash Accident Research Centre.
- Canada, & Health Canada. (2004). *Best practices treatment and rehabilitation for driving while impaired offenders*. Ottawa, Ont.: Health Canada. Retrieved from <http://site.ebrary.com/id/10205533>
- Carey, R. N. (2013). *The Impact of threat appeals on risky driving behaviours*. School of Psychology, National University of Ireland, Galway. Retrieved from <http://ir.library.nuigalway.ie/xmlui/handle/10379/4305>
- Carnis, L., & Blais, E. (2013). An assessment of the safety effects of the French speed camera program. *Accident Analysis & Prevention*, 51, 301–309. doi:10.1016/j.aap.2012.11.022
- Castillo-Manzano, J. L., & Castro-Nunõ, N. (2012). Driving licenses based on points systems: Efficient road safety strategy or latest fashion in global transport policy? A worldwide meta-analysis. *Transport Policy*, (21), 191–201.
- CCMTA. (2005). *HRD Monitoring Report Survey*. Canadian Council of Motor Transport Administrators - Standing Committee on Road Safety Research and Policies.
- CCMTA. (2011). *Canada's road safety strategy 2015*. Canadian Council of Motor Transport Administrators.



- Chin, V., & Dandurand, Y. (2012). *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).
- Clark, B. (2011). *Strategies for managing recidivist speeding*. CURTIN - MONASH ACCIDENT RESEARCH CENTRE.
- Clarke, S. (2013). *Trends in crime and criminal justice, 2010*. Eurostat.
- Clifford Chance. (2006). *Information gathering on speeding, drink driving and seat belt use in the member states - Final report*. Clifford Chance.
- Corrections Department-. (2014). *Re-imprisonment rates by original offence type*. Corrections Department NZ.
- Curtis, C. K., & Meehan, G. (2003). Review of the literature on remediation programs for at-risk drivers. The Law Courts Education Society Of British Columbia Vancouver.
- Dao, T. (2010). Identifying High-Risk Drivers and What to Do About them. Retrieved from <http://www.automotive-fleet.com/channel/safety-accident-management/article/story/2011/02/identifying-high-risk-drivers-and-what-to-do-about-them.aspx>
- Delaney, A., Diamantopoulou, K., & Cameron, M. (2003). *MUARC's Speed Enforcement Research: Principles Learnt and Implications for Practice*. Department of Justice - Roads Corporation (VicRoads) Transport Accident Commission.
- Dpt- for Transport. (2011). *Strategic Framework for Road Safety*. Great Britain - Department for Transport.
- Driving for Better Business. (2013). *How to Implement a Behaviour Based Driver Safety Programme*. Driver Metrics. Retrieved from <http://www.drivermetrics.com/>
- ECMT. (2003). *Principal actions of ECMT in the field of road safety*. European Conference of Ministers of Transport.

ETSC. (2008a). *Drink Driving - Young Drivers and Recidivist Offenders*. ETSC European Transport Safety Council.

ETSC. (2008b). *Fact Sheet - Drink Driving Recidivism*. ETSC European Transport Safety Council. Retrieved from http://archive.etsc.eu/documents/Fact_Sheet_Drink%20Driving%20Recidivism.pdf

ETSC. (2011). *Traffic Law Enforcement across the EU - Tackling the Three Main Killers on Europe's Roads*. ETSC European Transport Safety Council.

ETSC. (2014). *EU Cross Border Enforcement Directive*. ETSC European Transport Safety Council.

European Commission. (2003). EU - ROSE 25 Project. Retrieved February 10, 2014, from http://ec.europa.eu/transport/rose25/index_en.htm

European Commission. (2006). *VERONICA – I Vehicle Event Recording based on Intelligent Crash Assessment*. EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE - GENERAL FOR ENERGY AND TRANSPORT.

European Commission. (2007a). *SUPREME Project - C - Handbook for measures at the country level*. European Commission (DG TREN).

European Commission. (2007b). *SUPREME Project - D - Handbook for measures at the european level*. European Commission (DG TREN).

European Commission. (2007c). *SUPREME Project - F1 - Education and campaigns*. European Commission (DG TREN).

European Commission. (2007d). *SUPREME Project - F3 - Rehabilitation and diagnostics*. European Commission (DG TREN).

European Commission. (2009). *VERONICA – II Vehicle Event Recording based on Intelligent Crash Assessment*. EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE - GENERAL FOR ENERGY AND TRANSPORT.

