

TOMÁS CANO CAMPOS

Professor titular de dret administratiu de la  
Universitat Complutense de Madrid

## 1. INTRODUCCIÓ

Durant el segle xx, s'ha produït un espectacular desenvolupament i una generalització de l'automòbil, que ha esdevingut el mitjà més utilitzat per exercir la llibertat de circulació, la qual cosa ha originat l'aparició de nombrosos problemes tècnics, econòmics, socials i ambientals. Això ha suposat, com en tots els fenòmens de la vida col·lectiva, una forta i creixent intervenció dels poders públics; una intervenció dirigida a la resolució d'aquests problemes l'instrument fonamental de la qual ha estat el Dret.

En l'actualitat la normativa juridicoadministrativa del trànsit és molt extensa i variada. La constitueixen un gran nombre de normes de divers rang i procedència, que revela la pluralitat de poders públics que hi intervenen. Durant la major part del segle xx, i fins fa pocs anys, la regulació normativa del trànsit es trobava majoritàriament en una única norma: el Codi de la circulació de 1934 (CCir). Això permetia un coneixement fàcil, accessible i segur de gairebé tota la normativa existent en el sector. Ara el panorama és radicalment divers. La regulació normativa de la matèria es caracteritza per una excessiva fragmentació. Dues normes amb rang de llei, més de vint reglaments de desenvolupament, nombroses normes comunitàries i infinitat d'ordenances municipals han acabat generant un ordenament excessivament dispers i complex en una matèria que afecta tots els ciutadans.

Una gran quantitat de normes que es revelen totalment insuficients per protegir la seguretat vial, i en definitiva el dret a la vida i a la integritat física i moral de tots els usuaris de les vies públiques, així com per tutelar altres béns i drets implicats en el fenomen però als quals fins ara se'ls ha prestat una escassa, per no dir nul·la, atenció. Abans d'analitzar les causes d'aquest fenomen i d'apuntar algunes possibles solucions, tractem de respondre, en primer lloc, a tres preguntes essencials a fi d'oferir un panorama, necessàriament breu, però general, de la intervenció pública en el sector de la mobilitat al nostre país: per què s'intervé en el fenomen,

qui ho fa i com o a través de quines tècniques té lloc aquesta intervenció. Després en destacarem la insuficiència per resoldre els actuals problemes socials i ambientals del fenomen, les causes de l'esmentada insuficiència i algunes propostes de solució.

## **2. PER QUÈ INTERVENEN ELS PODERS PÚBLICS EN EL TRÀNSIT O MOBILITAT? ELS TÍTOLS D'INTERVENCIÓ EN LA MATÈRIA**

Els poders públics sempre han tractat de justificar-ne la intervenció en els distints sectors de la realitat acudint a diversos títols de poder o potestat. En el trànsit, igual que en molts altres sectors, han concorregut al llarg del temps una pluralitat de títols d'intervenció amb una gran varietat de formes i modalitats.

La justificació de la intervenció pública en el trànsit, més que de conceptes com els de policia o ordre públic, parteix actualment de les dades constitucionals, ja que és en la CE on aquesta intervenció troba el seu vertader fonament. Aquest no és sinó la necessitat d'harmonitzar i tutelar la pluralitat de béns i drets que concorren en el fenomen. Vegem-ne els més importants.

### **2.1 La llibertat de circulació com a punt de partida**

El comportament individual i social dels usuaris de les vies (tant públiques com privades d'ús públic, art. 2 LTSV) és l'eix fonamental entorn del qual gira tota la regulació normativa del trànsit o mobilitat; aquest comportament constitueix una clara manifestació de l'exercici de la llibertat de circulació. El trànsit rodat, en efecte, constitueix actualment una de les manifestacions més importants de la llibertat constitucional de circulació (art. 19 CE). L'exigència d'una intervenció pública en aquest fenomen deriva, en primer lloc, de la necessitat de fer possible l'exercici d'aquesta llibertat, és a dir, del propi dret a circular. Sense unes normes de comportament en la circulació i uns determinats requisits per poder utilitzar alguns mitjans de desplaçament, la llibertat de circulació d'uns acabaria amb la dels altres, i al final en desapareixeria la possibilitat mateixa d'exercici. I és que, el desplaçament o circulació és l'exemple típic de llibertat l'exercici de la qual, al marge de tota reglamentació, conduiria a la seva pròpia destrucció.

### **2.2 La seguretat vial**

L'exercici de l'esmentat dret amb determinats mitjans de locomoció (vehicle de motor) requereix la tutela d'altres béns i drets, fonamentalment el propi dret a la vida i integritat física. L'exercici de qualsevol dret no pot posar en perill la seguretat i la llibertat dels altres (art. 10.1 CE). Per això, la normativa reguladora del trànsit s'orienta essencialment a fer possible que l'exercici del dret a circular sigui segur, que la vida i la integritat física de qui l'exerceix i dels altres usuaris de les vies no pateixi cap menyscabament. La rellevància i importància en el fenomen d'aquest dret són fonamentals, fins al punt que ha conduït a una detallada i intensa regula-

ció de les característiques tècniques dels vehicles i de les condicions psicofísiques dels seus conductors.

Això ha fet que la denominada *seguretat vial*, que en últim terme no persegueix sinó la indemnitat d'aquests drets, s'erigeixi en l'objectiu prioritari i essencial de tota la normativa reguladora del trànsit, desplaçant a un segon pla la pròpia llibertat de circulació i ignorant gairebé la resta de béns i drets també implicats en el fenomen, com ara el medi ambient o el patrimoni històric.

### 2.3 La defensa del medi ambient i el patrimoni històric

A causa de l'increment del trànsit motoritzat també cal la protecció d'altres béns igualment dignes de protecció com ara «un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona» (art. 45 CE) i el «patrimoni històric, cultural i artístic dels pobles d'Espanya» (art. 46 CE). Aquests béns també tenen (o han de tenir, perquè aquí els poders públics es mostren menys sensibles) un lloc adequat en la normativa reguladora del trànsit a fi de gaudir d'una adequada defensa i protecció.

La normativa actual que regula el trànsit es caracteritza per la poca atenció que presta a aquests béns. En tot cas, comencen a aparèixer referències importants, com és el cas de l'article 43 del Reglament de conductors que, per tal d'obtenir el permís de conduir, tot «conductor de vehicles de motor o ciclomotors haurà de posseir, a fi de conduir amb seguretat, les aptituds psicofísiques i els coneixements, habilitats, aptituds i comportaments que li permetin: [...] h) *contribuir a la millora del medi ambient, evitant la contaminació*».

### 2.4 Els interessos econòmics i energètics

Cal tenir en compte, per últim, la presència en el fenomen de nombrosos interessos de tipus econòmic i energètic. Hem de pensar, per exemple, en la normativa sobre l'homologació de vehicles i en la repercussió econòmica que té sobre la indústria de l'automòbil, o en els importants costos econòmics que els problemes actuals del trànsit generen en la construcció d'infraestructures, atesa la política actual que tendeix a resoldre aquests problemes amb la creació de més vies de circulació.

No tenen menys importància els interessos energètics, la protecció dels quals requereix la introducció d'una cultura de l'estalvi d'energia. En aquest sentit, la fórmula alemanya d'exigir als aspirants a conductor un «domini de les maneres de conduir que garanteixi l'estalvi d'energia», sembla molt encertada.

## 3. QUI INTERVÉ? ELS PODERS PÚBLICS AMB COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE TRÀNSIT

Des del punt de vista de la distribució territorial del poder públic, l'Estat és competent per regular en exclusiva la matèria «trànsit i circulació de vehicles de motor» (149.1.21a CE). No obstant això, algunes comunitats autònomes han assumit competències *executives* en aquesta matèria en virtut de diferents títols jurí-

dics. En l'altre esglaó territorial, els municipis gaudeixen, així mateix, d'importants competències en matèria de trànsit urbà, tal com els reconeix la legislació actual.

