



DECISIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES EN LA INVESTIGACIÓ D'OFICI SOBRE EL SISTEMA DE CONTROL DEL FRAU EN EL TRANSPORT PÚBLIC COL·LECTIU DE BARCELONA

I. MOTIVACIÓ DE L'ESTUDI

La Síndica de Greuges de Barcelona va anunciar al Plenari Municipal del 28 de febrer de 2014 que endegava una actuació d'ofici per tal d'analitzar en profunditat les causes de les múltiples queixes rebudes amb motiu dels actes de control del frau en el transport públic de Barcelona, així com l'estudi de l'equitat en el preu del transport i la tarifació social. Deia, en aquella ocasió, que considerava necessari procedir a:

- La revisió de la normativa vigent i/o els criteris d'aplicació d'aquesta, a l'efecte que es possibiliti la introducció d'un termini de temps que permeti el pagament de la percepció mínima amb la reducció del 50% del seu import.
- La revisió dels protocols d'actuació per part dels diferents agents i serveis implicats en el control, la gestió del frau i l'atenció al client a l'efecte que s'introdueixi la pràctica de la comprovació in situ del correcte funcionament de la màquina validadora quan un passatger pugui invocar un funcionament defectuós. Així com permetre el pagament reduït en el termini de 3 dies següents a la intervenció i poder fer al·legacions.
- Millorar la informació a l'usuari, sobretot dels seus drets i deures, per part dels agents, del personal dels punts d'atenció al client i dels diferents mitjans informatius utilitzats per TMB.

La síndica considera que és preocupant que el compliment d'obligacions cíviques en matèria de transport a la ciutat es basi en la por a la multa, més que en l'educació cívica i el treball comunitari en tots els nivells. I per això en el present expedient cerca millores en la forma i en el procediment de lluita contra l'ús indegut del transport públic col·lectiu a la ciutat.

Són molts els viatgers que s'han dirigit a la síndica de greuges mitjançant una queixa per haver estat penalitzats i també en ocasions altres perquè s'han sentit injustament assetjats pel personal de control que trasllada la presumpció d'infracció d'uns viatgers incívics a la totalitat dels viatgers. Això sembla ser fruit de la política de control mitjançant multes dissuasives i de vegades indiscriminades en lloc de la presència de personal laboral a les barreres d'accés, un nombre de personal que s'ha anat reduint gradualment.

I en relació amb els infractors, la Síndica de Greuges de Barcelona considerava, i així ho va anunciar, que cal –com a ciutat educadora que volem ser– promoure opcions de treball educatiu en favor de la comunitat que puguin fer reflexionar els infractors i així commutar-los les multes imposades per un ús indegut del servei.

La part de l'estudi relativa a l'equitat dels preus dels títols actuals, a l'efecte de considerar si donen resposta a les necessitats d'ús del transport públic per part dels ciutadans, i en especial d'aquells que no poden assumir-ne el cost o els representa moltes dificultats, serà objecte de la segona part ja anunciada del present estudi.

Així doncs, aquesta primera part de l'estudi anunciat al Consell Municipal, és a dir, el sistema de control del frau, és objecte de la present decisió i el seu objectiu ha estat tractar de determinar si les empreses operadores del transport i les administracions públiques competents fan una aplicació objectiva de la normativa i protocols que determinen el procediment de control, si aquests protocols o la normativa superior responen adequadament al principis constitucionals i de bona Administració, o si són necessaris canvis en els protocols i si cal promoure la revisió de la legislació catalana de control del frau.

El dret fonamental –l'aplicació del qual es qüestiona en el sistema de control del frau– és la seguretat jurídica (art. 9 i 24 de la Constitució espanyola) al costat dels principis de bona Administració dels articles 103 i 105 de la mateixa Constitució espanyola (CE).

II. PROCEDIMENT SEGUIT I CONSIDERACIONS DE PARTENÇA

Aquesta primera part de l'estudi es fonamenta en l'anàlisi d'informacions i queixes diverses rebudes dels usuaris del transport que han acudit a la Sindicatura de Greuges, i en els consegüents informes de Transports Metropolitans de Barcelona (TMB) i de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). En base a aquestes, l'assessoria tecnicojurídica de la Sindicatura ha efectuat un inventari de situacions problemàtiques detectades, ha contrastat els informes de TMB, AMB i TRAM, ha mantingut reunions tècniques informatives amb tècnics d'aquestes entitats, ha analitzat la normativa aplicable, ha observat in situ el funcionament del control de passatgers, ha explorat telemàticament els mètodes emprats en altres ciutats, i així ha arribat a un seguit de conclusions i propostes que s'exposen en la part final d'aquest estudi.

El transport públic és un dels serveis de caire més generalista de la ciutat ja que la seva gestió, el seu funcionament, les condicions d'ús i el preu afecten, en major o menor grau, directament o indirectament, tota la ciutadania de la metròpoli, així com moltes persones foranes que transiten per l'àrea de la capital, les quals han hagut d'assumir l'increment del seu cost i la submissió a controls en el seus desplaçaments per la xarxa de transport, controls que de vegades consideren que són massa incisius i poc garantistes.

La Sindicatura entén que la lluita contra el frau en el transport públic és una necessitat econòmica del sistema de transport, però també una exigència de la igualtat de drets i deures entre persones usuàries, i de l'educació cívica. Però també considera que aquesta lluita hauria de fonamentar-se en uns principis de rigor informatiu preventiu, d'eficàcia recaptadora, de proporcionalitat de les penalitzacions i seguretat jurídica; i que també hauria de preveure uns altres mecanismes més eficients que la sistemàtica compulsió amb sancions econòmiques.

Des d'aquesta Sindicatura, conseqüència de les reiterades queixes i consultes presentades pels ciutadans, s'han emès anteriorment diverses i reiterades recomanacions a l'Ajuntament perquè les tingui en compte en l'exercici de les seves competències sobre les empreses operadores de la xarxa de transport públic de Barcelona i les administracions competents (Àrea Metropolitana de Barcelona i Autoritat del Transport Metropolità), les quals, en essència, s'han centrat en els criteris d'aplicació de la percepció mínima, així com en la revisió dels protocols d'intervenció a l'efecte de diferenciar el tractament del frau d'altres circumstàncies puntuals. Totes aquestes recomanacions, advertiments i suggeriments, compendiades d'ofici, es van lliurar el juliol de 2013 al primer tinent d'alcalde de la ciutat.

Ara es veu necessari aprofundir en les propostes, tot tenint present que per a l'any 2015 sembla que està prevista la implementació d'un nou sistema de títols de transport, i per tant aquesta Sindicatura considera que és un moment idoni per revisar i reconsiderar la normativa reguladora dels títols de transport, les condicions d'ús del transport públic i les mesures a aplicar en cas que es realitzi un ús indegut d'aquest.

III. JUSTIFICACIÓ

1. LES QUEIXES:

Les queixes relacionades amb el transport públic, en sentit ampli, han estat presents en els diferents informes anuals presentats al Consell Municipal per la Sindicatura de Greuges des dels seus inicis l'any 2005. Ara bé, és a partir de l'any 2011 –coincidint amb una campanya de control del frau de TMB– que el nombre de queixes a la síndica relatives al càrrec econòmic que s'exigeix als passatgers per un presumpte ús indegut del transport públic presenta un increment significatiu, que es duplica l'any següent coincidint amb l'increment de l'import de l'exacció de 50 a 100 euros. L'any 2013 i durant els primers mesos del 2014, s'ha mantingut l'evolució a l'alça del nombre de queixes.

Les queixes presentades, més enllà d'una quantificació, eren significatives pels fets i les circumstàncies exposades de diversa tipologia, atès que la seva coincidència i reiteració permetia fer una tipificació d'aquestes i un estudi i reflexió més enllà de l'anàlisi del cas concret i particular. La majoria dels passatgers que van presentar una queixa a la síndica de greuges havien posat de manifest la seva disconformitat (sobretot en relació amb l'actuació de TMB) per l'exigència de l'import de la percepció mínima en circumstàncies que eren conseqüència d'actes involuntaris i/o amb una manca de consciència d'haver efectuat una actuació intencionada amb una voluntat defraudadora, per desconeixement de les normes d'ús dels títols i de la normativa penalitzadora que regula l'ús indegut –en especial sobre la impossibilitat d'acollir-se al pagament bonificat en el moment de la intervenció– i també per situacions derivades de defectes de funcionament de les màquines validadores i/o del registre dels marcatges.