European Commission. (2010). *Best practices in road safety: handbook for measures at the country level*. (M. Winkelbauer & E. Braun, Eds.). Luxembourg: Publications Office of the European Union.



- European Commission. (2014a). CLOSE TO Project. Retrieved from <http://www.close-to.net/module.phtml?id=1247>
- European Commission. (2014b). EU - HERMES Project. Retrieved February 10, 2014, from <http://www.alles-fuehrerschein.at/HERMES/index.php>
- European Commission. (2014c, October). In-vehicle data recorders. Retrieved December 10, 2014, from http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/esave/esafety_measures_known_safety_effects/black_boxes_in_vehicle_data_recorders_en.htm
- European Forum for Urban Security. (2012). *Prevention of reoffending - A training toolkit for local stakeholders*. Paris (10 rue des Montiboeufs, 75020): European forum for urban security.
- Factor, R., Mahalel, D., Rafaeli, A., & Williams, D. R. (2013). A Social Resistance Perspective For Delinquent Behaviour Among Non-Dominant Minority Groups. *British Journal of Criminology*, 53(5), 784–804. doi:10.1093/bjc/azt035
- Fell, J. (1995). Repeat DWI offenders in the United States. Retrieved from <http://www.nhtsa.gov/people/outreach/traftech/1995/TT085.htm>
- FIA Foundation. (2009). *Seat-belts and child restraints: a road safety manual for decision-makers and practitioners*. Geneva: Global Road Safety Partnership. Retrieved from <http://www.grsproadsafety.org/themes/default/pdfs/Speed%20management%20manual.pdf>
- FSG. (2008). Guía de prevención de accidentes domésticos y seguridad vial. Fundación Secretariado Gitano (FSG). Retrieved from http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/31802.html.es
- FSG. (2011). La FSG de Talavera de la Reina inicia un curso de Seguridad Vial. Retrieved from <http://www.fsgg.org/actualidad/archivo/78338.html>
- Fylan, F., Hempel, S., Grunfeld, B., Conner, M., & Lawton, R. (2006). *Effective interventions for speeding motorists*. London: Dept. for Transport.



- García Ruiz, M. (2009). Los reincidentes del alcohol. *Revista de Tráfico Y Seguridad Vial*, (196), 26–29.
- Gargett, S., Connelly, L. B., & Nghiem, S. (2011). Are we there yet? Australian road safety targets and road traffic crash fatalities. *BMC Public Health*, 11(1), 270.
- Gehring, T. (2000). Recidivism as a Measure of Correctional Education Program Success. *Journal of Correctional Education*, 51(2), 197–205.
- Geiran, V. (2012, November). Probation Service Recidivism Study 2007 - 2011. The Probation Service - Ireland.
- Global Road Safety Partnership. (2008). *Control de la velocidad: Un manual de seguridad vial para los responsables de tomar decisiones y profesionales*. Ginebra: Sociedad Global de Seguridad Vial.
- González, Valdés, & Álvarez. (2003). Más investigación en medicina del tráfico en la UE. *Revista Tráfico*, (Julio-Agosto), 44.
- Goyena Huertas, J. (2010). Comentarios artículo 66 del Código Penal. In M. Gómez Tomillo, *Comentarios al Código Penal*. Valladolid: Lex Nova.
- Great Britain Ministry of Justice. (2013). *Transforming Rehabilitation: A Summary of Evidence on Reducing Reoffending*. United Kingdom.
- Habtemichael, F. G., & de Picado-Santos, L. (2013). The impact of high-risk drivers and benefits of limiting their driving degree of freedom. *Accident Analysis & Prevention*, 60, 305–315.
doi:10.1016/j.aap.2013.05.013
- Harrison, W. (2001). *WHAT WORKS IN SPEED ENFORCEMENT*. Presented at the NRMA INSURANCE NATIONAL SPEED AND ROAD SAFETY CONFERENCE, Adelaide, Australia.
- Hegyí, A., De Schutter, B., & Hellendoorn, J. (2005). Optimal coordination of variable speed limits to suppress shock waves. *Intelligent Transportation Systems, IEEE Transactions on*, 6(1), 102–112.
- Hickey, J. J. (1997). Shoulder Rumble Strip Effectiveness - Drift-off-road accident reductions on the Pennsylvania Turnpike. *Transportation Research Record*, (1573).