### 3.1 La competència exclusiva de l'Estat en la matèria

En l'enumeració imperativa de competències estatals de l'article 149.1 CE, «el trànsit i circulació de vehicles de motor» està configurat com una matèria reservada en la seva integritat a l'Estat. El TC ha fet una interpretació finalista de la matèria trànsit, assenyalant que totes les mesures que tendeixen de manera «directa i immediata» a garantir la seguretat vial formen part de l'esmentada matèria i pertanyen, per consegüent, a l'Estat. En la Sentència 203/1992, de 26 de novembre, defineix el trànsit en aquests termes: «el seu nucli fonamental està conformat per les activitats públiques relatives a l'ordenació del desplaçament o circulació per les vies públiques de vehicles, vianants i animals. En aquestes activitats, que constitueixen el nucli indiscutible de la matèria de trànsit, cal incloure, en aquest àmbit material, unes altres activitats, connexes per raons de finalitat amb les primeres, que tendeixen a garantir de manera *directa i immediata* la seguretat vial. Aquest seria el cas, per exemple, de les actuacions relatives a l'establiment de les condicions tècniques que han de complir els vehicles a fi de garantir la seguretat del trànsit i dels requisits tècnics que han d'incorporar per tal de protegir els usuaris dels diversos transports».

Amb la reserva en exclusiva a l'Estat d'una sèrie de matèries, es pretén garantir l'existència d'un nucli irreductible i inderogable de competències en favor d'aquell, atesa l'estreta connexió d'aquestes competències amb l'interès general. En el cas del trànsit, sembla clar l'interès supraregional o nacional que és present en el fenomen, el qual requereix una regulació general uniforme i unes condicions mínimes de seguretat idèntiques en tot el territori nacional. Que l'interès subjacent en la matèria transcendeix la perspectiva d'un determinat territori autònom ho revela el fet mateix que el trànsit supera en alguns aspectes el propi àmbit estatal, reclamant l'atenció del Dret comunitari i del propi Dret internacional. La qual cosa no impedeix, com veurem, que algunes facultats en la matèria puguin transferir-se a les comunitats autònomes o que els municipis també ostentin competències en les seves vies urbanes.

L'Estat exerceix les seves competències (executives) en la matèria fonamentalment a través de la Direcció Central de Trànsit (art. 6 LTSV), creada per la Llei 47/1959, de 30 de juliol, i classificada com a Organisme Autònom pel Decret 1348/1962, de 14 de juny. La normativa actual disposa que la Direcció General de Trànsit és el centre directiu «a través del qual el Ministeri de l'Interior exerceix les seves competències sobre l'Organisme Autònom Direcció Central de Trànsit» (art. 10 RD). La vigilància, regulació i control del trànsit correspon a l'Agrupació de Trànsit de la Guàrdia Civil, que, pel que fa al cas, depèn de la Prefectura Central de Trànsit.

### 3.2 Les comunitats autònomes amb competències executives en la matèria. En especial, Catalunya

Tot i que «el trànsit i la circulació de vehicles de motor» constitueix un sector que la CE reserva en exclusiva a l'Estat, això no impedeix que les comunitats autònomes

puguin assumir, per diverses vies, determinades competències en la matèria, ni òbviament que els municipis, en funció de la singularitat del trànsit urbà i sobre la base de la seva autonomia local constitucionalment garantida, posseeixen importants competències per regular i ordenar el trànsit, particularment a les vies urbanes. Algunes comunitats autònomes, en efecte, han assumit algunes competències executives en matèria de trànsit i seguretat vial. En concret es tracta de Navarra, el País Basc i Catalunya. Les dues primeres ho han fet en virtut del règim foral; en el cas de Catalunya, per mitjà d'una llei orgànica de transferència o delegació (art. 150.2 CE).

a) *Navarra*

Navarra només ostenta funcions de cooperació de la Policia Foral amb la Guàrdia Civil en la vigilància de la circulació vial i la denúncia (que no resolució) de les infraccions de trànsit (art. 49.3 LORAFNA i Ordre de 20 de desembre de 1962, per la qual s'aprova el Conveni sobre circulació entre la Diputació Foral de Navarra i el Ministeri de la Governació).

b) *El País Basc*

El País Basc ostenta un elenc de potestats executives similar al de Catalunya, però la via utilitzada per a assumir-les és bastant discutible des d'un punt de vista constitucional, malgrat que la CE oferia diverses vies perquè l'esmentada Comunitat hagués assumit les competències que avui realment posseeix en la matèria, o fins i tot més. En efecte, a diferència de Navarra, l'Estatut d'Autonomia del País Basc no fa el menor esment al trànsit i a la seguretat vial. Tampoc no s'ha aprovat, com en el cas de Catalunya, una llei orgànica de transferència o delegació. Resulta, per això, paradoxal que el Reial Decret 3.256/1982, de 15 d'octubre, sobre traspass de serveis de l'Estat a la Comunitat Autònoma del País Basc en matèria d'execució de la legislació de l'Estat sobre trànsit i circulació de vehicles, transfereixi realment una sèrie de competències executives en la matèria.

c) *Catalunya*

i) Les competències actuals

Catalunya, amb tota correcció constitucional, posseeix en l'actualitat una sèrie de competències en la matèria sobre la base d'allò que disposa la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles de motor a la Comunitat Autònoma de Catalunya (BOE núm. 300, de 16 de desembre).

Aquesta llei no efectua un elenc de les competències executives que es transfereixen a Catalunya en matèria de trànsit, sinó que estableix una clàusula general en virtut de la qual es transfereixen totes les competències executives en la matèria llevat d'aquelles que enumera expressament l'article primer de la llei, les quals continuen a les mans de l'Estat. Així, segons l'article 1, es transfereixen a la Comunitat Autònoma de Catalunya les facultats d'execució de la legislació de l'Estat sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat vial, llevat de les següents:

a) La facultat d'expedir, revisar i canviar els permisos i llicències per conduir vehicles de motor i ciclomotors, així com la seva anul·lació, intervenció, revocació i, si escau, suspensió derivada d'expedients de sanció o en via cautelar. Igualment s'exclou la verificació de les proves reglamentàries establertes per a l'obtenció del permís de conducció i de les llicències de conducció per a ciclomotors.

b) La matriculació i l'expedició dels permisos o llicències de circulació, així com l'anul·lació, intervenció i revocació dels esmentats permisos o llicències, i, per consegüent, l'autorització de transferències, duplicats i baixes de vehicles de motor i ciclomotors, així com l'expedició de permisos temporals.

En l'article següent s'estableixen les condicions d'exercici de les competències transferides, que no fa sinó establir alguns dels principis que hauran de presidir les relacions interadministratives. Així, s'institueix el deure de Catalunya d'exercir les competències transferides d'acord amb els principis de coordinació i col·laboració amb l'Administració de l'Estat, de facilitar a aquesta la informació que li sol·liciti sobre les matèries objecte de transferència i l'obligació d'ambdues administracions de facilitar-se recíprocament l'accés als respectius fitxers en matèria de trànsit, respectant, en tot cas, allò que s'ha previst en la normativa sobre protecció de dades de caràcter personal.

ii) La possibilitat d'assumir noves competències

Actualment, un dels debats que té plantejats és el de la possibilitat que Catalunya assumeixi més competències en la matèria. Al meu parer, l'assumpció per part de Catalunya de totes les competències executives en la matèria no solament és constitucionalment possible, sinó que en el cas d'alguna d'elles resulta fins i tot necessària per tal d'evitar els actuals problemes i aconseguir que el règim sancionador i, per consegüent, la protecció de la seguretat vial i de la resta de béns implicats sigui veritablement eficaç.

És el cas de les sancions de suspensió de les autoritzacions per conduir, la imposició de les qual procedeix, juntament amb la multa, per la comissió de determinades infraccions: les greus i les molt greus (en el cas de les lleus només s'imposa una sanció pecuniària). Encara que a Catalunya s'ha transferit la potestat sancionadora, l'Estat (no se sap ben bé perquè) s'ha reservat la facultat per imposar les sancions, de manera que, per la comissió d'una mateixa infracció (greu o molt greu) la sanció pecuniària la imposa la Generalitat (que és la que instrueix l'expedient sancionador) i la suspensió o retirada del permís, l'Estat (que ha d'estar d'acord amb allò que s'ha declarat en l'expedient). Això no ha fet altra cosa que crear problemes innecessaris, donant lloc fins i tot al plantejament d'una qüestió d'inconstitucionalitat per part del Jutjat número 2 del Contenciós-Administratiu de Girona contra l'article 1.a) de la Llei orgànica 6/1997, ni més ni menys que per la suposada vulneració del *non bis in idem*. Malgrat que aquest dret fonamental no es vulnera pel fet que per la comissió d'una mateixa infracció les corresponents sancions les imposin administracions diferents (Acte 26/2002, del TC desestimant l'esmentada qüestió), aquesta escissió de la potestat sancionadora no té sentit i ha de ser unificada al més aviat possible transferint la totalitat de la competència sancionadora a Catalunya.

