



Actuació d'ofici amb relació a la imposició de sancions per l'impagament de peatges a les autopistes catalanes (campanya #Novullpagar)

1. Antecedents

El dèficit d'infraestructures viàries gratuïtes que té Catalunya en comparació amb altres zones de l'Estat i les decisions del Govern central de rescatar algunes vies de peatge (com les que recentment s'acaben de produir a la Comunitat Autònoma de Madrid) ha provocat un sentiment de greuge i d'indignació estès en gran part de la societat catalana.

Les dades posen de manifest que a Catalunya més del 65% de les vies ràpides són de peatge, mentre que en el conjunt de les setze comunitats autònomes restants no representen més del 20%. Una altra aproximació estadística mostra que Catalunya suporta el 50% dels peatges de tot l'Estat i només el 10% de les vies ràpides existents.

Independentment de les consideracions que es puguin tenir sobre l'eficiència global de les autopistes, és indiscutible que el nus de la qüestió és la inexistència de vies ràpides que els ciutadans poden utilitzar com a alternativa a les vies existents de peatge.

Però és igualment cert que el rescat que s'ha produït els darrers temps en autopistes del centre d'Espanya, i les compensacions des dels pressupostos de l'Estat a les pèrdues d'aquestes, contrasta fortament amb la manca de concreció que fins a data d'avui s'ha donat a l'addicional tercera de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, segons la qual l'Estat es comprometia a invertir a Catalunya per alliberar peatges o per construir vies ràpides alternatives lliures de peatges.

És precisament la percepció d'estar davant d'una discriminació inacceptable la que pot explicar els actes de protesta i de desobediència en forma de negar-se a pagar el peatge que va protagonitzar primer algun ciutadà a títol individual i després milers de persones en el marc d'una convocatòria feta per la plataforma ciutadana #Novullpagar.

L'1 de maig de 2012 va tenir lloc la primera mobilització ciutadana d'impagament dels peatges a les autopistes catalanes. Aquesta mobilització es va portar a terme



en onze peatges de Catalunya, va concentrar milers de vehicles en els punts de protesta i va col·lapsar part dels peatges, la qual cosa va provocar cues a les cabines de pagament manual. Aquesta convocatòria massiva es va repetir els dies 20 de maig i 17 de juny de 2012. Aquestes accions de protesta van comportar l'obertura d'expedients sancionadors per part del Servei Català de Trànsit.

Arran de la incoació dels primers expedients sancionadors per no pagar els peatges en el marc de la campanya #Novullpagar, el Síndic de Greuges va obrir una actuació d'ofici per analitzar si el Servei Català de Trànsit els tramitava de conformitat amb el marc normatiu vigent i amb plena garantia dels drets afectats.

El 17 de maig de 2012 el Síndic es va adreçar al Servei Català de Trànsit per demanar informació, atès que de les notícies aparegudes en premsa es deduïa que s'havia iniciat la tramitació d'un nombre determinat d'expedients, que en aquell moment es xifrava en 500. El 25 de juliol de 2012 es va efectuar una nova petició d'informació al Servei Català de Trànsit per ampliar la informació amb relació a la tramitació dels expedients sancionadors i, en diverses reunions mantingudes el novembre del 2012 i el febrer del 2013 amb el Servei Català de Trànsit, s'han demanat dades actualitzades de les tramitacions dels expedients sancionadors relacionats amb aquesta campanya.

Un cop obtinguda tota la informació i estudiada la normativa i jurisprudència aplicable, tot seguit s'exposa la valoració delimitada a la possible vulneració de drets en la tramitació dels expedients sancionadors corresponents.

2. Pagament del peatge: relació de caràcter civil

L'article 14 de la Llei 8/1972, de 10 de maig, de construcció, conservació i explotació d'autopistes en règim de concessió, estableix que el concessionari pot percebre dels usuaris, per la utilització de les instal·lacions viàries, el peatge que correspongui per aplicació de les tarifes apropiades. A més, el concessionari ha de cuidar la perfecta aplicació de les normes i reglaments sobre ús, policia i conservació de l'autopista concedida.