La majoria dels ciutadans, abans d'acudir a la Síndica de Greuges de Barcelona, s'havien dirigit a les empreses operadores –majoritàriament TMB– a l'efecte d'exposar la seva versió dels fets i les circumstàncies, fins i tot aportant documentació, i fent al·legacions, però aquestes els havien estat desestimades. Manifestaven aquestes persones, en general, que les respostes i informacions facilitades, resultaven poc clarificadores dels seus drets i deures com a usuaris d'un transport públic col·lectiu.

2. TIPOLOGIA DE PROBLEMES:

Els fets i les circumstàncies més significatives, objecte de disconformitat per part dels ciutadans, conseqüència de l'exigència de la percepció mínima han estat:

a) La impossibilitat de presentar la documentació acreditativa de l'ús del títol de transport emprat, en un moment posterior a la intervenció de control efectuada, fet que inclou tant els títols de tarifació social com els títols integrats i personalitzats (T-jove, T-mes, T-trimestre, T-12) que han estat objecte d'exigència de la percepció mínima malgrat haver validat el bitllet. El supòsit més reiterat feia relació als usuaris de títols de tarifació social (targeta rosa), és a dir, gent gran i persones amb discapacitat.

b) Problemes vinculats amb la validació del bitllet, tant pel que fa a la visualització dels marcatges i la lectura de la banda magnètica, com pel que fa a problemes de funcionament de les mateixes màquines validadores.

Un altre aspecte de queixa és la manca de comprovacions i verificacions immediates i a les màquines validadores en presència de l'usuari, acció que al bus es pot efectuar amb els títols de prova. Els títols multiviatges només mantenen a la banda magnètica la lectura de l'últim viatge realitzat, de manera que, per poder efectuar una comprovació posterior, si es realitza un nou desplaçament, ni que sigui per anar al punt d'atenció de TMB, es perd la possibilitat de verificació del marcatge objecte d'intervenció, cosa que genera una sensació d'indefensió al ciutadà.

c) Manca d'informació sobre la possibilitat d'acollir-se al pagament amb una bonificació del 50 % en el moment de la intervenció. Ha estat significatiu el nombre de ciutadans que han manifestat no haver estat informats, pels agents interventors, de la possibilitat d'efectuar el pagament de la percepció mínima en el mateix moment de la intervenció, amb l'aplicació d'una reducció del 50 % de l'import.

També ha estat objecte de queixa el fet que aquest pagament reduït de 50 euros, en la majoria dels casos, només es pot realitzar amb diners en efectiu, de manera que, com que no es disposa d'aquesta quantitat i no s'ofereixen altres mecanismes, com el pagament per mitjà d'una targeta bancària, l'import de la percepció deriva a 100 euros, malgrat existir la voluntat de realitzar el seu pagament.

El pagament amb targeta de crèdit, segons la informació contrastada amb l'operadora TMB, sols es pot realitzar en alguns equips d'intervenció del metro, però en cap cas és possible a l'autobús.

d) Pagament de la percepció sense possibilitat d'acollir-se a la bonificació per part de pares de menors, que no eren presents en el moment dels fets. En aquest sentit, es considera que caldria estudiar fórmules concretes per a menors, entre les quals la possibilitat de posar en coneixement dels pares la infracció del fill i homogeneïtzar criteris entre les diferents operadores de la ciutat de Barcelona.

e) La identificació dels usuaris i la incompatibilitat entre el pagament bonificat i la presentació d'al·legacions. Diversos viatgers, convençuts que havien efectuat un ús correcte del transport públic, i que presentant al·legacions podrien acreditar-ho, van haver de renunciar a acollir-se al pagament bonificat ja que, si efectuaven aquest pagament reduït, no els era admesa la presentació d'al·legacions per manca d'identificació ja que el comprovant que es lliura no disposa de les dades d'identificació personals. Aquesta manca d'identificació dels ciutadans també dificulta poder treballar administrativament el tractament de la reincidència de les infraccions.

f) Manca d'informació sobre el procediment de la percepció i presentació d'al·legacions. Els promotors de les queixes, en general, han verbalitzat que, seguint les indicacions dels mateixos agents, s'han dirigit als punts d'atenció de TMB per presentar al·legacions i adjuntar la documentació acreditativa del seu dret, amb l'expectativa que serien admeses, per la qual cosa no indicaven, en el full d'al·legacions, la possibilitat d'optar, en cas contrari, al pagament bonificat per manca d'informació. El resultat era que majoritàriament les al·legacions es desestimaven, amb la qual cosa finalment la penalització resultava ser per l'import total de 100 euros.

g) Dificultat de comprensió i lectura de la butlleta que es lliura en el moment d'exigir la percepció mínima. L'única informació segura de la qual disposa el viatger intervingut és la butlleta que se li lliura en el moment de l'exigència de la percepció, butlleta que genera errors de comprensió i que té un format petit i de difícil lectura. Es constata que no consta en els rètols informatius la possibilitat d'efectuar el pagament bonificat per abonament instantani: i a més es constata que els EPI (equips portàtils d'intervenció) no incorporen l'hora d'inici i final de la intervenció. A més a més, quan és lliura aquesta butlleta és ja per l'import de 100 euros perquè TMB interpreta la norma en el sentit que ja ha estat efectuat l'oferiment verbal del pagament bonificat i aquest ha estat rebutjat per l'usuari.

h) Poc coneixement de les condicions d'ús dels títols de transport. En algun cas les exigències de les percepcions s'han produït a conseqüència de l'incompliment de normes d'ús del servei com la limitació del temps de permanència a l'interior de les instal·lacions del metro amb una única validació en un període de 2 hores, norma que és poc coneguda. En altres casos l'exigència de la percepció mínima ha derivat d'haver validat diferents persones

amb un únic títol de transport multiviatge i realitzar després trajectes diferenciats.

i) Ús de títols presumptament fraudulents. A finals del 2013 i en el decurs de l'any 2014 han sorgit noves problemàtiques relacionades amb l'exigència de percepcions mínimes a persones que feien un ús de títols de transport presumptament fraudulents, que semblava que havien estat adquirits en punts de venda habilitats. També ha estat confirmada l'existència de títols recodificats o amb errors d'impressió per part de les mateixes màquines de venda de títols de transport, que generen l'actuació dels interventors quan són detectats. En relació amb aquests aspectes, la Sindicatura vol posar de manifest la dificultat que li està significant realitzar la tasca de supervisió dels serveis que li és pròpia i reconeguda per mandat del mateix Ajuntament a causa de la manca de resposta dels responsables dels serveis a diverses informacions que respecte d'això han estat sol·licitades.

j) Expedients sancionadors. S'han atès amb certa freqüència consultes i queixes en relació amb la gestió d'expedients sancionadors incoats per l'Àrea Metropolitana de Barcelona a denúncia de TMB. En aquests casos, la Sindicatura també posa de manifest les dificultats que com a institució està constatant per a l'obtenció de documentació i informació suficient a l'efecte de realitzar la seva funció supervisora, malgrat intervenir a petició de l'interessat en l'expedient.

3. CONCLUSIONS PRÈVIES:

Com a resultat de la supervisió d'expedients on s'analitzaven les diferents circumstàncies exposades, la Síndica de Greuges de Barcelona va emetre diferents recomanacions en relació amb els casos concrets, així com altres de caire més genèric, atès que cada cop quedava més palès que la normativa d'aplicació vigent –en la qual s'empara bona part de l'actuació de les empreses operadores– no permet una aplicació equitativa a algunes de les situacions exposades.