Entre els inconvenients a què l'esmentada reserva a favor de l'Estat dóna lloc i que, per consegüent, justifiquen la seva atribució a Catalunya (i de pas a tots els municipis), cal citar el minvament d'eficàcia i credibilitat que pateix la política sancionadora en el sector com a conseqüència de l'espai de temps que transcorre entre la imposició de la sanció pecuniària i la de suspensió de les autoritzacions per conduir. En efecte, l'Administració de l'Estat només rep l'expedient i, per tant, només pot imposar la sanció de suspensió, quan la sanció pecuniària ha esdevingut ferma, la qual cosa pot tenir lloc després d'alguns anys des que es va cometre la infracció. Això afecta l'eficàcia i la credibilitat de la política repressiva en matèria de trànsit, perquè, atès aquest important espai de temps que pot transcórrer entre la imposició d'un i altre tipus de sanció, el ciutadà no percep ni interioritza clarament la gravetat del seu comportament infractor. Una política repressiva eficaç, i més en un sector com el del trànsit on els valors en joc són ni més ni menys que la vida i la integritat física i moral dels ciutadans, exigeix immediatesa i percepció clara de la gravetat dels comportaments que danyen o posen en perill els diversos béns jurídics presents en el sector. Què passa, a més a més, si la sanció pecuniària no es recorre però s'impugna la de suspensió de l'autorització i s'anul·la?

Des d'una altra perspectiva, també l'eficiència i eficàcia com a principis que han d'inspirar l'actuació de les administracions públiques (arts. 31.1 i 103.1 CE) es veuen afectades, ja que per aplicar una norma sancionadora s'utilitzen mitjans personals i materials de dues administracions públiques, sense que això serveixi per garantir béns o drets que d'una altra manera no podrien ser garantits.

La possibilitat de transferir aquestes i altres facultats executives a la Generalitat deriva del propi fonament de la reserva a l'Estat de la matèria «Trànsit i circulació de vehicles de motor». Amb aquesta reserva, tal com s'ha dit, es tracta d'assegurar una regulació uniforme i unes condicions mínimes de seguretat idèntiques en tot el territori nacional (ja que no sembla que l'esmentada matèria tingui alguna cosa a veure amb la sobirania o amb la unitat econòmica i de mercat). Doncs bé, aquesta regulació i aquestes condicions mínimes queden assegurades amb la reserva a l'Estat de la regulació de la matèria, sense que suposi cap minvament l'atribució de l'execució d'aquesta a la Generalitat. La justificació és encara més gran si tenim en compte que la Generalitat té ja atribuïdes nombroses facultats executives en la matèria i compta amb una estructura organitzativa molt consolidada, i que, a més a més, en ocupar-se de la resta de facultats executives evitaria duplicitats organitzatives i de gestió i aconseguiria una major eficiència i economia de la despesa pública (art. 31.2 CE).

La fórmula per procedir a la transferència de totes les competències executives enumerades hauria de ser la que ja ha estat assajada per la Llei orgànica 6/1997, és a dir, una fórmula genèrica en virtut de la qual es transfereixen a Catalunya totes les competències executives en matèria de trànsit. En la mesura que aquestes facultats corresponen a una matèria reservada per la Constitució en exclusiva a l'Estat, la via normativa que menys problemes planteja (potser l'única constitucionalment correcta) és la de l'article 150.2 de la Constitució. Caldria, doncs, aprovar una nova llei orgànica de transferència o la reforma de l'actual. La utilització de la via de l'article 150.2 CE per part de l'Estat, en aquest cas, s'ajusta-

ria plenament a les previsions constitucionals. En primer lloc, perquè el que es transfereix són *facultats* corresponents a una matèria de titularitat estatal, com és el trànsit; en concret, totes les facultats d'execució de la legislació de l'Estat en la matèria. I en segon lloc, perquè les concretes facultats d'execució transferides són susceptibles d'això, ja que per la seva naturalesa no sobrepassen els referits límits, atès que la uniformitat de la regulació i de les condicions de seguretat en la circulació exigides en la matèria queden plenament garantides amb les competències normatives que es reserva l'Estat.

Podria plantejar-se la possibilitat que aquesta llei s'incloués en l'Estatut. En aquest sentit s'ha sostingut fins fa poc que això seria possible sempre i quan s'especifiqui en la llei orgànica que aprovi l'esmentada reforma que tals facultats continuen sent de naturalesa estatal i que la seva eventual modificació o reforma no se subjecta al procediment reforçat de reforma estatutària, sinó al general de reforma de les lleis orgàniques prevista en l'article 81 de la CE (*vid.* J. Leguina Villa, «La transferència o la delegació de competències estatals per mitjà de l'Estatut d'Autonomia», a *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, pp. 199-230).

Aquesta opció és jurídicament defensable, però per descomptat no és quelcom indiscutible o exempt de problemes. Sense desconèixer l'admissibilitat de les matèries connexes en les lleis orgàniques i, per consegüent, la possibilitat que aquestes incloguin preceptes que no són orgànics sinó ordinaris (en definitiva, que hi hagi lleis orgàniques només parcialment tals), no s'ha de desconèixer tampoc el caràcter estrictament formal que en el nostre Dret presenta el procediment de producció normativa, que fa que el *nomen iuris* sigui un element essencial de la norma: «les normes —s'ha dit— són el que són i com s'anomenen; i si no són el que s'anomenen, no són una altra cosa: simplement, no són» (J. A. Santamaría Pastor). Podria ser contrari al principi de seguretat jurídica i la seva pròpia definició constitucional com a «norma institucional» bàsica el que l'Estatut inclogués al seu interior normes que no tenen gaire a veure amb aquesta funció constitucional que en el nostre sistema està cridat a exercir.

### 3.3 Les competències dels municipis en matèria de trànsit

Els problemes singulars del trànsit en les àrees urbanes, destacats encertadament pel TS (Sentència de la sala 3a de 26 de desembre de 1996, Ledesma Bertret), exigeixen un tractament diferenciat del fenomen que s'ha de traduir en solucions diferents procedents d'autoritats administratives igualment diverses. Si hi afegim el fet que l'article 137 CE garanteix als municipis «autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos», entre els quals hi ha el trànsit urbà, és fàcil concloure que, tant des del punt de vista material, com des de la vessant juridicoformal, els municipis han de gaudir d'importants competències en la matèria.

La LRBRL ha assenyalat que el municipi «exercirà en tot cas competències, en els termes de la legislació de l'Estat...», en les següents matèries: «ordenació del trànsit de vehicles i persones a les vies urbanes» [art. 25.2.b)]. La LTSV ha concre-



tat aquesta previsió en el seu article 7. Les competències atribuïdes són molt heterogènies i el seu àmbit d'aplicació són les vies urbanes.

#### **4. COM S'INTERVÉ? LES DIFERENTS TÈCNiques D'INTERVENCIÓ ADMINISTRATIVA EN LA MATÈRIA**

La intervenció dels poders públics en el fenomen del trànsit es caracteritza per la diversitat d'elements a què afecta la seva regulació jurídica (el vehicle de motor, el seu conductor, la utilització de la via amb aquest mitjà o fins i tot a peu) i per la pluralitat de mitjans o tècniques jurídiques emprats per a això. Vegem per separat cadascun d'aquests aspectes.

203

##### **4.1 La pluralitat d'elements que afecta la intervenció en el trànsit: el vehicle, el conductor i la utilització de la via**

###### *a) La intervenció relativa al vehicle de motor*

Malgrat que la normativa reguladora del trànsit s'ocupa del vehicle en general, entenent per tal qualsevol «artefacte o aparell apte per circular per les vies i terrenys» al qual s'aplica aquesta normativa (núm. 4 de l'Annex de la LTSV), el vehicle de motor és, sens dubte, el centre d'atenció preferent de l'esmentada normativa, la qual el defineix com tot «vehicle proveït de motor per a la seva propulsió». El vehicle de motor, en efecte, és objecte d'una intensa i detallada regulació juridico-administrativa, l'objectiu últim de la qual és garantir la seguretat vial i, encara que menys, la protecció del medi ambient. Com s'ha assenyalat gràficament, el tractament d'aquesta regulació tan copiosa i complexa es podria abordar seguint l'esquema que era pràctica habitual en els vells professors de Dret Administratiu, que solien començar les seves explicacions manifestant que aquesta branca del Dret s'ocupa del ciutadà des d'abans de néixer fins després de la seva mort. I és que, en efecte, els poders públics s'ocupen del vehicle de motor en la seva fase de «gestació» (condicions tècniques i homologació), en el moment del seu «naixement» (matriculació, inscripció i permís de circulació), durant la seva «vida» (inspeccions tècniques periòdiques) i en el moment de la seva «mort» (mitjançant la regulació de la baixa corresponent).