L'article 24 de la mateixa llei va preveure la possible revisió per l'Administració de les tarifes que han de ser satisfetes pels usuaris, amb l'informe previ del Ministeri d'Hisenda, si les modificacions afecten el règim econòmic financer de la concessió.

Els articles del 39 al 45 del Decret 215/1973, de 25 de gener, que aprova el plec de clàusules generals per a la construcció, conservació i explotació d'autopistes en règim de concessió, estableixen el règim jurídic de les tarifes i els peatges.

En concret, l'article 40 defineix el peatge com la contraprestació monetària que el concessionari percep dels usuaris de l'autopista pel fet d'utilitzar-la. La seva quantia està determinada, amb caràcter general, per l'aplicació de les tarifes al recorregut efectiu realitzat per l'usuari.

Les tarifes es configuren com a preus unitaris del servei prestat pel concessionari, i han de ser prèviament autoritzades. Els peatges, perquè puguin ser aplicables, han de ser aprovats per l'Administració i inclosos en els reglaments de servei de les concessions.

D'altra banda, no hi ha cap norma jurídica que configuri el règim jurídic de les prestacions patrimonials dels peatges d'autopista i determini si la seva naturalesa és pública o privada. Ha estat la jurisprudència la que n'ha delimitat el contingut i ha mantingut durant tres dècades una doctrina constant, en el sentit de configurar la naturalesa dels peatges com una prestació patrimonial de caràcter privat, fonamentant-se en el fet que és un preu que paga l'usuari per la utilització d'un servei o del domini públic en el marc d'una relació jurídica de tipus negocial (concessió administrativa) i desproveïda de coactivitat.

La naturalesa jurídica de la relació existent entre el concessionari d'autopista, en aquest cas Abertis, i l'usuari del peatge és de caràcter contractual, i la jurisprudència l'ha qualificat com d'atípica. En realitat, es tracta d'un contracte de prestació de serveis, de naturalesa adhesiva, pel qual el concessionari, a canvi del preu del peatge, s'obliga a permetre a l'automobilista l'accés i la circulació per un determinat tram d'autopista, es pagui aquest abans o després de la utilització. L'empresa concessionària ha de garantir a l'usuari una circulació fluida, ràpida i sense riscos de cap tipus.

Per tant, quan l'usuari no efectua el pagament, incompleix el contracte amb el concessionari de l'autopista. Per la seva part, el concessionari, si volgués exigir el compliment del contracte, ho hauria de fer amb la presentació d'una demanda civil contra la persona que ha contret el deute.

3. Tipificació de les infraccions comeses en el marc de la campanya #Novullpagar

Les multes imposades per l'Administració per l'impagament dels peatges en el marc de la campanya #Novullpagar, ho són per incompliment de l'article 153 del Reglament general de circulació (RGC), que estableix que "els senyals de restricció de pas, per als qui se'ls trobin de cara en el sentit de la seva marxa i a partir del lloc en el qual estan situats, prohibeixen o limiten l'accés dels vehicles en la forma que es detalla a continuació:

R-200. Prohibició de passar sense detenir-se. Indica el lloc on és obligatori aturar-se per la proximitat, segons la inscripció que contingui, d'un punt de duana, de policia, de peatge o un altre, i que després d'aquests pot haver-hi instal·lats mitjans mecànics de detenció. En tot cas, el conductor que s'hagi aturat així no pot reprendre la marxa fins que hagi complert la prescripció que estableix el senyal".

La qüestió controvertida és dilucidar si el senyal únicament obliga a parar-se o si obliga a parar-se i a pagar, i si el fet de passar sense pagar el peatge en tot cas ha de donar lloc a denúncies.

Per analitzar amb detall aquesta qüestió, el passat mes de maig el Síndic va adreçar una sol·licitud d'informació al Servei Català de Trànsit per conèixer sobre quina base jurídica es fonamentava l'obertura dels expedients sancionadors derivats de la campanya #Novullpagar i quina era la infracció que s'imputava.