Un exemple il·lustratiu és el cas de les recomanacions efectuades per la síndica en què s'insta la revisió i reconsideració de l'exigència de la percepció mínima als usuaris de títols de tarifació social T-4, que per un descuit puntual no l'acompanyaven de la targeta rosa en el moment de la intervenció, tot i haver efectuat gestions a TMB per acreditar la seva condició de titulars. La revisió de l'exigència de la percepció mínima no ha estat atesa en la majoria dels casos perquè s'ha invocat el compliment estricte de la normativa vigent. Només en algun cas concret, de manera individualitzada i excepcional, la resolució ha estat favorable al viatger intervingut.

El mateix supòsit es produeix en relació amb les recomanacions per tal d'introduir un termini de temps (d'entre 24 i 72 hores) tant per possibilitar el pagament bonificat (per exemple en els expedients 1172/2013, 541/2013, 609/2013, 209/2013 i 1120/2013), o per corregir deficiències existents en el moment de la intervenció, com la manca d'algun dels documents acreditatius de l'ús de determinats títols de transport, en les quals l'empresa operadora TMB manifesta actuar d'acord amb la normativa vigent, la modificació de la qual excedeix de la seva competència.

4. RECOMANACIONS PRECEDENTS DE LA SÍNDICA:

En conseqüència, atès que molts temes de caràcter general eren motiu de reflexió i pronunciament per part de la Síndica de Greuges de Barcelona, i fins i tot de manera reiterada des de l'any 2011—com la millora de la informació facilitada als ciutadans— amb la intenció de cercar una solució general a les diferents circumstàncies detectades més enllà del cas concret i després de constatar que la resposta a moltes de les situacions detectades requeria la revisió i modificació de la normativa d'aplicació, el mes de juliol de 2013 la síndica va presentar a l'Ajuntament de Barcelona el resultat de l'actuació d'ofici 16/2013 que comprenia unes recomanacions de millora del procediment de control.

Cal afegir que l'informe de l'any 2013, presentat al Consell Municipal del febrer de 2014, reflectia la tendència dels exercicis anteriors sobre les queixes relatives al sistema de control del frau en l'ús del transport públic, i mantenia, en essència, la tipologia d'aquestes, i reiterava la necessitat que el tractament del procediment compti amb el màxim de garanties. Així mateix, la síndica va comunicar al Consell Municipal que calia procedir a la revisió de la normativa vigent i/o dels criteris d'aplicació d'aquesta, en especial per possibilitar la introducció d'un termini de temps per permetre el pagament de la percepció mínima amb la reducció del 50 % del seu import amb la possibilitat de presentar al·legacions, així com revisar els protocols d'actuació per part dels diferents agents i serveis implicats en el procés.

IV. POSICIONAMENT MUNICIPAL

Les diferents recomanacions presentades per la síndica a l'Ajuntament, a TMB, al TRAM i a les entitats administratives amb competències en la matèria, en relació amb els expedients supervisats individualment, han tingut respostes més o menys concretes en cada cas, però insuficients. Ha estat insuficient perquè no hi ha hagut una resposta global als plantejaments exposats en els informes anuals dels darrers exercicis, ni en relació amb l'actuació d'ofici 16/2013 del mes de juliol de 2013, on s'instava la revisió i modificació de la normativa d'aplicació a les administracions a qui es dirigia directament o mitjançant els seus representants municipals (cas de l'AMB i l'ATM). Sols ha obtingut resposta escrita del vicepresident executiu de TMB, SA, que exposava:

a) Que, **en relació amb la millora de la informació facilitada als usuaris de transports**, tant TMB, com l'AMB i l'ATM posen a disposició dels usuaris tota la normativa, que es pot consultar en diferents mitjans, com la pàgina web, panells informatius, presencialment als punts d'atenció o servei d'atenció telefònica; així mateix s'informava, en relació amb les condicions d'ús que més problemes generaven, que es procediria a la difusió d'un tríptic informatiu. Respecte d'això cal comentar que, si bé la Sindicatura ha pogut constatar la distribució d'aquest tríptic a finals de l'any 2013, aquest document no dona resposta a la necessària informació sobre el procediment de control, la percepció mínima, el pagament bonificat i el procés sancionador, aspectes sobre els quals TMB no va emetre cap pronunciament.

b) Que, **sobre l'actuació del personal que inspecciona els títols, i la revisió de protocols d'actuació dels agents**, TMB incideix en el fet que disposen de condició d'agents de l'autoritat, cosa que els atorga presumpció de veracitat en les seves manifestacions. Pel que fa a això, aquesta Sindicatura vol puntualitzar que la presumpta veracitat no eximeix la presentació i acreditació de circumstàncies, i que és important per a la salut jurídica del sistema que els usuaris puguin disposar de mecanismes de defensa. No s'ha obtingut cap informació posterior sobre la revisió dels protocols que permeti fer-ne una valoració, malgrat haver estat informada que s'està treballant la revisió d'aspectes de procediment.

c) Que, **sobre la millora del contingut de la butlleta**, s'informava que complia amb els requisits de continguts legals i que estava supervisada pels serveis jurídics. Aquesta Sindicatura vol afegir que posteriorment, i amb motiu de la resposta a la decisió de la síndica corresponent a l'expedient 13Q1172, del febrer de 2014, TMB ha posat de manifest que en el marc de millora contínua està prevista la revisió dels actuals models de butlleta per tal d'analitzar-ne el contingut i, si escau, adequar-lo a les normatives actuals d'excel·lència en la informació i acompliment de la normativa.

d) Que, **respecte de la possibilitat d'ampliació del termini de pagament de la percepció mínima**, de manera concreta i delimitada, mantenint la possibilitat d'acollir-se al pagament bonificat, TMB reiterava que l'aplicació de la normativa estableix que l'import reduït en un 50 % sols és aplicable en el cas que el pagament sigui immediat.

e) Que **pel que fa a la diversificació recomanada dels mitjans de pagament**, TMB informava de la previsió a mitjà termini de la possibilitat de poder pagar en el moment de la intervenció mitjançant una targeta bancària, en tots els casos, al metro, i que posteriorment s'ampliarà al bus. Respecte d'això aquesta Sindicatura vol afegir que sembla que aquesta possibilitat encara no està plenament desenvolupada ni al metro, ni molt menys al bus, cosa que implica un tracte diferenciat als passatgers de l'un i l'altre mitjà de transport. També cal comentar que potser es podrien cercar alternatives de datàfons per efectuar el pagament en punts de la xarxa del metro o a les mateixes estacions.

f) Que, **sobre la possibilitat d'aplicar percepcions mínimes condicionades a la posterior acreditació de la documentació** en la resposta a l'actuació d'ofici, TMB informava que, amb l'objectiu d'avaluar i resoldre positivament aquells expedients en què l'incompliment detectat respon més a un error en la utilització del seu títol personalitzat que no pas a un títol vàlid – cosa que ratifica les situacions posades de manifest i motiu de queixes a la síndica–, disposava del vistiplau de l'AMB per fixar un termini amb l'aplicació dels criteris més flexibles a l'hora de resoldre les al·legacions que sobre aquests casos es puguin presentar.