###### *b) Les normes sobre conductors*

La legislació de trànsit també estableix una detallada regulació sobre els conductors dels vehicles de motor. Aquests, en efecte, han de posseir uns requisits de capacitat, coneixements i habilitat necessaris per utilitzar amb seguretat un vehicle de motor, han de conduir-lo en un determinat estat físic i mental (absència en l'organisme d'alcohol i de substàncies estupefaents o similars), han de realitzar un contracte d'assegurança, portar una sèrie de documents i, en fi, respectar una reglamentació minuciosa que inclou, entre d'altres, el deure d'utilitzar el cinturó de seguretat o, si escau, portar el casc.

c) *Les normes sobre la utilització de les vies*

Com ja s'ha dit en el capítol tercer d'aquesta obra, el punt de referència prevalent en la disciplina del trànsit és la coexistència i la interrelació de les conductes subjectives dels ciutadans consistents a transitar, com a manifestació d'un dret fonamental com és la llibertat de circulació. En constituir el comportament individual i, en conseqüència, social dels usuaris de les diverses vies (públiques o privades) l'eix fonamental de tota la intervenció pública en el trànsit, la disciplina jurídica d'aquest no és sinó una «disciplina de la convivència social» que requereix una especialització de les regles de conducta o normes de comportament en el fenomen, normes que resulten fonamentals pel fet que permeten o qualifiquen un tipus determinat de convivència que implica o compromet a tots. Per això aquestes normes no afecten només els que utilitzen un vehicle de motor, sinó també els que utilitzen qualsevol altre tipus de vehicle o transiten a peu, i no solament es refereix a la circulació pròpiament dita, sinó també a l'aturada i a l'estacionament de vehicles.

#### 4.2 Els mitjans jurídics utilitzats: la funció normativa i la funció d'execució

Els poders públics intervenen en el fenomen del trànsit amb diversos mitjans que es poden reduir a dues activitats o funcions fonamentals: *normativa* una, *executiva* l'altra.

Mitjançant la funció normativa, o el mitjà que en definitiva són les normes jurídiques, es tracta de regular de forma abstracta el comportament dels subjectes privats que intervenen en el fenomen, així com de determinar les organitzacions públiques encarregades de la gestió d'aquest i concretar-ne les funcions, potestats i competències. En aquesta activitat el protagonisme correspon al legislador amb l'aprovació de la Llei de bases sobre trànsit, i al Govern amb l'aprovació del text articulat de l'esmentada llei i els seus reglaments de desenvolupament. Aquestes normes s'apliquen per mitjà de la funció de tipus executiu, és a dir, s'actua o s'intervé, i el paper fonamental correspon, en aquest cas, a les diferents administracions públiques amb competències en la matèria que actuen o intervenen mitjançant una activitat de tipus no normatiu: actes administratius, coaccions, activitat tècnica, etc., que analitzarem molt succintament.

a) *La tècnica autoritzatòria*

- La normativa reguladora del trànsit, amb diferents denominacions (autoritzacions, permisos i llicències), sotmet al règim d'autorització administrativa prèvia una sèrie d'activitats dels particulars com la conducció de vehicles, la circulació d'aquests, el reconeixement de les aptituds psicofísiques dels conductors i l'exercici de l'ensenyament de les normes i tècniques de conducció (arts. 59 i ss. LTSV).
- L'autorització per conduir vehicles es concreta en el permís de conduir i la llicència de conducció, la diferència de les quals rau únicament en el tipus de vehicle que l'un i l'altra autoritzen a conduir i en l'edat en què poden obtenir-se l'un i l'altra (arts. 60 LTSV i 1 i ss. RGCond). Es pot definir com l'acte administratiu (exterioritzat en el document públic d'aquest nom) de

caràcter reglat i favorable pel qual l'Administració declara que una persona compleix els requisits legals de capacitat, coneixements i habilitat necessaris per a la conducció del vehicle de què es tracti. La situació jurídica subjacent és la llibertat de circulació (dictamen del Consell d'Estat de 19 de juny de 1985). No crea, malgrat el que han sostingut alguns autors, una situació especial de subjecció. Es tracta d'una autorització personal i reglada: l'Administració es limita a comprovar la concurrència dels requisits legals exigits (arts. 2.2 i 20 RGCond). Per a obtenir-la és necessari reunir aquests requisits: tenir la residència normal a Espanya, complir una determinada edat (en funció del tipus de permís: A1, B, B + E, etc.), no estar privat per resolució judicial o administrativa del dret a conduir, no tenir determinades malalties o deficiències i demostrar que es posseeixen determinats coneixements i habilitats relacionats amb la conducció (art. 14 RGCond). El seu atorgament correspon a les prefectures provincials de Trànsit. El termini per resoldre, ja que no es diu res, és de tres mesos, i la manca de resolució expressa desestimària de la sol·licitud (art. 3 RD 1778/1994, de 5 d'agost, d'adequació de procediments autoritzatoris a la LAP). Té una vigència temporal limitada i varia segons la classe de permís, però és possible la pròrroga de la vigència (art. 17 RGCond).

- A més d'estar homologats, els vehicles han d'obtenir el permís o llicència de circulació. Amb això es tracta de verificar que estan en perfecte estat de funcionament i s'ajusten en les seves característiques a les prescripcions tècniques establertes (arts. 61.1 LTSV i 1RGVeh). Tant el permís com la llicència de circulació constitueixen autoritzacions reals (ja que allò rellevant són la característiques d'un objecte o cosa mòble) de caràcter també reglat. L'expedició, que es realitza juntament amb la matriculació, és competència de la Prefectura Provincial de Trànsit de la província en què el propietari tingui el domicili legal. La manca de resolució en el termini de tres mesos també s'ha d'entendre com a desestimària. Té una vigència, en principi, indefinida, però l'autorització s'ha de renovar quan variï la titularitat registral del vehicle (arts. 30 i 31 RGVeh).
- Les autoritzacions relatives als centres d'ensenyament (autoescoles) i de reconeixement tenen menor interès, ja que afecten un sector molt més reduït. Són el clàssic exemple d'autoritzacions de funcionament. La situació jurídica subjacent en aquestes és la llibertat d'empresa, però la seva incidència en la seguretat vial justifica una forta intervenció en l'esmentada llibertat (dictamen del Consell d'Estat 982/1997, de 10 d'abril).

Les autoritzacions en matèria de trànsit, com a actes administratius que són, poden ser objecte de declaració de nul·litat o anul·labilitat d'acord amb el que preveu la LAP. L'Administració, a més a més, pot revocar-les «quan s'acrediti que han desaparegut els requisits exigits per al seu atorgament (art. 63.4 LTSV), la qual cosa constitueix un clar supòsit d'invalidesa sobrevinguda. En el cas de les autoritzacions per conduir, també se'n pot declarar la pèrdua de vigència (sanció) com a conseqüència de la pèrdua dels punts amb què compta cada conductor, la

qual cosa té lloc a causa de la comissió de determinades infraccions greus o molt greus.

b) *La imposició de mandats i prohibicions: les ordres*

Una altra de les tècniques habituals utilitzades és la imposició de deures mitjançant actes administratius que es denominen ordres. La LTSV atribueix a les AAPP la potestat d'imposar deures mitjançant ordres en nombrosos preceptes: articles 5, 7, 16, 17, etc., en els quals es determina la competència dels seus òrgans per a la vigilància, ordenació i regulació del trànsit. Els diferents tipus d'ordres que la doctrina distingeix tenen en el fenomen del trànsit la seva representació més aconseguida. Pel tipus de deure, hi ha ordres *positives* o mandats (com la de seguir un altre sentit de circulació o utilitzar els vorals per raons de fluïdesa o seguretat), o *negatives* o prohibicions, que estableixen una conducta d'omissió (per exemple, la prohibició d'accés en algun lloc de la via). Els articles 16 i 37 i ss. LTSV ofereixen nombrosos exemples d'un i altre tipus.