La resposta del Servei Català de Trànsit a la sol·licitud d'informació va ser taxativa en afirmar que es produïa un incompliment de l'article 153 del RGC, citat més amunt, ja que quan s'incompleix el senyal i el vehicle reprèn la marxa sense efectuar el pagament del peatge, es produeix la infracció de trànsit.

El Servei Català de Trànsit afegeix que aquesta previsió reglamentària és concordant amb la previsió de l'article 53.1 del Text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària (en endavant LSV), aprovat pel Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, que estableix:

“Tots els usuaris de les vies objecte d'aquesta Llei estan obligats a obeir els senyals de la circulació que estableixin una obligació o una prohibició i a adaptar el seu comportament al missatge de la resta dels senyals reglamentaris que es trobin en les vies per les quals circulen. A aquests efectes, quan el senyal imposi una obligació de detenció, no pot reprendre la marxa el conductor del vehicle així detingut fins a haver complert la finalitat que el senyal estableixi [...]”.

Finalment, destaquen que la infracció imputada té caràcter lleu, d'acord amb l'article 65.3 de l'LSV, i la seva sanció pot arribar fins a 100 euros (article 67.1 LSV).

Davant l'argumentació jurídica que defensa el Servei Català de Trànsit per imputar les infraccions per incompliment de l'article 153 del RGC, hi ha veus que en defensen la il·legalitat perquè no està tipificada com a tal.

En aquest punt, s'entén que l'article 153 del RGC dóna cobertura normativa per considerar comesa la infracció. Aquest article estableix que està prohibit reprendre la marxa sense complir la prescripció que estableix el senyal. I és obligació de tots els usuaris de les vies obeir els senyals de trànsit que estableixen una obligació o una prohibició, com és el cas objecte d'anàlisi.

En qualsevol cas, amb la regulació prevista en l'article 53.1 de l'LSV, es dóna compliment al principi de legalitat, en tant que principi general del dret administratiu sancionador, i concorda amb l'article 153 del RGC que el desplega, en detallar quins són els indrets on els conductors han de parar i complir la prescripció del senyal.

El que ningú no pot obviar és el que significa el senyal infringit, ja que és el punt en el qual una persona ha de pagar un preu a canvi de poder circular per un tram d'autopista. Per tant, si es para, però no es paga el peatge, s'està incomplint un contracte de prestació de serveis amb l'empresa concessionària i a la vegada s'està infringint la normativa de trànsit.

Recentment, s'ha produït una modificació legislativa significativa per aquest tema. La Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012, ha modificat la Llei 8/1972, de 10 de maig, de construcció, conservació i

explotació de les autopistes en règim de concessió, amb efectes a partir de l'1 de gener de 2013. En concret, l'article 14 estableix que "l'impagament del peatge per part de l'usuari constitueix una infracció administrativa que és objecte de la sanció corresponent de conformitat amb la normativa de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, text articulat aprovat pel Reial decret 339/1990, de 2 de març, amb la denúncia prèvia dels agents de policia encarregats de la vigilància del trànsit o del personal del concessionari". Aquest mateix article afegeix que "la denúncia ha de reunir els requisits suficients en relació amb la identitat i els elements constitutius de la infracció i té valor probatori.

La Llei de pressupostos esmentada ha introduït, amb efectes a partir de l'1 de gener d'enguany, un tercer apartat a l'article 18 del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, pel qual s'aprova el text refós de l'LSV, que detalla el següent:

"3 La circulació per autopistes o autovies subjectes a peatge, taxa o preu públic requereix el pagament del corresponent peatge, taxa o preu públic".