Posteriorment aquesta Sindicatura, amb motiu de la resposta de TMB a la decisió corresponent a l'expedient 64/2013, ha conegut que, arran de les reunions de TMB amb l'AMB (administració titular del servei) s'havia acordat, sense modificar la normativa d'aplicació, modular-ne la interpretació en determinats supòsits. Aquests criteris han estat demanats per escrit per la síndica de Greuges de Barcelona a TMB però l'empresa operadora ha determinat que no podien ser facilitats. Cal comentar que l'aplicació d'aquests criteris no ha estat d'aplicació en casos supervisats amb anterioritat al seu establiment.

g) Que, **en relació amb les possibles fórmules per agilitzar la gestió dels expedients, personalització de les respostes, requeriment de documents**, etc., no hi ha un pronunciament concret, més enllà d'una revisió de l'eficàcia, ja que les altres modificacions suposarien un canvi organitzatiu a gran escala i una forta despesa d'inversió.

h) Que, **respecte de l'horari reflectit a l'EPI**, s'informa de les dificultats operatives d'introducció i registre de les hores d'inici i finalització de la intervenció.

i) Que **sobre la revisió de les màquines validadores**, TMB no recull cap proposta de millora, ja que entén que tota incidència queda registrada i pot ser objecte de verificació. També comunica que les màquines són objecte de revisions periòdiques per part dels tècnics i empleats de les estacions i que el Departament de Gestió del Frau té accés a la informació de les incidències per poder verificar qualsevol incidència en relació amb l'avaluació de les circumstàncies d'un ús indegut del servei, però no ens consta una homologació dels mecanismes i processos que avaluï indubtablement la certesa dels registres. En aquest sentit, cal afegir que, derivat de casos concrets, la Sindicatura ha tingut coneixement de l'existència de títols de prova a utilitzar en les inspeccions al bus per verificar el funcionament de les validadores, els quals no s'utilitzen suficientment. En aquest sentit, cal assenyalar que aquesta Sindicatura va sol·licitar informació sobre el nivell de qualitat que s'exigeix als títols de transport, establert al Pla d'especificacions tècniques de títols de transport magnètics per a la RMB, de l'ATM, però resta pendent de rebre resposta malgrat haver estat sol·licitada el mes de juliol de 2013.

j) Que **sobre la modificació de criteris en la imposició de la percepció mínima**, s'informa que caldria un canvi previ de la normativa que regula la utilització del transport públic de viatgers, àmbit de competència d'altres administracions i fora de les responsabilitats de TMB, "tot i que entén que el prec de la Síndica es fa a l'Ajuntament com administració" i no a la seva organització. En aquest sentit, cal comentar que, si bé TMB considera que la modificació de la normativa resta fora del seu àmbit competencial, aquesta Sindicatura entén que la seva posició com a principal empresa operadora de la ciutat de Barcelona té capacitat per detectar i fer propostes de millores a les administracions competents. De fet, amb motiu d'alguns expedients (núm. 219/2012 i 733/2012) des de TMB s'ha arribat a reconèixer la conveniència de la modificació de la seva regulació, tot i excedir de les seves competències, així com l'aplicació de criteris d'excepcionalitat per a majors de 80 anys.

Per part de l'AMB no hi ha hagut cap pronunciament sobre les recomanacions que van ser dirigides al representant municipal en aquella entitat en el marc de l'actuació d'ofici referenciada. Ara bé, des de la Sindicatura de Greuges, arran de la supervisió efectuada d'un nou expedient de queixa vinculat a l'exigència d'una percepció a una persona titular de la targeta rosa que no havia pogut acreditar-se en el moment del control (expedient núm. 504/2013), novament va recomanar a l'Ajuntament de Barcelona que instés a l'AMB la revisió de la normativa d'aplicació vigent, és a dir, l'Ordenança metropolitana reguladora dels títols de tarifació social del transport, i va obtenir de l'AMB un informe resposta de data 10 de març de 2014, signat per la directora de Serveis de Gestió i Administració del Transport i amb el vistiplau del director de Serveis Tècnics de Transport i Mobilitat, que conclou dient que "no es veu cap

inconvenient per part de l'AMB en la recomanació que planteja la Síndica de Greuges de Barcelona, consistent en que l'acreditació per part del beneficiari de la Targeta Rosa Metropolitana pugui realitzar-se en un moment posterior a la intervenció, per mitjà de la presentació davant les oficines de TMB de la documentació, sempre que la persona intervinguda hagi pogut ser identificada i el títol de transport hagi estat validat, (ja sigui la Targeta Rosa gratuïta amb banda magnètica o la targeta Multiviatge T4)". Afegeix que "en tot cas, la revisió de la normativa que permeti l'acreditació posterior al beneficiari requereix la modificació de la Llei 7/2004 de 16 de juliol de mesures fiscals i administratives modificada per la Llei 26/2009 de 23 de desembre".

Per part de l'ATM tampoc no hi ha hagut cap resposta a les recomanacions que la Sindicatura dirigia al representant municipal en aquella entitat en relació amb les condicions d'ús dels títols de transport, però, com en el cas de l'AMB, sí que la Sindicatura de Greuges de Barcelona, en resposta a les recomanacions efectuades des de la Sindicatura en relació amb la modificació de la normativa vigent, ha rebut informes del director general de l'ATM (expedient núm. 541/2013) en què es posa de manifest que, d'acord amb l'informe adjunt de l'operadora TRAM "actualment ja s'aplica certa flexibilitat normativa, concretament, i pel cas que ens ocupa, l'esmentat operador possibilita que les percepcions mínimes aplicades a menors de 14 anys puguin gaudir d'una bonificació del 50 % si dites percepcions són abonades pels pares o legals representants dels menors dins el termini màxim de 30 dies, tenint en compte que per a la resta d'usuaris, la bonificació del 50 % només és efectiva si s'abona en el moment de la intervenció". Així mateix, l'ATM posa per escrit una sèrie de circumstàncies que "fan aconsellable no imposar percepcions mínimes", recollides en el *Manual de actuación del inspector*, entre les quals es recull, a tall d'exemple, el cas de persones ancianes, i recomana fer una tasca informativa per corregir l'error o en el cas de persones que hagin intentat validar però no ho hagin pogut fer per defecte dels equips de l'operadora. Així mateix, recull que existeixen normes no escrites que els inspectors apliquen per no imposar percepcions mínimes en determinats casos.

De tot el que ha estat exposat es dedueix que, més enllà d'aquells aspectes operatius propis de les respectives empreses operadores (revisió de les màquines, formats de les butlletes, informació de les normes d'ús, etc.), **l'aplicació de la resta de recomanacions –malgrat la bona predisposició de les entitats operadores– en major o menor mesura, està condicionada a la revisió de la normativa vigent d'aplicació.** Tot i que, d'una manera o d'una altra, les diferents operadores estan introduint criteris als efectes de flexibilitzar l'aplicació de la normativa, aquests haurien de poder ser recollits i regulats. Cal establir mecanismes que incrementin la seguretat jurídica en relació amb el tractament del frau i del règim sancionador, així com introduir factors de correcció en casos de reincidència o situacions que requereixin un tractament especial.

V. MARC JURÍDIC

A. PRINCIPIS GENERALS

L'Estatut d'autonomia de Catalunya garanteix al municipi de Barcelona, per respecte al seu règim especial de Carta, la competència en matèria de circulació i serveis de mobilitat i la gestió del transport municipal de viatgers. D'altra banda, l'Estatut també diu que els poders públics han de promoure polítiques de transport i de comunicació basades en criteris de sostenibilitat que fomentin la utilització del transport públic i la millora de la mobilitat i que garanteixin l'accessibilitat per a les persones amb mobilitat reduïda.

D'altra banda, la Carta de Ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona, aprovada per aquest Ajuntament el mes de desembre de 2010, aposta per una mobilitat accessible i de qualitat. Reconeix, en l'article 32, que totes les persones tenen dret a un sistema de mobilitat, pública i privada, i a un transport públic de qualitat accessible, que permeti arribar als diferents punts del territori, el qual ha d'afavorir el desplaçament en mitjans poc contaminats. La mateixa Carta Municipal de Barcelona reconeix que és competència pròpia de l'Ajuntament de Barcelona l'ordenació del trànsit de persones i vehicles. També disposa que la coordinació del servei de transports urbans de viatgers correspon al Consorci Autoritat del Transport Metropolità, òrgan que articula la coordinació entre les administracions públiques titulars dels serveis, el qual està integrat, entre d'altres, pel mateix Ajuntament de Barcelona.

En relació amb la seguretat jurídica, es demana que empari tot el procés de penalització i/o sanció en el tractament del frau en l'ús del transport públic, i a l'efecte de la seguretat jurídica que tot procediment –i en especial de penalització– ha de seguir, cal tenir present que l'article 9 de la Constitució espanyola garanteix el principi de legalitat, la seguretat jurídica, la responsabilitat i la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics. I en concret l'article 24 de la CE garanteix el dret de defensa dels drets i interessos legítims de les persones.