Les ordres també poden ser *singulars* o *generals*, segons el nombre dels seus destinataris. Exemple de les primeres: l'ordre d'un agent «amb el braç estès i en moviment alternatiu de dalt a baix» a un conductor perquè disminueixi la velocitat (art. 143 RGCir). De les segones: la prohibició del trànsit en un tram de via determinat o les limitacions a la circulació temporals o permanents per tal de garantir la fluïdesa del trànsit o la seguretat vial (arts. 16 LTSV i 39 RGCir). Una altra divisió distingeix entre *preventives* (com l'ordre de l'agent a un conductor perquè disminueixi la velocitat davant la proximitat d'un embús o accident) i *repressives* (l'ordre de retirar el vehicle d'una zona en què està prohibit aturar-se o estacionar).

La majoria d'aquestes ordres s'exterioritzen de forma verbal o mitjançant signes (òptics, mímic i gestuals i acústics). La doctrina majoritària veu en això una pluralitat de manifestacions dels actes administratius diferents de l'habitual d'exteriorització mitjançant signes escrits. D'altres autors entenen, no obstant això, que és una categoria nova: la dels signes jurídics administratius (González Navarro).

c) *La potestat sancionadora de l'Administració*

La intervenció administrativa en el trànsit serviria de ben poc si l'ordenament jurídic no arbitrés mecanismes de reacció per al cas de contravençió de les normes i actes en què es concreta aquella intervenció. El règim sancionador del trànsit està regulat en els articles 65 i ss. LTSV. Llevat d'aspectes puntuals, la normativa reguladora del trànsit compleix tant les exigències formals (reserva de llei), com les exigències materials (tipicitat i mandat de determinació) del principi de legalitat.

La LTSV ofereix una classificació legal de les infraccions per la seva *gravetat*, distingint entre lleus, greus i molt greus. Les infraccions lleus constitueixen una categoria residual: les «que no es qualifiquin expressament com a greus o molt greus» (art. 65.3 LTSV). Les greus es preveuen en l'article 65.4 (conducció negligent, incompliment de les normes sobre limitacions de velocitat, prioritat de pas, avançaments, canvis de direcció o sentit, aturades i estacionaments, etc.). Les molt greus es tipifiquen en l'article 65.5 (conducció després d'haver ingerit alcohol per sobre del límit permès, conducció temerària, ommissió del deure de socors,

carreres entre vehicles no autoritzats, etc.). Les persones responsables es determinen en l'article 72 LTSV, que destaca el deure del titular del vehicle d'identificar veraçment el conductor responsable de la infracció, incompliment que es tipifica com a infracció (ara) molt greu i el TC ha declarat conforme a la CE.

L'escassa imaginació del legislador es manifesta en aquest sector, com en molts altres, amb la previsió de tan sols dos tipus de sancions: la multa i la privació de drets (suspensió i revocació d'autoritzacions). Les infraccions lleus, en efecte, comporten una multa de fins a 90 euros; les greus multa de 91 a 300 euros i, eventualment, suspensió del permís fins a 3 mesos; les molt greus, multa de 301 a 600 euros i suspensió fins a 3 mesos (art. 67.1 LTSV). D'altres infraccions molt greus poden sancionar-se amb una multa de 301 fins a 1.500 euros i suspensió de determinades autoritzacions (centres d'ensenyament) per temps de fins a dos anys.

La normativa reguladora del trànsit contempla un procediment sancionador específic (RD 320/1994, de 25 febrer), en què la denúncia dels agents de l'autoritat, a més de gaudir de la presumpció de veracitat, inicien el procediment i poden fins i tot servir de proposta de resolució (arts. 3 i 14). El termini de caducitat del procediment és d'1 any. La competència per sancionar correspon al delegat o sots-delegat del Govern (segons la infracció), als òrgans corresponents de les comunitats autònomes amb competències executives en la matèria, i als alcaldes a les vies urbanes (LOFAGE i art. 15 RPSTr). Les infraccions greus i molt greus s'anoten en el Registre de Conductors i Infractors a l'efecte de ser considerades antecedents, que és un dels criteris de graduació de les sancions (art. 69 LTSV).

#### d) *L'exercici de la coacció: immobilització i retirada de vehicles*

Els articles 70 i 71 LTSV, sota l'equívoc rètol de «mesures cautelars», contemplen la possibilitat que les AAPP adoptin aquestes mesures en determinats supòsits. En rigor, i en el sentit processal o procedimental del terme, tampoc no són mesures cautelars: els manquen les notes de la instrumentalitat (no estan en funció de cap procediment) i de la provisionalitat (són mesures definitives que constitueixen vertaderes execucions administratives). Són mesures policials d'assegurement i prevenció, que constitueixen, des del punt de vista de l'activitat jurídica de l'Administració, una clara manifestació de la coacció administrativa directa o immediata, el fonament dogmàtic de la qual rau en l'autotutela executiva de l'Administració.

La mesura d'immobilització es preveu en l'article 70 de la LTSV i procedeix en els supòsits següents: a) risc greu per a la circulació, persones o béns (l'art. 292 CCir, encara vigent, concreta aquests conceptes jurídics indeterminats); b) negativa a efectuar les proves relatives a la detecció d'alcohol o substàncies estupeficients (l'art. 21 RGCir concreta els quatre supòsits en què procedeixen aquestes proves); c) quan no es disposi de la corresponent assegurança obligatòria de vehicles; d) estacionament indegut a les zones amb limitació horària; e) circulació superant els nivells de gasos, fums i soroll permesos reglamentàriament; f) ocupació excessiva del vehicle que suposi un augment del 50% de les places; g) circulació sense autorització vàlida, perquè no s'ha obtingut o perquè ha estat anul·lada o revocada (no, simplement, quan no es porti en el moment de ser requerit pels

agents); *h*) incompliment de la inspecció tècnica periòdica del vehicle (art. 9 RD 2042/1994, de 14 d'octubre); *i*) infractor que no acredita la seva residència habitual a Espanya i no garanteix l'import de la sanció (art. 67.1 LTSV).

La mesura de retirada i dipòsit del vehicle, que com l'anterior és realitzada pels agents de l'autoritat encarregats de la vigilància del trànsit, procedeix en aquests casos (art. 71 LTSV): *a*) quan el vehicle constitueixi perill, causi greus perturbacions a la circulació o al funcionament d'algun servei, deteriori el patrimoni públic o se'n presumeixi racionalment l'abandó; *b*) quan es deteriori el patrimoni públic i pugui presumir-se racionalment l'abandó del vehicle; *c*) en cas d'accident que impedeixi continuar la marxa o quan el vehicle hagi estat immobilitzat per causa d'alguna deficiència; *d*) quan s'hagi immobilitzat un vehicle en virtut de l'article 71.1.d) LTSV i l'infractor persisteixi en la negativa a dipositar o garantir el pagament de l'import de la multa; *e*) quan el vehicle romanguí estacionat indegudament (sense col·locar el tiquet o se sobrepassi el doble del temps abonat) a les zones d'estacionament limitat; *f*) quan estigui estacionat als carrils o zones de la via reservats al servei de determinats usuaris; *g*) quan, sent legalment procedent la immobilització, no hi hagués lloc adequat per practicar-la sense obstaculitzar la circulació; *h*) quan s'incompleix l'obligació de subscriure l'assegurança obligatòria. La retirada només procedeix si el que està obligat a això no ho fa. L'Administració ha de comunicar la retirada i dipòsit del vehicle al seu propietari (art. 292.III.b) CCir), el qual ha d'abonar les despeses originades, que tenen la naturalesa de taxa (art. 20.4.z) LHL).

## 5. LA NECESSITAT D'UNA POLÍTICA DE LA MOBILITAT

L'anàlisi de les nombroses i importants potestats amb què compten les diverses administracions públiques amb competències en matèria de trànsit i la simple comparació amb la realitat quotidiana de la circulació vial, produeix en el jurista una sensació d'esterilitat i desesperança, ja que veu com les nombroses i intenses tècniques d'intervenció en què es concreten aquelles competències es revelen del tot insuficients, no ja per eliminar, sinó tan sols per mitigar els nombrosos, greus i urgents problemes del trànsit tant dins com fora de les àrees urbanes.