També s'ha modificat l'apartat g de l'article 69.1 del Reial decret legislatiu 339/1990, de 2 de març, pel qual s'aprova el Text articulat de l'LSV, quan estableix que:

"g) El titular o l'arrendatari, en el supòsit que consti al Registre de vehicles, és responsable de les infraccions per estacionament o d'impagament dels peatges de les vies que ho tinguin regulat llevat dels supòsits en què el vehicle tingui designat un conductor habitual o s'indiqui un conductor responsable del fet".

Aquestes modificacions normatives han precisat, encara més, la normativa existent amb relació a la infracció objecte d'estudi.

4. Actuació dels Mossos d'Esquadra en les convocatòries #Novullpagar

L'article 2 de la Llei 14/1997, de 24 de desembre, de creació del Servei Català de Trànsit, enumera, entre les funcions que li corresponen, la d'adoptar les mesures necessàries per garantir la seguretat i la fluïdesa en el trànsit de les carreteres, així com instruir i resoldre els expedients sancionadors que s'incoïn per infraccions comeses contra la normativa de trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària, en concordança amb els articles 2 i 3 del Decret 102/1998, de 15 d'abril, de desenvolupament de les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de trànsit, circulació de vehicles i seguretat viària.

Les funcions d'inspecció que, en matèria de trànsit, corresponen a la Generalitat són exercides per la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra o pel personal del Servei Català de Trànsit, que tenen, en l'exercici d'aquestes funcions, el caràcter d'agents de l'autoritat (article 7 de la Llei 14/1997), motiu pel qual els agents de Mossos d'Esquadra podrien haver intervingut a l'hora de multar les infraccions de trànsit.

De la informació facilitada per l'Administració, i de les notícies que van anar apareixent en els diversos mitjans de comunicació, es constata que l'actuació dels Mossos d'Esquadra en les diverses convocatòries es va limitar a controlar que el

seguiment de la campanya per part dels usuaris de les autopistes no afectés la seguretat del trànsit.

Les denúncies que es van produir contra els vehicles que suposadament van cometre la infracció de no pagar els peatges van ser fetes pels treballadors de les concessionàries de les diverses autopistes. El nombre d'aquestes denúncies és de diverses desenes de milers i s'aproxima a les 100.000.

El Servei Català de Trànsit posa de manifest que no consta cap denúncia formulada pels agents de Mossos d'Esquadra per haver reprès la marxa sense abonar el peatge a l'autopista. El que sí que consten són 24 expedients, durant l'any 2012, per denúncies dels agents del Cos de Mossos d'Esquadra en autopistes de peatge "per comportar-se de manera que s'entorpeix indegudament la circulació". D'aquestes, 21 s'han efectuat en punts quilomètrics que poden coincidir amb punts de peatge.

D'acord amb l'última informació facilitada a 12 d'abril pel Servei Català de Trànsit, s'han tramitat 21.869 expedients sancionadors, dels quals s'han pagat 1.908 multes, hi ha resolució ferma no pagada en 2.102 expedients i s'han arxivat 190 expedients. Actualment, en aquesta institució s'han rebut al voltant de 480 queixes i peticions d'intervenció amb relació a aquest assumpte.

5. Aspectes procedimentals

En aquest punt, cal advertir que la infracció de l'article 153 del RGC té caràcter lleu, d'acord amb el que estableix l'article 65.3 de l'LSV i li correspon una multa de 100 euros.

L'article 92.1 de l'LSV estableix que el termini de prescripció de les infraccions lleus és de tres mesos, termini que s'interromp per qualsevol actuació administrativa de què tingui coneixement la persona denunciada o que estigui encaminada a esbrinar la seva identitat o domicili. També s'interromp per la notificació efectuada d'acord amb els articles 76, 77 i 78.

Per tant, caldria tenir en consideració aquesta circumstància temporal, atès que si dels 21.869 expedients que ha tramitat el Servei Català de Trànsit fins ara, únicament s'han pagat 1.908 multes, s'han arxivat 190 expedients, i hi ha resolució ferma (tot i que no pagada) en 2.102 expedients, queda un nombre molt elevat d'expedients que suposadament estan en tramitació i en què s'estan duent a terme actuacions, ja que, si no és així, hi podria haver operat la prescripció.