- Hilterman, E., & Fora, R. (2012). Evaluación de programas formativos de seguridad vial y la reincidencia posterior. Centro de Estudios Jurídicos - Generalitat de Catalunya.
- Hollin, C. R., & Palmer, E. J. (2006). *Offending behaviour programmes: development, application, and controversies*. Chichester, England; Hoboken, NJ: Wiley.
- Ipsos Social Research Institute, & Austroads. (2013). *Driver attitudes to speed enforcement*. Sydney, NSW: Austroads. Retrieved from <https://www.onlinepublications.austroads.com.au/items/AP-R433-13>
- IRTAD. (2010). *A Record Decade for Road Safety: International Transport Forum at the OECD Publishes Road Death Figures for 33 Countries*. OECD / ITF.
- IRTAD. (2014a). *Road Safety Annual Report*. International Traffic Safety Data and Analysis Group (IRTAD).
- IRTAD. (2014b). *Road Safety Annual Report - Summary*. International Traffic Safety Data and Analysis Group (IRTAD).
- ITF, & OCDE. (2008). *Towards zero - Ambitious road safety targets and the safe system approach*. Paris: OECD / ITF. Retrieved from <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=370311>
- Janitzek, T., & Achterberg, F. (2006). *Seat Belt Reminders - Implementing advanced safety technology in Europe's cars*. ETSC European Transport Safety Council. Retrieved from http://archive.etsc.eu/documents/ETSC_Seat_belt_reminder_oct_06.pdf
- Johnson, E. H. (1991). Ichihara Prison for Traffic Offenders: An Innovative Model in Japan. *International Criminal Justice Review*, 1(1), 53–68.
- Jost, G., Allsop, R., & Ceci, A. (2014). *Ranking EU - Progress on car occupant safety*. ETSC European Transport Safety Council.
- Jost, G., Allsop, R., & Steriu, M. (2012). *A Challenging Start towards the EU 2020 Road Safety Target 6th Road Safety PIN Report*. ETSC European Transport Safety Council.
- KfV. (1999). *GADGET - Guarding Automobile Drivers through Guidance Education and Technology - Final Report*. Austrian Road Safety Board (KfV).

- KfV. (2012). *Road safety report 2012*. Austrian Road Safety Board (KfV).
- Klipp, S. (2007). The role of license withdrawal and conditions for reinstatement. Federal Highway Research Institute - Germany.
- Klipp, S., Eichel, K., Billard, A., Chalika, E., Dabrowska-Loranc, M., Farrugia, B., ... others. (2011). European Demerit Point Systems: Overview of their main features and expert opinions. *Organization*. Retrieved from http://rsa.ie/Documents/Licensed%20Drivers/bestpointDocs/Deliverable_WP1_revision_2_fin_2_0120227.pdf
- Kristoffersen, R. (2013). Relapse Study in the Correctional Services of the Nordic Countries: Key Results and Perspectives. Retrieved from <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/160435>
- Langford, J. (2009). *Setting Safer Speeds*. CURTIN - MONASH ACCIDENT RESEARCH CENTRE.
- Latessa, E. J., & Lowenkamp, C. (2005). What works in reducing recidivism. *U. St. Thomas LJ*, 3, 521.
- La Torre, F. (2009). Positive Effects of Road Surface Discontinuities. *Transportation Research*.
- La Vigne, N., Cowan, J., & Brazzell, D. (2006). *Mapping Prisoner Reentry: An Action Research Guidebook*. URBAN INSTITUTE Justice Policy Center.
- Lawpoolsri, S., Li, J., & Braver, E. R. (2007). Do Speeding Tickets Reduce the Likelihood of Receiving Subsequent Speeding Tickets? A Longitudinal Study of Speeding Violators in Maryland. *Traffic Injury Prevention*, 8(1), 26–34. doi:10.1080/15389580601009764
- Lee, C., Hellinga, B., & Saccomanno, F. (2004). Assessing safety benefits of variable speed limits. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 1897(1), 183–190.
- LEY 17/2005, de 19 de julio, (or la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial



- Lijarcio, J. I., Martí-Belda, A., & Bosó, P. (2011). Tratamiento administrativo y penal del consumo de alcohol y otras drogas en la conducción de vehículos. *Revista Española de Drogodependencias*, 36, 351-366.
- Linehan, T. (2007). *Recidivism (Re-offending) Statistics in the Probation Service*. Central Statistics Office.
- Lipsey, M. W., Wilson, D. B., & Cothorn, L. (2000). Effective Intervention for Serious Juvenile Offenders. *Juvenile Justice Bulletin*.
- López, M. (2014). El desafío de la reincidencia. *Tráfico Y Seguridad Vial*, (225). Retrieved from <http://asp-es.secure-zone.net/v2/index.jsp?id=5938/10033/24092&lng=es&startPage=10>
- Maier, E., Wicklund, P., & Schlueter, M. (2011). Evidence-Based initiatives to reduce recidivism. The Vermont Center For Justice Research.
- Manderson, J. L., Siskind, V., Bain, C., & Watson, B. C. (2004). Speeding recidivism and road safety. Retrieved from <http://eprints.qut.edu.au/9727/>
- McCullough, S., Henningfield, J., & Baladi, M. (2001). *DMV High Risk Drivers Identification Procedures Program Assessment*. Wisconsin Department of Transportation / FHWA.
- Moffatt, S., & Poynton, S. (2007). The deterrent effect of higher fines - Driving offences. *BOCSAR NSW Crime and Justice Bulletins*, 15.
- Monclús, J. (2007). *Planes Estratégicos de Seguridad Vial. Fundamentos y Casos Prácticos*. Madrid: ETRASA.
- National Academies (U.S.). (2011). *Achieving traffic safety goals in the United States: lessons from other nations*. Washington, D.C: Transportation Research Board.
- NDT. (2011). *The 2011-2015 Nevada Strategic Highway Safety Plan A Winning Approach to Safety*. Nevada Department of Transportation.
- NHTSA. (2011). *An Evaluation of Intensive Supervision Programs for Serious DWI Offenders*.



- NHTSA. (2013). *Best Practices Guide to Reducing Suspended Drivers*. National Highway Traffic Safety Administration.
- Nielsen, B. S., & Lahrman, H. S. ek. (2005). Safe young drivers: Experiments with Intelligent Speed Adaptation. In *European Congress and Exhibition on Intelligent Transport Systems and Services*. Retrieved from http://vbn.aau.dk/ws/files/221773/Safe_young_drivers.pdf
- Nogueira, A. (2014). Convictos sin plaza. *EL PAÍS*, p. 8.
- NPRA. (2014). *National Plan of Action for Road Traffic Safety 2014 2017 - Short version*. The Norwegian Public Roads Administration, the National Police Directorate, the Norwegian Directorate of Health, the Norwegian Directorate for Education and Training and the Norwegian Council for Road Safety.
- NRRC. (2014). *Reducing recidivism*. National Reentry Resource Center.
- NSW Goberment. (2010). Traffic Offenders Intervention Program TOIP 2010 - OPERATING GUIDELINES.
- NTSC. (2013). *National Road Safety Strategy 2013 - 2022*. National Traffic Safety Committee,.
- OCDE. (2006). *Road safety performance national peer review - Russian Federation*. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development : World Health Organization : World Bank.
- OECD - ECMT Transport Research Centre. (2006). *Speed management*. Paris: OECD : ECMT. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=184153>
- OSMV. (2013). *Driver Improvement Program Policies and Guidelines*. Office of the Superintendent of Motor Vehicles - Ministry of Justice.
- Payne, J. (2007). *Recidivism in Australia: findings and future research*. Canberra: Australian Institute of Criminology.