És evident que l'actual intervenció pública en el fenomen de la mobilitat es revela insuficient i inadequada per protegir la seguretat vial i la resta de béns. L'exercici de totes les potestats amb què compten les diverses administracions públiques no solament no aconsegueix mitigar el problema més greu i important del trànsit, els accidents de trànsit (amb les tràgiques seqüeles de morts i ferits amb què ens llevem cada dilluns), sinó que tampoc no redueixen la congestió i les nefastes repercussions d'aquesta (pèrdua de temps i hores de treball, increment de la despesa de combustible i del nombre d'agents encarregats de la regulació del trànsit, funcionament anormal dels transports públics, etc.), la contaminació atmosfèrica i acústica amb la consegüent incidència en drets com la salut o la intimitat, l'ocupació de sòl urbà en detriment d'altres usos, la degradació estètica i artística de les ciutats, la inseguretat dels desplaçaments a peu o amb bicicleta, etc.

La persistència, quan no l'increment, de les negatives conseqüències socials i ambientals de la mobilitat demostra clarament l'erroni plantejament de l'actual intervenció pública en el fenomen. Per això, sembla oportú analitzar les deficiències de l'esmentada intervenció i les seves causes, així com les solucions que permetrien reduir o mitigar els greus problemes ambientals del trànsit dels temps actuals.

### 5.1 Les deficiències de l'actual intervenció pública en el trànsit

Com ja he assenyalat en un altre lloc, pel que fa a A. Esteban i A. Sanz, la persistència dels problemes del trànsit (tant dins com fora dels centres urbans) és degut, en gran part, a les pròpies solucions que es proposen i a l'absència d'una adequada política de la mobilitat. En efecte, es pretén solucionar els problemes del trànsit de forma errònia i inadequada: construcció de noves infraestructures per a l'automòbil en detriment d'altres mitjans de locomoció, que no fan sinó fomentar encara més el trànsit motoritzat (*trànsit induït*); introducció de millores tècniques en els vehicles, que no redueixen la sinistralitat, ja que es tendeix a conduir d'una manera més arriscada; solucions basades en combustibles o fonts energètiques alternatives al petroli (butà, propà, alcohols, electricitat, hidrogen), que continuen tenint un desenvolupament tecnològic incert, mentre que els seus beneficis ambientals es posen en dubte; potenciació del denominat «trànsit intel·ligent», que augmenta la capacitat real de les infraestructures però suposa un estímul del trànsit, de manera que les eventuais millores ambientals acabaran diluïdes per l'increment dels desplaçaments motoritzats; configuració de les potestats administratives des d'una vessant purament limitadora o policial, renunciant a altres eventuais tipus d'activitat administrativa (de foment, prestacional, de planificació), etc.

L'error que suposa la posada en pràctica d'algunes d'aquestes mesures i la incertesa que d'altres susciten fan necessària una nova política de la mobilitat que modifiqui l'actual consens sociocultural relatiu als objectius i finalitats del trànsit, una nova manera de plantejar el fenomen del trànsit, en la qual l'increment de la mobilitat i la velocitat deixi de ser quelcom bo en si mateix i es contraposi a les conseqüències que això té per a l'entorn social, econòmic, ambiental i cultural. L'objectiu últim d'aquesta política ha de ser «calmar el trànsit», la qual cosa no sols implica reduir l'ús i nombre de vehicles, sinó també la velocitat a què circulen, l'espai públic que ocupen i el seu actual predomini sobre la resta d'usuaris de les vies. Les bases d'aquesta nova política han de ser, entre d'altres, les següents:

- a) Un canvi d'actitud respecte dels usos i costums reacionats amb la generació de mobilitat, la qual cosa requereix informació i educació sobre les conseqüències socials i ambientals de la utilització de l'automòbil. Una cultura com l'actual, basada en la idea que com més lluny i més de pressa es produeixi el moviment molt millor, sobrevalora el transport com a font de tota mena de béns i avantatges i oculta el costat ombrívol de les seves conseqüències negatives. La societat es va acostumant de mica en mica a la

degradació del seu tipus de vida empesa per l'evolució del sistema de mobilitat. Hem après, en efecte, a viure amb més accidents a les nostres carreteres, amb més contaminació atmosfèrica i acústica, amb menys espai públic per als mitjans de locomoció no motoritzats i per a les necessitats d'estada i relació, amb més perillositat als carrers, amb incomunicació i segregació espacial a causa del trànsit motoritzat, etc.

- b) La desmitificació social de l'automòbil, l'adquisició i l'ús del qual dista molt d'estar basat en la racionalitat, i la consegüent potenciació dels transports públics. S'han efectuat estudis que demostren que la majoria de les persones podrien moure's amb més facilitat, menor cost i més seguretat si renunciessin a adquirir automòbils o en reduïssin significativament l'ús. D'altra banda, l'automòbil és seleccionat i adquirit per la major part dels usuaris per raons que tenen poc a veure amb les seves necessitats reals de mobilitat. Però, des de la seva aparició com a objecte de màxim luxe i significació social, la indústria automobilística ha aconseguit conferir a l'automòbil un fort caràcter simbòlic que el situa en primer lloc entre els diversos béns mobles com a element demostratiu de l'estatus social del propietari.
- c) Superar l'obsessió per la construcció de noves infraestructures, que també han estat mitificades. Les inversions en infraestructures són necessàries, com és lògic, però s'han de realitzar a la llum de les necessitats socials, evitant-ne la sobrevaloració, el sobredimensionament i tenint en compte que també han de servir a altres mitjans de locomoció diferents de l'automòbil.
- d) Una nova política de la seguretat vial, l'increment de la qual no passi tant per la introducció de millores tècniques, sinó per la modificació de l'entorn cultural i físic de la circulació perquè el perill global disminueixi, mentre que la percepció de risc dels conductors augmenti. Això es pot aconseguir per dos camins: conscienciant tots els conductors que tan sols pel fet d'utilitzar un mitjà perillós com l'automòbil estan assumint riscos elevats, i modificant l'entorn físic de la circulació perquè l'automobilista adquireixi consciència de la situació de risc en què es troba i del risc que genera. A les ciutats implica el redisseny d'una bona part dels carrers i de la senyalització, un nou plantejament dels conceptes vigents de preferència en l'ús de les vies, la reducció generalitzada de la velocitat autoritzada, etc.

Tot això requereix una política d'intervenció en la matèria diferent i de molt ampli espectre, els resultats de la qual només es poden aconseguir per acumulació de mesures simultànies en camps tan variats com la fabricació de vehicles, la construcció d'infraestructures, la gestió del trànsit, la potenciació d'altres mitjans de transport i dels transports públics o la planificació urbanística. Una política en què es potenciïn les tècniques d'intervenció existents (amb canvis en la regulació de la circulació, en la fiscalitat dels vehicles i en la seva regulació tècnica), s'incrementin les més noves (informació pública, educació vial, etc.), i s'introdueixin unes altres de noves (planificació urbanística i sectorial). Malgrat que la resolució dels problemes del trànsit ha de constituir un objectiu de política nacional (o fins i tot comunitària), que requereix la col·laboració i coordinació de les diverses AAPP



competents en la matèria, és, precisament, en el camp de la planificació on els municipis poden exercir des d'ara mateix un paper essencial que tracti de mitigar els problemes del trànsit en els nuclis urbans.

## 5.2 Algunes propostes de solució

a) *La potenciació d'altres mitjans de transport. En especial els transports col·lectius*

La major part dels problemes del trànsit són deguts a la utilització excessiva del vehicle privat. La solució d'aquests problemes passa indefectiblement per fer més atractives les solucions que constitueixen una alternativa al cotxe, així com per la disminució de l'ús d'aquest mitjançant mesures de tipus restrictiu o dissuasiu. Manca, doncs, tal com assenyalen els anglosaxons, estímul i dissuasió.

Sens dubte, el transport públic col·lectiu és l'alternativa més important. Però també cal tenir en compte d'altres mitjans alternatius, com per exemple els desplaçaments a peu i la bicicleta. Pel que fa al primer, ciutats com Madrid necessiten la creació d'una xarxa d'itineraris de vianants en tota la ciutat, amb millores a les voreres i als encreuaments que garanteixin les connexions de vianants de tots els barris.