D'altra banda, el Servei Català de Trànsit manifesta que no totes les denúncies efectuades pels treballadors d'autopistes han suposat la incoació d'expedients sancionadors. La seva incoació està en funció de l'adequació d'aquestes denúncies a la legalitat vigent (compliment dels requisits esmentats més amunt i identificació del presumpte infractor) i de la disponibilitat de recursos humans necessaris per tramitar-los, circumstància que s'hauria de tenir en consideració per la possible influència en la prescripció de les infraccions.

6. La presumpció de veracitat davant les denúncies voluntàries

De la documentació rebuda a la institució arran de diverses denúncies que tenen el seu origen en el seguiment de la campanya #Novullpagar, i en les quals el fet infractor que s'imputa és l'incompliment de l'article 153 del RGC, s'ha constatat que el motiu de la manca de notificació a l'acte de la denúncia és perquè es tramiten com a denúncies voluntàries.

Per situar els fets, cal tenir present que davant l'absència dels agents de Mossos d'Esquadra, o bé de la seva presència sense intervenció, com sembla que va ser en la primera convocatòria efectuada en el marc de la campanya #Novullpagar, els treballadors de les autopistes van anotar les matrícules dels vehicles i, d'acord amb les seves denúncies, es van incoar expedients sancionadors per no haver pagat els peatges.

Per tant, de les denúncies rebudes a la institució, i tal com confirma l'últim informe facilitat pel Servei Català de Trànsit, es constata que el tractament que s'ha efectuat de les dades recollides pels treballadors de les concessionàries és el de denúncies voluntàries, de la qual cosa es desprèn que els treballadors de les autopistes no van actuar en qualitat d'autoritat, com en un primer moment podria semblar.

En aquest sentit, cal fer un incís per assenyalar que l'article 29.2 de la Llei 8/1972, de 10 de maig, determina que el personal encarregat de la vigilància de l'autopista, en absència dels agents públics competents, i quan per l'excepcionalitat de la situació ho requereixi, pot adoptar les disposicions necessàries per a la regulació del trànsit i formular, si s'escau, les denúncies procedents d'acord amb el Codi de circulació, de manera que queden investits temporalment de caràcter d'autoritat.

Tanmateix, cal precisar que la Llei 17/2012, de 27 de desembre, ha modificat l'article 29.2, en el sentit que les denúncies formulades pel personal de l'empresa concessionària tenen valor de mitjà de prova per acreditar els fets denunciats. Cal tenir present que aquesta previsió legal no es pot aplicar a supòsits anteriors a la seva entrada en vigor.

Fet aquest parèntesi, cal tenir present que l'article 4 del Reial decret 320/1994, de 25 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de procediment sancionador en matèria de trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, qualsevol persona pot formular denúncies per fets que puguin constituir infraccions dels preceptes del Text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària o dels seus reglaments.

L'article 7 del Reial decret 320/1994, de 25 de febrer, detalla els requisits de les denúncies voluntàries per fets de circulació. En primer lloc, assenyala que la denúncia es pot fer verbalment davant els agents de vigilància del trànsit o per escrit adreçar a la Prefectura de Trànsit. Així mateix, determina que s'han de fer constar en la denúncia les dades i circumstàncies que consigna l'article 5 d'aquesta norma, és a dir: identificació del vehicle amb el qual s'hagi comès la suposada infracció, la identitat del denunciat, si és coneguda, una relació circumstanciada del fet, amb expressió del lloc, data i hora, i el nom, professió i domicili del denunciant.