- Peden, M., Scurfield, R., Sleet, D., Mohan, D., Adnan, H., Jarawan, E., & Mathers, C. (2004). *World report on road traffic injury prevention: information kit*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.
- Peltola, H., Rajamäki, R., & Luoma, J. (2012). Tools Needed for Enhancing Transferability of Cost-Effective Road Safety Measures. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 48, 1234–1243.
doi:10.1016/j.sbspro.2012.06.1099
- Pereira, N., Baldock, M., Royals, J., & Raftery, S. (2013). *Developing Measures to Reduce Unlicensed Driving*. Austroads Ltd.
- PIARC. (2012a). *Comparison of national road safety policies and plans*. PIARC Technical Committee C.2 Safer Road Operations. Retrieved from <http://www.piarc.org/en/order-library/18728-en-Comparison%20of%20national%20road%20safety%20policies%20and%20plans.htm>
- PIARC. (2012b). *Mejores prácticas para las campañas de seguridad vial*. PIARC Technical Committee C.2 Safer Road Operations.
- Popping, H. (2012). Do Higher Fines Reduce Recidivism? Retrieved from <http://oathesis.eur.nl/ir/repub/asset/11344/11344-Popping.pdf>
- PPRC. (2011). *Crime in Japan in 2010*. Police Policy Research Center - National Police Academy.
- Restorative Justice Consortium. (2006). *The Positive Effect of Restorative Justice on Re-offending*.
- Restorative Justice Council. (2011). *Best Practice Guidance for Restorative Practice*. Ministry of Justice - UK.
- Ríos, N., & Greene, J. (2009). Reducing recidivism: A review of effective state initiatives. *Justice Strategies*. Retrieved from http://www.m.ccjrc.org/pdf/CO_Reducing_Recidivism_Report.pdf
- Roberts, D. J., & Casanova, M. (2012). *Automated License Plate Recognition Systems: Policy and Operational Guidance for Law Enforcement*. Washington, D.C.: Department of Justice, National Institute of Justice. Retrieved from <http://goodtimesweb.org/surveillance/2014/DoJ-IACP-ALPRs.pdf>



- Robertson, A. A., Gardner, S., Xu, X., Chi, G., & McCluskey, D. L. (2013). Mississippi DUI Offender Intervention - 40 Years of Programming and Research. *Journal of Offender Rehabilitation, 52*(2), 138–155. doi:10.1080/10509674.2012.752775
- Rodríguez-Martos, A. (2007). Estrategias y métodos en prevención y promoción de la salud. Políticas de alcohol. Presented at the 1.^a Conferencia de Prevención y Promoción de la Salud en la Práctica Clínica en España. Prevención de los problemas derivados del alcohol, Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.
- RSA. (2013). *Road Safety Strategy 2013—2020*. Road Safety Authority.
- RST. (2013). *Twenty-fourth annual report for the ROAD SAFETY TRUST*. ROAD SAFETY TRUST.
- Sánchez Castrillo, G. (2012, January 10). Reforma Penal. Lex Nova. Retrieved from <http://www.reformapenal.es/2012/01/10/arts-22-8-%C2%AA-y-66-1-5-%C2%AA-la-reincidencia-y-la-multirreincidencia/>
- SCCJR. (2012). *Reducing Reoffending: Review of Selected Countries*. Scottish Centre for Crime and Justice Research.
- Schulze, H., Schumacher, M., Urmeew, R., & Auerbach, K. (2012). *DRUID Driving Under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines - Final Report*. EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE - GENERAL FOR ENERGY AND TRANSPORT. Retrieved from http://www.druid-project.eu/Druid/EN/Home/home_node.html
- Sherman, L. W., Strang, H., & Smith Institute. (2007). *Restorative justice: the evidence*. London: Smith Institute.
- Sloan, F., Platt, A., & Chepke, L. (2011). *Deterring rearrests for drinking and driving*. Durham, NC: Duke University. Retrieved from <http://theweb.unc.edu/files/2013/09/sloan2.pdf>
- Smith, J. M., & Weir, P. A. (2008). *What Works - Effective Recidivism Reduction and Risk-Focused Prevention Programs*. RKC Group - Roger Przybylski.

- Spier, P. (2001). *Recidivism patterns for people convicted in 1995*. Ministry of Justice - NZ.
- Strayer, D. L. (2006). *A Comparison of the Cell Phone Driver and the Drunk Driver.pdf*.
- Strayer, D. L., Watson, J. M., & Drews, F. A. (2011). Cognitive Distraction While Multitasking in the Automobile. In *Psychology of Learning and Motivation* (Vol. 54, pp. 29–58). Elsevier. Retrieved from <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780123855275000024>
- Styles, T., Cairney, P., & Imberger, K. (2009). *Development of a best practice intervention model for recidivist speeding offenders*. Sydney: Austroads.
- SWOV. (2010a). *Fact Sheet - Intelligent Speed Assistance (ISA)*.
- SWOV. (2010b). *Fact Sheet - Rehabilitation courses for road users*.
- SWOV. (2010c). *Fact Sheet - Social forgivingness*.
- SWOV. (2011a). *Fact Sheet - Alcolock*.
- SWOV. (2011b). *Fact Sheet - Penalties in traffic*.
- SWOV. (2012). *Fact Sheet - Towards credible speed limits*.
- SWOV. (2013a). *Fact Sheet - Necessity, contents and evaluation of traffic education*.
- SWOV. (2013b). *Fact Sheet - Road safety policy of the European Union*.
- Tavares, C., Thomas, G., & Bulut, F. (2012). *Crime and Criminal Justice, 2006-2009*. Eurostat.
- The Probation Service. (2011). *The Probation Service Recidivism Study 2007-2011*. Central Statistics Office.
- Tong, L. J., & Farrington, D. P. (2008). Effectiveness of “Reasoning and rehabilitation” in reducing reoffending. *Psicothema*, 20(1), 20–28.
- Toplak, S., & Mesarić, Z. (2010). *CLOSE TO Project - Manual for trainers*. UNIVERSITY OF MARIBOR - FACULTY OF CIVIL ENGINEERING.
- UNAFEI. (2008). *Promoting Public Safety and Controlling Recidivism Using Effective Interventions with Offenders - An Examination of Best Practices*. Japan: United Nations Asia and Far East Institute for