Molts experts han destacat que la bicicleta ha de complir un paper en la mobilitat de totes les ciutats, perquè és un mitjà de transport i no sols quelcom per fer exercici. La bicicleta s'ha de convertir en un mitjà de transport més, tal com demostra l'experiència d'alguns països: a Holanda hi ha ciutats en què el 50% dels desplaçaments es fan amb bicicleta. Els poders públics han de fer una política de la mobilitat orientada a la potenciació del seu ús. L'aposta per aquest mitjà de transport no motoritzat ja s'ha emprès amb decisió en altres ciutats europees, amb la construcció de carrils bici-bus. Però per a això és necessari «tocar» els cotxes i després esperar que canviï la nostra mentalitat, per a la qual cosa és necessari fer polítiques educatives i formatives i aprovar normes per introduir les bicicletes a les ciutats i solucionar alguns problemes que el seu ús massificat pot generar (com els aparcaments). Cal promoure, també, en els plans urbanístics que cada habitatge nou tingui un lloc per guardar les bicicletes.

Actualment, la potenciació dels transports públics també constitueix una necessitat. Per a això és necessari eliminar la discriminació de què és objecte en relació amb el transport privat. També és necessària una nova orientació del model, que es recolzi en polítiques públiques diferents i garanteixi una major eficiència i atractiu dels serveis públics de transport, incrementant-ne així la utilització. El Llibre Blanc sobre els transports en fa un especial èmfasi, i proposa algunes mesures raonables que exposarem tot seguit. En primer lloc, es destaca que el transport públic ha d'aconseguir nivells de comoditat, qualitat i rapidesa que satisfacin les expectatives dels ciutadans. És essencial, també, que el transport públic s'adapti als canvis de la societat: que els desplaçaments es reparteixin cada vegada més al llarg del dia, amb la qual cosa podria desaparèixer o difuminar-se la separació entre hores punta i hores baixes. També es valora positivament la introducció del tramvia lleuger amb carril propi, que és un mitjà econòmic, amb una

imatge renovada que ha servit per a la seva introducció en ciutats com Viena, Stuttgart, Friburg, Estrasburg i Nantes, on l'ús del vehicle privat s'ha reduït considerablement. Una altra mesura que es proposa consisteix a potenciar l'assignació de vies de circulació prioritària als mitjans de transport col·lectiu (autobusos i taxis) i als vehicles particulars que practiquin l'ús compartit del cotxe.

Unes altres mesures que s'ha proposat són: la creació d'una xarxa d'itineraris prioritaris per a l'autobús urbà i suburbà amb protecció del seu espai de circulació i prioritat als semàfors, millorar els sistemes d'alta capacitat (metro i rodalies), o millorar l'intercanvi eficient entre mitjans de transport en l'àmbit local, per exemple entre parades de bus i boques de metro.

Juntament amb la potenciació de mitjans de transport alternatius al cotxe, la planificació urbanística i sectorial també pot servir per canviar l'actual panorama dels transports públics i mitigar així els problemes del trànsit urbà. Vegem, molt sumàriament, de quina manera es pot fer.

#### b) *La planificació urbanística*

Les decisions sobre la utilització i l'ús del sòl estan en la base de les necessitats del transport i la mobilitat, ja que el sòl és el suport d'activitats (laborals, industrials, comercials, culturals, esportives, d'oci i recreació, etc.) generadores de trànsit o mobilitat. És necessari, per consegüent, fer un ús intensiu de les possibilitats de la planificació urbanística per tal de reduir les necessitats de mobilitat motoritzada i evitar molts dels problemes generats pel trànsit. En aquest sentit, una de les mesures en què tradicionalment s'insisteix és en la necessitat que els diferents instruments de planejament urbanístic continguin els adequats estudis de trànsit i circulació. La pràctica d'adequar *a posteriori* el sistema de mobilitat a les previsions urbanístiques ha de ser definitivament desterrada i substituïda per una política que integri i faci compatible *a priori* la planificació urbanística amb un sistema de mobilitat realista, objectiu i viable des del punt de vista tècnic, socioeconòmic i ambiental.

La jurisprudència sembla que comença a adonar-se d'aquesta necessitat i ha començat recentment a fer un ús eficaç del pocs mitjans de què disposa per a això. La STS de 12 de febrer de 2004 (Ius. 228079) anul·la un Pla parcial (són paraules textuais de la resolució) «pel fet de no haver-se realitzat una anàlisi de la intensitat de la circulació rodada a fi que el traçat de la xarxa viària s'efectuï tenint en compte el trànsit previst i en evitació dels riscos que comporta la congestió circulatoria»; aquesta anàlisi ve exigida, segons la sentència, pels articles 13.2.e) del Text refós de la Llei del sòl de 1976, 29.1.f) i g), 45.f) i 52.2 del Reglament de planejament urbanístic.

Tal com destaca el Llibre Blanc sobre els transports, les polítiques d'ordenació territorial i urbanística també són fonamentals per garantir la continuïtat dels desplaçaments. Una adequada política en aquest sentit hauria de fer que les principals estacions de metro, ferrocarril i autobusos i els llocs d'aparcament permetessin l'intercanvi entre el cotxe i el transport públic, de manera que es fomentés la utilització d'aquest últim.

També s'han proposat d'altres mesures importants com les següents: l'establiment de límits màxims en el percentatge de sòl dedicat a transports en els dife-

rents instruments de planejament; el condicionament de l'atorgament de llicències urbanístiques per a grans àrees de concentració d'ocupació i d'activitat econòmica o ciutadana a la disponibilitat de transports col·lectius fixos, així com d'infraestructura i localització adequada per als tipus de transport no motoritzat; la substitució en la normativa sobre sòl industrial, comercial i terciari del criteri de «màxima capacitat d'aparcament» pel de «mínims espais d'aparcament», ja que l'oferta d'estacionament privat als llocs de treball, fonamentalment als centres urbans, és un factor que intensifica l'ús del vehicle privat; la introducció de l'exposició al soroll com a factor que cal tenir en compte en els nous desenvolupaments urbanístics per tal de prevenir que les àrees residencials o escolars tinguin soroll per sobre dels nivells marcats com a objectiu en el planejament; la creació d'una nova figura urbanística que respongui a la idea de «Pla de compatibilització del trànsit», que contempli l'ordenació del trànsit en les àrees urbanes ja consolidades amb la finalitat de posar límits al soroll, la contaminació, la intensitat del trànsit, l'ocupació d'espai i altres efectes del trànsit de vehicles.

c) *La planificació sectorial: els plans de trànsit urbà*

Això últim ens porta als denominats plans de trànsit o circulació, que, a diferència dels urbanístics, es caracteritzen per la seva implantació a curt termini i perquè no exigeixen inversions elevades. Es tracta d'un instrument que cal orientar fonamentalment —encara que no exclusivament— a la utilització òptima (que no màxima) de les infraestructures existents i a la reducció de la mobilitat motoritzada.

En alguns països del nostre entorn, com França i Itàlia, el recurs a les tècniques planificadores en matèria de trànsit ja gaudeix d'una certa tradició, tant normativa com doctrinal. A França, els plans de trànsit tenen el seu origen en la Circular Interministerial d'*Interieur, Equipement et Logement* núm. 71-230, de 16 d'abril de 1971, relativa a la millora de les condicions de la circulació urbana i als Plans de circulació. La seva aprovació, al contrari que a Itàlia, és facultativa, però els municipis que els elaborin reben una subvenció estatal del 50% del seu cost. A Itàlia els contempla el propi *Codice della strada*, que estableix el deure de la seva adopció als municipis que superin determinada població (30.000 residents) o presentin característiques específiques (turístiques, de congestió, etc.). D'ells me n'he ocupat en un altre lloc, al qual em remeto.