Tal com ha confirmat el Servei Català de Trànsit, el contingut de les denúncies voluntàries formulades pels treballadors d'Abertis és el següent:

- Dades del vehicle (matrícula, tipus de vehicle, marca, model i color)
- Data i hora de la comissió de la infracció denunciada
- Lloc de comissió de la infracció denunciada (província, autopista, punt quilomètric, direcció sud o nord, estació de peatge i número de via)
- Precepte presumptament infringit (art. 153 RGC)
- Descripció del fet denunciat
- Observacions, si s'escau
- Dades del denunciat: Nom i cognoms, DNI i domicili a efectes de notificacions
- Signatura del denunciant

D'acord amb aquestes consideracions, es pot entendre que aquestes denúncies compleixen els requisits formals que exigeix el Reial decret 320/1994, de 25 de febrer.

Tanmateix, les denúncies voluntàries efectuades pels treballadors d'autopistes en cap cas gaudeixen de la presumpció de veracitat (article 75 del Text refós de la Llei de trànsit i article 14 del Reglament del procediment sancionador). Per aquest motiu, com que es tracta d'una denúncia voluntària, un cop rebuda per l'òrgan corresponent, aquest ha d'acordar la pràctica de les mesures necessàries de comprovació, i només en el cas que hi hagi aquestes proves, o quan els agents de l'autoritat hagin fet constar en la denúncia la comprovació de la infracció, es procedirà a incoar l'expedient sancionador corresponent.

En aquest sentit, el Servei Català de Trànsit posa de manifest quines són les actuacions d'investigació que ha dut a terme per identificar qui va cometre la infracció. En primer lloc, comprovar que les dades de la placa de matrícula i la descripció del vehicle de la denúncia coincideixen amb la inscripció en el Registre de vehicles, i en segon lloc, identificar qui consta en el registre esmentat com a titular del vehicle i requerir el titular per tal que identifiqui qui conduïa el vehicle en el moment de la comissió de la infracció.

Així, una vegada el titular identifica el conductor, es dicta el corresponent acord d'incoació d'expedient sancionador, que es notifica a la persona identificada com a conductor i, per tant, presumpte autor de la infracció.

Per tant, si a les actuacions d'investigació que efectua l'Administració, s'hi suma el fet que la persona titular del vehicle infractor s'identifica com a conductor responsable de la infracció, caldria discernir si ja s'entén que hi ha prou arguments per imputar-li la comissió d'aquella infracció i que, en conseqüència, concorren els requisits legalment establerts perquè aquella denúncia voluntària esdevingui un expedient sancionador.

Per extreure una conclusió en aquest punt, caldria analitzar com entra en joc l'autoinculpació que fa el titular del vehicle quan l'Administració el requereix perquè identifiqui el conductor i aquest s'autoidentifica com a tal. En aquest sentit, tant la doctrina com la jurisprudència han fet una assimilació entre la potestat

sancionadora i la potestat penal, com a manifestació del *ius poniendi* de l'Estat. I d'acord amb això, caldria veure com es trasllada el principi de no-autoinculpació a aquesta assumpció de "culpa" que fa el titular del vehicle.

La Sentència núm. 197/1995 del Tribunal Constitucional de 21 de desembre de 1995, estableix, en el fonament jurídic setè, el següent:

"dado que la identificación del conductor que la Ley exige no es la del propietario en condición de imputado sino la de titular del vehículo, ninguna consistencia cabe atorgar a la pretendida vulneración del derecho fundamental a no declarar contra sí mismo por parte del precepto legal cuestionado, el cual se limita a configurar un mero deber de colaboración con la Administración de los titulares de los vehículos, cuyo cumplimiento no trasciende al plano de la real y efectiva responsabilidad de los mismos en las infracciones objeto de depuración. Por ello ha de estimarse que el art. 72.3 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial no vulnera el derecho fundamental a no declarar contra sí mismo consagrado en el art. 24.2 de la Constitución".

En l'àmbit penal, no es pot enervar la presumpció d'innocència d'una persona prenent únicament com a prova de càrrec les seves declaracions. Per tant, l'autoinculpació s'ha d'acreditar mitjançant proves o documents dels quals es pugui inferir la comissió del fet que s'imputa.