B. NORMATIVA DIRECTA I PROTOCOLS D'INTERVENCIÓ

La regulació normativa sobre l'ús indegut del servei de transport públic, i en especial en relació amb la contribució econòmica que han d'efectuar els usuaris en cas d'aquell ús irregular es troba recollida, fonamentalment, en la Llei 7/2004, de mesures fiscals i administratives, modificada per la Llei 26/2009. És en els articles 52 a 54 d'aquest text actualitzat on es troben establertes les penalitzacions per l'ús indegut del servei de transport públic de viatgers.

L'article 52 determina que una persona fa un ús indegut del servei públic de transports de viatgers, entre altres supòsits, quan:

- Viatja sense bitllet.
- Viatja amb un títol de transport no validat.
- Fa ús d'un títol no vàlid per a les característiques del trajecte.
- Fa ús d'un títol no vàlid per a la persona usuària.

Davant aquests supòsits la llei preveu que es requereixi l'abonament d'una penalització anomenada *percepció mínima* de 100 euros amb l'aplicació de la bonificació del 50 % en cas de pagament immediat. Si no s'efectua aquest pagament en el moment de la intervenció, els agents han de requerir la identificació de l'usuari, el qual disposarà d'un termini de 30 dies per fer-la efectiva, ja sense la bonificació. Si passat aquest temps no s'ha efectuat el pagament, l'autoritat competent iniciarà el corresponent procediment sancionador.

Una Resolució del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya –la TES/3013/2011, de 21 de desembre– d'actualització de la quantia de la percepció mínima, disposa que el transport públic esdevé un servei fonamental per garantir el dret a la mobilitat dels ciutadans i que les persones usuàries han de participar en el seu sosteniment econòmic mitjançant el pagament d'un bitllet. Amb la finalitat de lluitar contra les conductes fraudulentament, la Llei 7/2004 va establir certes mesures entre les quals es trobava el pagament d'una percepció mínima de 50 euros i, amb l'objectiu de reforçar el seu caràcter dissuasiu, va determinar l'actualització del seu import a 100 euros amb efectes des del dia 1 de febrer de 2012.

Els reglaments de viatgers, tant del Ferrocarril Metropolità de Barcelona com dels serveis de transport públic de superfície de l'àmbit de l'Entitat Metropolitana del Transport, recullen les disposicions relatives a l'exigència de la *percepció mínima*.

D'altra banda, als usuaris beneficiaris del Sistema de Tarifació Social del Transport, com és el cas de la targeta rosa, els és aplicable l'Ordenança metropolitana reguladora del sistema de tarifació social aprovada per acord del Consell Metropolità el 28 d'abril de 1994 i modificada per acord del Consell Metropolità del 6 de maig de 2004, la qual disposa que l'ús d'aquest títol de transport exigeix acreditar la condició de titular, així com el document original acreditatiu d'identitat, o una fotocòpia autenticada. En cas de correspondre a la tarifa reduïda, aquesta té associada, com a títol de transport, la targeta multiviatge a preu reduït (T-4).

La Llei 4/2006, de 31 de març, regula, en el títol X, la inspecció i el règim sancionador de la xarxa ferroviària, i estableix, en la disposició addicional setena, que per al control del frau per un ús indegut del transport són també d'aplicació els articles 52 a 54 de la Llei 7/2004.

El règim sancionador del transport per carretera està recollit en la Ley 16/1987, de 30 de juliol, de Ordenación de los Transportes Terrestres, que considera una infracció lleu pel que fa als viatgers: "Art. 14. El incumplimiento por los usuarios de los transportes de viajeros de las siguientes prohibiciones: (...) 14.7 Viajar careciendo de un título de transporte suficiente para amparar la

utilización del servicio de que se trate...”. I sanciona aquesta infracció en l'article 143 amb una multa de 100 a 200 euros que es graduarà “de acuerdo con la repercusión social del hecho infractor y su intencionalidad; con la naturaleza de los perjuicios causados, con especial atención a los que afecten a las condiciones de competencia o a la seguridad; con la magnitud del beneficio ilícitamente obtenido, y con la reincidencia o habitualidad en la conducta infractora...”

No obstant això, la Llei catalana 12/1987, de 28 de maig, de regulació del transport de viatgers per carretera mitjançant vehicles de motor, considera a l'article 55 que és una infracció lleu: “Incomplir les normes generals de policia en instal·lacions fixes i en vehicles, llevat que hagi d'ésser qualificada com a greu o molt greu.” I ho sanciona en l'article 56 amb apercibiment o una multa de fins a 300 euros.

VI. CONSIDERACIONS

1. SOBRE LA LLUITA CONTRA EL FRAU, I LA PERCEPCIÓ MÍNIMA

1.1. El concepte legal de la “percepció mínima”

Cal indicar d'entrada que la naturalesa jurídica indeterminada de la “percepció mínima” genera dubtes per a la valoració del procediment d'exacció atès que no es tracta ni d'una sanció, ni d'una taxa, ni està definida com a preu públic, si bé les tarifes generals del transport són un preu privat segons la llei ferroviària. Davant aquesta indeterminació veiem que el seu tractament jurídic té aparença d'un recàrrec penalitzador per la demora en l'obtenció del títol, però amb un import sobredimensionat.

Però la percepció dels viatgers –obviant construccions jurídiques diverses– identifica la “percepció” com una sanció, però en impugnar-la no troben les garanties del corresponent expedient sancionador i per contra topen amb la presumpció de veracitat de les afirmacions de l'interventor. Estem doncs davant una regulació si més no qüestionable perquè cerca l'eficàcia per la via de la por a haver de pagar una sanció més elevada, però en el procediment previ no atorga les garanties degudes de tota sanció, malgrat l'esforç que cal reconèixer a les operadores per apar-s'hi.

Una segona reflexió a fer és que la percepció mínima com a mesura gairebé única enfront de l'ús indegut del servei de transport públic de viatgers se centra únicament en el compliment del deure de pagament del servei per part de l'usuari, de manera que aquelles circumstàncies que també es podrien incloure dins aquest concepte d'ús indegut (comportaments incívics, perillosos, que ocasionen danys i/o molèsties a altres passatgers i/o als béns, etc.) no són objecte d'aquesta regulació específica. Davant aquests altres casos, les empreses operadores, fonamentalment de la xarxa ferroviària, emparades en la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària, poden gestionar la denúncia dels fets

davant l'autoritat competent, la qual incoa, si ho considera convenient, el corresponent expedient sancionador, a banda de casos concrets en què també es pot produir la retirada del títol de transport i la facultat de requerir a la persona usuària que abandoni el mitjà de transport o les instal·lacions.

Aquest sistema d'exigència de la percepció mínima limitat als casos de viatjar sense títol, i que no discrimina entre situacions de frau i d'error humà, no és un procediment administratiu sancionador i per tant està en l'àmbit jurídic de l'incompliment contractual (penalització per incompliment unilateral del contracte de transport) i genera la sensació de ser un mecanisme de recaptació més que un mitjà per dissuadir de l'ús indegut del transport públic.

La ineficiència preventiva s'aguditzava perquè, com que no és una multa, tampoc es poden regular mesures alternatives i/o complementàries al pagament econòmic dirigides tant a persones amb dificultats econòmiques que no puguin assumir el pagament de l'exacció, com a menors d'edat de caire educatiu ni, en sentit contrari, incidir de manera especial sobre persones reincidents en l'ús indegut del transport públic, per a les quals el pagament de l'import reduït sense cap identificació personal, pot esdevenir una opció d'ús del transport públic.

1.2. L'import de la percepció mínima

L'any 1981, la Conselleria de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya va considerar necessari establir una *percepció mínima* aplicable a la xarxa de transport públic per evitar els abusos d'usuaris sense bitllet, d'acord amb allò que establia el Reglament que desenvolupava la Ley de Policía de Ferrocarriles de 1877, quan es referia als passatgers que viatjaven sense bitllet o amb un bitllet no corresponent

a la classe de la qual feien ús, i establia un recàrrec del pagament del doble del preu del bitllet o, en el segon cas, del doble de la diferència de l'import.