- the Prevention of Crime and Treatment of Offenders 26-1 Harumi-Cho Fuchu Tokyo. Retrieved from <https://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract.aspx?ID=250962>
- UNIVERSITY of ALASKA ANCHORAGE. (2007). Results of the first general study on offender recidivism in Alaska. *ALASKA JUSTICE FORUM*, 5 y ss.
- UNODC. (2012). *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders*. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME.
- Vaa, T. (2001). Cognition and emotion in driver behaviour models - Some critical viewpoints. In *Proceedings*. Caserta.
- Van Ooijen, C., & Bokhorst, M. (2012). Securing the Legitimacy of Surveillance: Automatic Number Plate Recognition in Dutch policing. Retrieved from http://www.academia.edu/download/30649840/VanOoijen_Bokhorst2012_Legitimacy_Surveillance_Policing.pdf
- Van Schagen, I., & Machata, K. (2011). The BestPoint Handbook Getting the best out of a Demerit Point System. *Organization*. Retrieved from http://rsa.ie/Documents/Licensed%20Drivers/bestpointDocs/Deliverable_WP1_revision_2_fin_20120227.pdf
- Vegas Asensio, J. (2010). Siniestralidad vial y reincidencia por edad sexo y lugar de residencia. Madrid: Fundación Mutua Madrileña. Retrieved from <http://www.fundacionmutua.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1288108085190&ssbinary=true>
- VHB.Inc. (2011). *TZD Toward Zero Deaths: The National Strategy on Highway Safety - White Paper Summary*. Vanasse Hangen Brustlin, Inc. Retrieved from <http://safety.transportation.org/doc/web10%20TZD%20White%20Paper%20Summary.pdf>
- VVÄkr. (2008). *Handbook for Improved Road Safety and Environment*. Swedish Road Administration.



- Waller, H., & Wishart,. (2013). Good Practice Road Safety Education and Community Road Safety. In *A Safe System: The Road Safety Discussion*. Adelaide.
- Ward, N., Likenbach, J., Keller, S., & Otto, J. (2011). White Paper on Traffic Safety Culture. In *TZD Toward Zero Deaths: The National Strategy on Highway Safety - White Paper Summary*. Vanasse Hangen Brustlin, Inc. Retrieved from <http://safety.transportation.org/doc/web10%20TZD%20White%20Paper%20Summary.pdf>
- Warren-Kigenyi, N., & Coleman, H. (2014). *DWI Recidivism in the United States: An Examination of State-Level Driver Data and the Effect of Look-Back Periods on Recidivism Prevalence* (Research Note). US Department of Transportation - National Highway Traffic Safety Administration. Retrieved from http://www.nhtsa.gov/staticfiles/nti/pdf/811991-DWI_Recidivism_in_USA-tsf-rn.pdf
- Warren, R. (2007). *Evidence-Based Practice to Reduce Recidivism - Implications for State Judiciaries*. The Crime and Justice Institute.
- Wartna, B. S. J., Bloom, M., & Tollenaar, N. (2011). *The Dutch Recidivism Monitor*. Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice.
- WBA. (2008). Drinking and driving report. *Recent Trends and Programmes, 96*. Retrieved from http://www.brewersofeurope.org/docs/press_releases/BI_DrinkDriveRpt07_4.pdf
- World Health Organization, Violence and Injury Prevention, & World Health Organization. (2013). *Global status report on road safety 2013: supporting a decade of action*.