D'això, se'n desprèn que quan la persona titular del vehicle s'autoidentifica com a conductor del vehicle, compleix amb el seu deure de col·laboració amb l'Administració i, d'altra banda, assumeix la circumstància que en la data de comissió de la infracció era en el lloc dels fets.

Tanmateix, per anul·lar la presumpció d'innocència que recull l'article 24 de la Constitució espanyola, cal aportar proves que la puguin destruir, ja que la mera identificació d'una persona com a conductora del vehicle en el moment concret en què es va cometre la presumpta infracció no la converteix, amb caràcter general, i de manera automàtica, en responsable de la infracció.

En qualsevol cas, no hi ha dubte quan la persona s'identifica com a conductora i reconeix la comissió de la infracció, és a dir, passar el peatge sense pagar. Ara bé, en el cas que la persona s'identifiqui com a conductora, però que no reconegui la comissió de la infracció, cal que l'Administració disposi de proves clares i definitòries (testimonis, fotografies) que avalin les denúncies voluntàries efectuades pels treballadors d'Abertis, davant la manca de reconeixement de comissió de la infracció, atès que els treballadors d'autopistes no tenen la condició d'agents de l'autoritat i, en conseqüència, no gaudeixen de la presumpció de veracitat.

Per tant, el fet de ser el conductor del vehicle no hauria de suposar de manera directa la incoació d'un expedient sancionador.

7. Conclusions

D'acord amb les consideracions prèvies amb relació a la matèria d'aquest estudi, es poden extreure les conclusions següents:

- La naturalesa jurídica de la relació existent entre el concessionari d'autopista i l'usuari del peatge és de caràcter contractual. A canvi del preu del peatge, s'obliga a permetre a l'automobilista l'accés i la circulació per un determinat tram d'autopista.
- Les multes imposades ho són per haver infringit l'article 153 del Reglament general de circulació, que concorda amb la previsió de l'article 53.1 del Text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària. Hi ha, doncs, cobertura normativa per considerar comesa la infracció.
- L'actuació dels Mossos d'Esquadra en el transcurs de les convocatòries promogudes per la plataforma Novullpagar es va limitar a controlar que el seguiment de la campanya per part dels usuaris de les autopistes no afectés la seguretat del trànsit.
- Les denúncies voluntàries efectuades pels treballadors d'autopistes en cap cas gaudeixen de la presumpció de veracitat que tenen les denúncies efectuades pels agents de l'autoritat.
- La infracció de l'article 153 del RGC té caràcter lleu, d'acord amb el que estableix l'article 65.3 de l'LSV, i prescriu al cap de tres mesos. Caldria veure com aquesta limitació temporal pot afectar totes les denúncies que a hores d'ara encara no han suposat la incoació d'un expedient sancionador, i també els expedients sancionadors en tramitació.
- La identificació com a conductor del vehicle no és suficient per convertir el conductor, de manera automàtica, en responsable de la comissió de la infracció que se li imputa. Cal que l'Administració disposi de proves clares i definitòries que avalin les denúncies voluntàries efectuades pels treballadors de les concessionàries d'autopistes, davant una manca de reconeixement de la comissió de la infracció.

8. Recomanacions

D'acord amb les consideracions precedents, el Síndic recomana al Servei Català de Trànsit:

1. Que valori d'ofici la prescripció de totes les denúncies pendents de tramitació i en tots els expedients de què s'hagi iniciat la tramitació i en què fins el moment no s'hagi dictat resolució.

2. Que revisi i procedeixi a arxivar totes les denúncies en les quals la persona identificada com a conductora no reconegui la comissió de la infracció, i en les quals l'Administració no disposi de proves clares i definitòries (testimonis, fotografies) que les avalin.
3. Que valori detalladament el procés seguit per incoar expedients sancionadors en el marc de la campanya d'impagament de peatges que no tinguin com a fet infractor l'article 153 del RGC, per tal de valorar la possibilitat del seu arxiu.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'A' with a long horizontal stroke extending to the right.

Rafael Ribó
Síndic

Barcelona, 26 d'abril de 2013