L'import de la percepció mínima des del seu inici, i amb l'objectiu de dissuadir i reforçar la tasca contra el frau a les xarxes del transport públic, ha anat, de manera continuada i reiterada, incrementant el seu import, evolucionant de les 500 pessetes de l'any 1981 (3 euros d'avui), i que equivalien aproximadament a 10 vegades el preu evadit, fins als 100 euros actuals establerts el desembre de l'any 2011, que equivalen aproximadament a 100 vegades el preu base, tot i que existeix la possibilitat d'efectuar el pagament bonificat del 50 % si s'efectua immediatament. Aquesta evolució comporta que l'import de la percepció mínima en 30 anys s'hagi incrementat desmesuradament. La reducció de l'import, únicament previst en cas de pagament immediat i sense identificació personal, no permet en moltes ocasions acollir-se a aquesta opció i, en canvi, pot arribar a produir efectes contraris en la lluita contra el frau.

Aquest preu desmesurat del bitllet amb recàrrec per a qui viatja de forma irregular qüestiona l'eficàcia de la "percepció mínima" com a mesura contra el frau perquè continua existint un frau molt ampli (40.000 evasions de pagament

diàries, segons informació de premsa de 2013) i no és viable un increment superior per la mateixa naturalesa de la percepció i perquè la situació econòmica de molts infractors els impediria el pagament encara que volguessin fer-lo.

Aquesta condició de recàrrec és la que regeix en altres ciutats espanyoles que disposen d'una xarxa de transport públic semblant, com és el cas de Madrid, on, d'acord amb el Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolitano "los pasajeros desprovistos de titulo de transporte válido, estarán obligados a abonar en concepto de recargo extraordinario por el servicio utilizado, o que se pretenda utilizar, el importe correspondiente a 20 veces el precio del billete sencillo". Aquest pagament pot fer-se efectiu en el termini de 5 dies de manera prèvia a la tramitació de la denúncia per incoació del corresponent expedient sancionador.

A les ciutats de Bilbao, Sevilla i València apliquen recàrrecs sota diferents fórmules, però d'importos molt inferiors als exigits a la ciutat de Barcelona. A tall d'exemple, a ciutats com Berlín i Londres l'import és de 40 euros i 50 lliures respectivament amb la possibilitat d'efectuar el pagament durant un termini de temps, que a Londres és de 21 dies.

En la nostra ciutat l'import establert en concepte de percepció mínima és una quantitat única –sols és objecte de disminució en cas de realitzar el pagament immediat– i no té en compte circumstàncies ni atenuats ni agreujants, com podria ser la reincidència. Ara bé, el punt 7 de l'article 52 preveu la possibilitat que l'autoritat competent pugui proposar importos diferents al que es disposi de manera genèrica; en conseqüència, la gradació i/o l'atenció a determinades circumstàncies disposa d'una empara en la mateixa normativa vigent que no ha estat desenvolupada. En aquest sentit, hi ha experiències en altres països que preveuen la disminució de l'import en els casos de menors d'edat. També seria interessant l'aplicació d'importos diferents per a aquells usuaris de títols de tarifació social, als quals s'aplica un import de bitllet reduït.

1.3. Procediment d'aplicació de la percepció mínima

L'article 52 estableix unes pautes bàsiques davant la detecció i l'actuació de passatgers que viatgen realitzant un incompliment de les normes d'ús. Ara bé, la lectura acurada de la normativa genera dubtes en relació amb el procediment establert i la seva aplicació. La presentació d'al·legacions i el seu tractament no és objecte de regulació. La possibilitat legal d'acollir-se al pagament bonificat en el moment de la intervenció genera dubtes sobre la correcta informació facilitada als viatgers, i beneficia l'infractor conscient i el compulsiu que disposen de la quantitat exigible, però no a qui no disposa de la quantitat en metàl·lic se senti o no culpable de la infracció.

Així mateix el fet que la identificació dels passatgers es realitzi després que aquest presumptament rebutgi l'opció del pagament bonificat, implica prioritzar la recaptació sobre la penalització justa. I el cobrament anònim

comporta impedir accions per incidir en el fenomen de reincidència. Pot donar-se el cas de persones que intencionadament fan un ús indegut del transport públic, que portin aquest import preventivament, a l'efecte de poder-se acollir al pagament bonificat sense que es procedeixi a la seva identificació i per tant no es pugui computar com a possible reincidència.

Simultàniament trobem que les persones que volen fer al·legacions després de pagar la reducció no poden fer-les perquè no es demanen les dades identificadores, de manera que es pressuposa que en pagar admeten culpabilitat. Si no han pagat i les presenten, la reclamació no es resol en un procediment administratiu sinó en un acte de responsabilitat empresarial irrecurrible. Un cop excedit el termini de 30 dies per fer efectiu el pagament de la percepció mínima, i prèvia denúncia de l'empresa operadora a l'administració competent, en cas de TMB a l'AMB, s'incoarà expedient sancionador en via administrativa, i s'haurà de resoldre l'aplicació d'una sanció. En aquest procediment l'usuari parteix d'una relativa dificultat per defensar la seva posició.

En definitiva es produeix indefensió per una manca d'un procediment arbitral de reclamació equitatiu i imparcial. I com que no es tracta d'una sanció, tampoc no és viable la tasca educativa correctora de treballs per a la comunitat. Entenem que la identificació sistemàtica de l'infractor és preventivament més eficaç.

A més, si l'usuari no accepta la penalització, s'enfronta a una situació encara més feixuga en què la penalització es pot multiplicar per sis, convertint-se ja en sanció administrativa. I en aquesta segona fase no hem d'oblidar que el perfil dels presumptes infractors que s'han dirigit a la Sindicatura, als qui finalment s'imposa una multa de 300 euros, sovint són persones que no disposen de recursos econòmics ni de cultura administrativa suficient per exercir la seva defensa. Així resulta que la multa habitual de 300 € per 1 € –aproximadament– defraudat equival al 30.000% de l'omissió. Hem de fer constar que en no aplicar-se ponderació per situació personal la multa és de l'ordre de l'import de 60 hores de treball per a un treballador a SMI o de només 6 hores de treball per a un alt càrrec de l'Administració pública en no aplicar-se criteris de dies multa com fa el Codi Penal per a situacions molt més greus.

1.4. Millores a introduir en el procediment de la percepció mínima

La síndica ja ha proposat reiteradament una sèrie de canvis en els protocols i mètodes de control per tractar de millorar el sistema actual, en aquest sentit, caldria:

- a) Millorar la informació i regulació del procediment d'aplicació de la percepció mínima o penalització i dels mitjans de revisió de les al·legacions a presentar, com s'observa que s'aplica en altres ciutats d'Espanya, així com en l'àmbit internacional. També incidir en la millora de les conseqüències administratives que pot produir l'exigència de la penalització (expedient sancionador).
- b) Millorar la informació legal sobre la possibilitat d'acollir-se al pagament bonificat en el moment de requerir la percepció mínima, de manera que

es lliuri una butlleta amb el contingut de la informació escrita, i que aquesta opció no estigui condicionada a una informació verbal, sense possibilitat de constatació. Cal que la seva notificació es produeixi de manera fefaent i contrastable.