Al nostre país, encara que alguns autors han proposat el recurs als plans de circulació com a actuacions a curt termini per mitigar els problemes del trànsit urbà, la nostra normativa vigent no conté cap referència a aquestes tècniques. Cal exceptuar, no obstant això, el cas de Catalunya, que en la seva recent Llei 9/2003, de 13 de juny, de mobilitat, introdueix nombrosos instruments de planificació per tal d'assolir els objectius de mobilitat que fixa la pròpia llei (foment d'actuacions de millora de la seguretat vial i reducció de l'accidentalitat, promoció i protecció dels mitjans de transport més ecològic, disminució de la congestió de les zones urbanes, ús més racional del vehicle privat, promoció de la construcció d'aparcaments dissuasius, promoure la intermodalitat del transport, etc.). Els instruments de planificació previstos són les directrius nacionals de mobilitat, els plans sectorials de mobilitat, els plans específics i els plans de mobilitat urbana (art. 5.2). Els

plans de mobilitat urbana (PMU) són el document bàsic per poder configurar les estratègies de mobilitat sostenible dels municipis de Catalunya. El seu àmbit pot comprendre un o més municipis, i el contingut ha d'adequar-se als criteris i orientacions establerts per plans directors de mobilitat del seu àmbit i, si escau, als plans específics (que tenen com a objecte el desenvolupament sectorialitzat de les directrius per als diferents mitjans o infraestructures de mobilitat). La iniciativa per a la seva elaboració i aprovació correspon als Ajuntaments, i és obligatòria l'aprovació en aquells municipis en què, d'acord amb la normativa de règim local o el corresponent pla director de mobilitat, s'hagi de prestar el servei de transport col·lectiu urbà de viatgers (art. 9). Per a l'evolució dels instruments de planejament i per analitzar els seus efectes, la llei preveu com a instruments d'avaluació i seguiment l'Observatori Català de la Mobilitat, els indicadors establerts pels propis instruments de planificació, els estudis de viabilitat, d'avaluació estratègica ambiental i d'avaluació de la mobilitat generada i de les condicions de seguretat (art. 13).

## **6. LA MODIFICACIÓ DE LA LTSV: EL NOU RÈGIM SANCIONADOR I EL DENOMINAT «CARNET PER PUNTS»**

La modificació de la LTSV (Llei 17/2005, de 19 de juliol) va per altres camins, encara que introdueix algunes millores significatives en el règim sancionador que poden redundar positivament en la seguretat vial.

### **6.1 El règim sancionador**

El legislador s'ha adonat de les deficiències de l'actual règim sancionador de trànsit. Així, malgrat que el legislador no abandona la tècnica de la tipificació per remissió, en l'esmentat projecte (que està a punt de ser modificat) modifica els capitals articles 65 i 67, en el sentit que sumàriament exposarem i que, al meu parer, suposen una notable millora pel que fa a la regulació actual.

De moment, i en primer lloc, cadascun d'aquests articles s'ocupa de les qüestions a què al·ludeix el seu propi títol: l'article 65 de les *infraccions* en la matèria (de totes, llevat de les relatives a la publicitat que segueixen en l'art. 66); l'article 67, ara de manera coherent amb el seu títol, de les *sancions*, i no, com abans, també de bona part de les infraccions.

En segon lloc, l'article 65 efectua una tipificació més clara, precisa i detallada de les infraccions, de manera que la seva extensió creix considerablement. Les infraccions lleus continuen sent un concepte residual: són les que no es qualifiquen de forma expressa en el propi precepte com a greus o molt greus (art. 65.3). La tipificació de les greus és molt més detallada i precisa (l'art. 65.4 comprèn fins a 18 subapartats), preveient infraccions tan clares i precises com no respectar la llum vermella d'un semàfor o no respectar un *stop*, així com algunes de les infraccions que abans trobàvem en l'article 67.2 (conduir un vehicle amb autorització no vàlida). Els mateix es pot dir de les molt greus, la regulació dels quals en l'article 65.5 no sols és molt més extensa i precisa, sinó que inclou la resta d'infraccions de l'ar-

ticle 67.2 que ara ja s'engloben en algunes de les infraccions lleus, greus o molt greus en què es classifiquen totes les infraccions de trànsit (art. 65.2).

Això redunda, és clar, en una determinació més adequada de les sancions en l'article 67. Ara l'esmentat precepte només contempla això, sancions, i no com abans que també contenia infraccions. A més a més, es modifiquen els guarismes corresponents a les quanties, eliminant les fraccions (que responien a la conversió de les pessetes en euros). Es preveu el pagament anticipat i voluntari de la multa, amb una reducció del 30%, que només implica la renúncia a formular al·legacions en el procediment administratiu sancionador i la terminació del procediment sense necessitat de dictar una resolució, sense perjudici que es puguin interposar els recursos que procedeixin. El termini per a beneficiar-se de la reducció per pagament immediat és de 30 dies naturals comptant des de la notificació.

## 6.2 El carnet per punts

La modificació de la llei se centra, essencialment, en la introducció del denominat «permís i llicència de conducció per punts», que pretén combinar dos elements essencials, segons el que estableix l'exposició de motius: en primer lloc, el seu caràcter eminentment reeducador en configurar la via adequada per a modificar determinats comportaments mitjançant la realització de cursos de sensibilització i reeducació vial dels conductors multireincidentes. En segon lloc, el seu efecte punitiu per a aquests comportaments, que es tradueix en la disminució o pèrdua del crèdit en punts de què disposa un conductor, titular del permís o llicència de conducció. Aquests punts són el reflex del nivell de confiança que com a tal conductor li atorga la societat en un moment donat, la pèrdua dels quals, al seu torn, assenyalen el tret que aquestes conductes mereixen. Aquí es manifesta clarament, malgrat que altres passatges de l'exposició de motius semblen dir una altra cosa, el caràcter punitiu de la pèrdua de punts, la seva naturalesa de vertaderes sancions administratives.

El sistema per punts només s'aplica a les autoritzacions per conduir. La pèrdua de punts només té lloc per la comissió de determinades (no totes) infraccions greus i molt greus, la qual cosa té lloc de manera automàtica una vegada la sanció que s'imposi hagi adquirit fermesa en la via administrativa.

Els punts inicialment assignats són 12, llevat dels titulars d'un permís o llicència de conducció l'antiguitat del qual sigui inferior a tres anys i els titulars d'un permís o llicència obtinguda després de la pèrdua total de punts, que només compten amb 8. Però, si durant dos anys no són sancionats en ferm en via administrativa per la comissió d'infraccions que impliquin la pèrdua de punts, arribaran a disposar-ne de 12 punts. Es pot arribar a tenir fins a 15 punts, per a això és necessari que no s'hagi estat sancionat durant els sis anys següents a l'obtenció del crèdit inicial, ja que durant els primers tres anys s'obtenen 2 punts de bonificació i 1 més en els tres successius.

El màxim de punts que es poden perdre en un sol dia són 8, llevat quan es cometin determinades infraccions molt greus que podran donar lloc a la pèrdua de tots els punts. Els punts queden descomptats de manera automàtica quan un con-

ductor és sancionat en ferm en via administrativa per la comissió d'alguna de les infraccions greus i molt greus assenyalades en l'Annex II i es procedeix a l'anotació de la sanció en el Registre de conductors i infractors (disposició addicional primera).

En cas de pèrdua parcial de punts es pot obtenir el crèdit inicial de 12 si transcorren tres anys sense haver estat sancionat en ferm en via administrativa per la comissió d'infraccions que ocasionin la pèrdua de punts. També es poden recuperar punts, en cas de pèrdua parcial, realitzant cursos de sensibilització i reeducació vial (fins a un màxim de 4 punts, per una sola vegada fins a dos anys).

Quan es produeixi la pèrdua total de punts, l'Administració declararà d'ofici la pèrdua de vigència de l'autorització per conduir, cosa que s'haurà de notificar en el termini de 15 dies. El titular pot obtenir novament l'autorització per conduir de manera diferent de si la pèrdua de vigència té lloc per la declaració de nul·litat o anul·labilitat d'aquesta (art. 63.1) o per la pèrdua dels requisits exigits per a obtenir-la (art. 63.4), perquè no cal seguir el mateix procediment i passar les mateixes proves que quan s'obté per primera vegada l'autorització, sinó que l'autorització perduda es pot obtenir prèvia realització i superació amb aprofitament d'un curs de sensibilització i reeducació i posterior superació de les proves que reglamentàriament es determinin (art. 63.7).

Finalment, la llei inclou un complet Annex, el II, on s'enumeren les infraccions que comporten la pèrdua de punts i els punts que es perden amb cada infracció, amb un total de fins a 27 (originàriament eren 45) apartats. És un bon exemple de com les infraccions i sancions es poden tipificar i determinar de manera més coincident amb el principi de legalitat i pensant en els operadors jurídics destinats a aplicar-les i, sobretot, en els ciutadans que hem de complir-les.