- c) Identificar les persones en tots els casos que demanin una reducció o fer al·legacions, als efectes de poder fer-les i també per tenir en compte circumstàncies de reincidència. S'ha de tenir en compte que l'import reduït de la percepció (50 euros) és una quantitat de la qual habitualment no es disposa en efectiu.
- d) Establir un període d'aplaçament del pagament de la percepció mínima amb possibilitat d'acollir-se al pagament bonificat.
- e) Regular la presentació d'al·legacions, el seu tractament posterior, així com l'obtenció dels mitjans de prova, de manera que no resti en mans de les operadores l'establiment de criteris discrecionals que puguin considerar-se discriminatoris en excés.
- f) Fraccionar el pagament per a persones amb dificultats econòmiques degudament acreditades.
- g) Establir imports de la percepció mínima diferenciats per a casos determinats, per exemple per als titulars de títols de tarifació social, que disposen de bitllets amb imports reduïts, als quals la proporcionalitat del preu la penalització de la percepció mínima sobre l'import del seu bitllet encara és més elevada.
- h) Diversificar les formes de pagament de la percepció mínima.
- i) Condicionar l'exigència de la percepció mínima a la comprovació de les circumstàncies posades de manifest per part dels usuaris, i que s'estableixi un termini de temps a aquests efectes (verificació del funcionament de les màquines validadores, acreditació de la documentació, etc.).
- j) Modificar el model de butlleta, sobretot en el cas de TMB. Assimilar-la al model que lliuren els vigilants de seguretat, on es recullen les dades personals i que permet un marge de 24 hores per efectuar el pagament bonificat, podria generalitzar-se de manera que donaria cobertura a alguns dels aspectes plantejats. Ciutats com Madrid o Berlín fan ús de models similars.

1.5. Altres mesures en la lluita contra el frau

La síndica de greuges considera que la lluita contra el frau hauria de tenir en compte altres mecanismes més enllà de la penalització econòmica, com podrien ser la conscienciació, la presència de personal a les estacions i els punts d'accés amb una actitud activa en relació amb comportaments indeguts, l'optimització del personal que realitza actuacions de control, així com que es valorés la possibilitat que aquests siguin menys detectables per les xarxes del frau, anant de país a país, com per exemple a la ciutat de Berlín.

La minvant presència de personal als punts d'accés de la xarxa de transport públic, sobretot en el metro, també caldria analitzar-se com a factor d'incidència en el nivell del frau a la ciutat de Barcelona. L'increment del personal de vigilància i el control a ciutats com a Madrid i València sembla haver estat una

mesura efectiva més enllà de les exigències econòmiques als passatgers incomplidors.

També caldria conèixer els nivells de frau real, més enllà del detectat, i el factor de reincidència dels usuaris que infringeixen a l'efecte d'incidir amb altres mesures (per exemple, la retirada dels títols personalitzats sense possibilitat de renovacions, definitives o temporals, a l'efecte de dificultar l'ús compartit de títols personalitzats que compten amb un nombre de viatges il·limitats amb un preu reduït en relació amb els altres títols de transport). La recuperació per part del seu titular no significa l'exigència de cap penalització.

S'ha de poder discernir entre els supòsits de frau real i les situacions que resulten de conductes involuntàries. Cal incidir en el fet que els passatgers verifiquin la correcta validació del seu títol de transport per evitar situacions confuses, però això requereix que les empreses operadores revisin el funcionament de les màquines, que els registres siguin clars i intel·ligibles (cosa que no succeeix en tots els títols de transport) i la presència de personal d'atenció i control a les estacions i punts d'accés a la xarxa.

Per totes aquestes raons s'hauria d'estudiar la introducció d'alguna altra mesura més efectiva i executable especialment en el cas dels menors i de les persones que no disposen de recursos per abonar una penalització econòmica. Per exemple, a la ciutat de Sevilla, el Reglament del metro preveu que, en el cas de ser exigit un recàrrec al titular d'un títol personalitzat, fins que no faci efectiu el seu pagament, no podrà adquirir-ne un de nou i en cas de reincidència perdrà la possibilitat de ser titular d'un nou carnet de metro sigui de la modalitat que sigui. La ciutat alemanya d'Hamburg també aplica mesures restrictives de l'ús del transport públic a persones reincidents. En conseqüència, la identificació dels usuaris en els quals es detecten situacions d'ús irregular permetria establir mesures addicionals per tractar amb especial atenció els casos de reincidència.

2. NORMATIVA SOBRE EL PROCEDIMENT SANCIONADOR

El règim sancionador contingut en la Llei 7/2004 estableix en l'article 53 que les infraccions que derivin d'expedients sancionadors per un ús indegut del transport públic poden ser sancionades amb una multa de fins a 600 euros. L'article 65 de la Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària, tipifica els supòsits previstos a les lletres a), b), c) i d) de l'article 52 –sempre que en el cas d'un títol manipulat o falsificat no es tracti d'una infracció penal– com a infraccions lleus “que se sancionen amb una advertència o una multa de fins a 6.000 euros”.

Tot procediment sancionador s'ha de regir pels principis continguts en el títol IX, capítol I de la Llei 30/1992 (principi de proporcionalitat), a més a més dels continguts en els articles 134 i següents del mateix text legal, de manera que es tingui en compte l'existència d'intencionalitat o reiteració, i la naturalesa dels perjudicis causats, així com la reincidència, a l'efecte de graduar l'import de les sancions.

En aquest sentit, des de la Sindicatura s'ha detectat que les sancions que s'imposen per motiu d'un ús indegut del transport públic no són objecte de cap tipus de gradació en el seu import, ja que l'import resultant és el mateix en tots els casos, és a dir, 300 euros. De fet, molts usuaris han comunicat que des de les mateixes empreses operadores han estat informats de l'import que resultarà en el cas que no efectuïn el pagament de la percepció mínima i, en conseqüència, s'incoï un expedient sancionador. En canvi, sí que s'ha observat diferents gradacions en els imports imposats en el cas que la sanció imposada esdevingui conseqüència d'una conducta incívica i que aquestes són generalment d'imports més reduïts.

Cal afegir que, en relació amb les conductes incíviques, aquesta Sindicatura només ha tingut coneixement de la incoació d'expedients sancionadors a la xarxa del ferrocarril metropolità, prèvia denúncia efectuada pel personal de l'empresa operadora, però en cap cas a la xarxa d'autobusos, que sembla que compta amb un menor cobertura legal segons el que hem referit a l'epígraf V.B.

3. EN ESPECIAL: SOBRE ELS TÍTOLS FALSIFICATS / RECODIFICATS

La Llei de mesures fiscals davant els casos d'usuaris que viatgin amb títols que presentin indicis d'haver estat manipulats o falsificats, regulats en l'article 52.6, paradoxalment –pot ser per presumir autoria de delictes–, no preveu l'exigència de la percepció mínima, i especifica en aquests supòsits que el personal de l'empresa operadora ha de retenir el bitllet o el títol de transport i ha de requerir a la persona usuària que s'identifiqui a l'efecte de cursar la denúncia corresponent, a diferència dels altres casos establerts a les lletres a), b) i c) de l'article 52.

Per tant, les situacions de presumptes títols fraudulents o manipulats haurien de ser objecte de denúncia un cop detectada la possible falsificació o manipulació. Ara bé, cal tenir molta cura en el tractament diferenciat dels supòsits dels títols recodificats per defecte del títol o de la seva impressió, circumstàncies de les quals no es responsable l'usuari sinó la mateixa Administració, i també dels casos de portadors d'un títol adulterat que poden haver adquirit de bona fe i en què cal respectar la presumpció d'innocència en el portador.

També és necessari, a aquest efecte, una homologació de les màquines expenedores i un control adequat i acreditació dels punts de venda dels títols de transport. Senyalar la manca de resposta en relació a la petició d'informació efectuada des de la Sindicatura sobre aquest tema en concret.

VII. CONCLUSIONS

L'objectiu d'aquest estudi és determinar quins són els canvis en la normativa i protocols que determinen el procediment de control, o de la legislació catalana de control del frau per tal que no es reproduïxin situacions d'ineficàcia i d'inseguretat jurídica en el control del frau.

En síntesi, les disfuncions detectades són:

1. El control a l'interior de les instal·lacions, en especial en el cas del metro, a mig camí del viatge, no impedeix el frau. Seria molt més efectiu a la barrera d'entrada si aquesta fos objecte de control per personal de TMB.
2. El sistema actual de control del frau no permet un tractament de la reincidència de manera diferenciada, de manera que s'incideixi sobre aquest comportament.
3. El pagament a posteriori és més preventiu perquè obliga a identificar-se.
4. La indeterminació del concepte jurídic de *percepció mínima* que té aparença de sanció administrativa fa qüestionar la seva constitucionalitat per una possible indefensió.
5. L'import de la percepció mínima resulta ultradimensionat com a recàrrec sobre el preu, i com a sanció està mancat de la necessària proporcionalitat jurídiques.
6. La retirada dels títols per la presumpció d'un ús indegut deixa en indefensió el viatger.
7. Els viatgers disposen de pocs mitjans per acreditar les seves manifestacions, en especial sobre la verificació del correcte funcionament de les màquines validadores, expenedores de bitllets i el funcionament dels títols de transport.
8. Els menors d'edat i les persones amb discapacitat no tenen reconegut un tractament adequat vers la percepció mínima.

D'acord amb aquestes consideracions, la síndica conclou que és necessari procedir a una revisió de la normativa reguladora del control del frau i, en conseqüència, dels protocols i criteris d'actuació.

Es considera que el moment actual, davant la previsió de la modificació dels títols de transport, és un moment òptim per introduir canvis i modificacions, per donar resposta a una part de les situacions exposades, així com altres aspectes relacionats amb les condicions d'ús dels títols de transport.

En concret, la Síndica de Greuges de Barcelona, efectua al Govern municipal la següent

RECOMANACIÓ

Que la representació del municipi de Barcelona a Transports Metropolitans de Barcelona, a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a l'Autoritat del Transport Metropolità promogui la modificació de la

normativa reguladora del transport públic col·lectiu de viatgers als efectes de:

A. PEL QUE FA LA PERCEPCIÓ MÍNIMA:

a) Canviar la conceptualització de la percepció mínima de manera que el seu tractament es correspongui a una penalització o recàrrec del preu del títol de transport. En conseqüència adequar el seu import i, si s'escau, introducció d'importos per a circumstàncies específiques amb prèvia acreditació, sens perjudici de la possible denúncia per la temptativa de frau comesa si s'escau. En especial cal regular uns importos diferenciats de la penalització per a les persones amb títols de tarifació social, per a les quals la desproporció de l'import del recàrrec de 100€ sobre el preu del bitllet encara és molt més superior que per la resta de la ciutadania.

b) Reformular el procediment a seguir per requerir al viatger la percepció mínima, de manera que una butlleta informativa sobre la possibilitat d'acollir-se al pagament bonificat es lliuri anticipadament –seguint la interpretació literal de la norma actual– al requeriment de pagament, per evitar que l'infractor negui haver estat informat, i en aquella butlleta s'hauria de dir que pot abonar el preu reduït en el termini de 3 dies.

c) Demanar sempre la identificació de la persona que fa un ús irregular del transport; donar una butlleta informativa de la possibilitat de fer al·legacions o presentar la documentació necessària en el termini de 3 dies, podent així impedir la possible denúncia per frau.

e) Establir el procediment de tramitació en els punts d'atenció al client de les al·legacions contra el requeriment de la percepció mínima que haurà de ser en tot cas revisable per instància administrativa o arbitral i dotat de garanties derivades de l'aplicació dels principis de presumpció d'innocència. Aquest procediment hauria de tenir regulació específiques per al cas de persones menors d'edat i incapaces.

f) A efectes preventius, revisar les condicions d'ús dels títols del sistema integrat (sistema d'acreditació, ampliar possibilitats de bescanvi i ampliació dels títols, etc.). En aquest sentit, cal tenir en compte que els futurs títols han de permetre a l'usuari una fàcil i clara verificació de la correcta validació del seu títol de transport.

g) A efectes conciliadors i educatius establir com a forma de satisfacció del deute per la percepció mínima no abonada, mesures alternatives i o complementàries a l'exacció econòmica (treballs en favor del sistema públic de transport, o retirada dels títols de transport així com la impossibilitat de la seva renovació).

B. PEL QUE FA A PROCEDIMENT SANCIONADOR EN NO ABONAR-SE LA PERCEPCIÓ MÍNIMA:

a) En cas de no abonar-se la percepció i no acceptar-se pel presumpte infractor mesures alternatives, s'ha de formular denúncia per l'operador del transport a l'autoritat administrativa competent per tal que incoï el conseqüent procediment sancionador, en el qual s'hauran de tenir en compte el principi de proporcionalitat i la resta de principis establerts a la Llei 30/1992 del procediment administratiu comú.

b) En cas de persones adolescents presumptament infractores el procediment s'haurà de comunicar als seus pares o tutors.

c) Les sancions corresponents a les infraccions lleus d'ús del servei sense títol o amb títol inadequat s'han de diversificar per la Llei des de l'apercebiment a la multa graduant aquestes en dies multa si així ho demana el sancionat, i en tot cas podent-se commutar per treballs en benefici de la comunitat.

C. PEL QUE FA EL PROCEDIMENT DE CONTROL PREVIST EN ELS PROTOCOLS INTERNS DE LES EMPRESES OPERADORES

a) Provisionalment, mentre no es modifiqui la normativa, introduir mitjançant els protocols mecanismes de flexibilització d'aquells aspectes objecte de revisió de la normativa fent ús de la capacitat interpretativa que la Llei permet.

b) Millorar el format i el model de butlleta de la percepció mínima a l'efecte de millorar-ne la informació continguda, en especial, sobre la possibilitat del seu pagament reduït, i també de manera que s'inclogui en la informació general sobre les normes d'ús del transport.

c) En la tramitació de les al·legacions contra el requeriment de percepció mínima aplicar per analogia les garanties del procediment sancionador perquè el presumpte infractor no quedi en indefensió.

f) Generalitzar l'ús dels títols de prova per a la verificació del correcte funcionament de les màquines validadores, sobretot al bus.

g) Millorar l'eficàcia dels controls incrementant la presència del personal d'atenció i vigilància, i que aquest sigui més present a la xarxa de transport públic, sobretot a les barreres d'accés al metro, i amb una actitud proactiva.

h) Homologar i revisar les condicions d'atenció als usuaris dels punts de venda dels títols de transport.

i) Vetllar per l'homologació i millorar la revisió i el manteniment de les màquines validadores a l'efecte d'evitar situacions que generin errors o dubtes al ciutadà.

Aquestes modificacions impliquen els corresponents canvis a la Llei, i a aquests efectes s'annexa proposta de modificació de l'article 52 de la Llei

7/2004. En conseqüència caldrà revisar els reglaments d'ús dels serveis, així com la introducció de modificacions en l'Ordenança de títols de tarifació social a l'efecte de permetre la introducció de la possibilitat d'acreditar en un moment posterior al moment de la intervenció el compliment de les circumstàncies que acrediten l'ús d'aquell títol de transport. També requereixen el dimensionament necessari dels recursos humans que treballen per la reducció i gestió del frau en el transport públic per poder aconseguir un sistema eficaç, eficient i equitatiu.

Finalment, es recomana canviar el nom de *Percepció mínima* per un altre més apropiat i entenedor com Penalització o *Recàrrec de preu per ús irregular del servei*.

Barcelona, 11 de juliol de 2014

ANNEX: PROPOSTA DE MODIFICACIÓ DE LA NORMATIVA

La introducció i l'aplicació de les recomanacions i propostes presentades requereixen la modificació de la normativa d'aplicació, per la qual cosa es demana a l'Ajuntament que insti la seva modificació i es presenta la proposta del nou articulat:

1. Llei 7/2004, de mesures fiscals i administratives, modificada per la Llei 26/2009, de 23 de desembre, de mesures fiscals, financeres i administratives.

L'article 52 d'aquesta Llei estableix les mesures aplicables per l'ús indegut del servei públic de transport. El concepte *ús indegut* és un terme que ha de preveure situacions relatives a l'ús del servei més enllà de la lluita contra el frau.

Per aquest motiu, tant la introducció de l'article com els punts 1 i 2 s'haurien de redefinir i unificar en el seu redactat especificant les situacions susceptibles de qualificació com frau econòmic, tenint en compte la seva vinculació amb el pagament del cost del servei per part dels usuaris.

L'article 52 podria redactar-se:

“Mesures aplicables a les persones usuàries del transport públic en relació amb l'ús dels títols de transport.”

1.- Les persones usuàries del servei de transport públic de viatgers subjecte a règim tarifari han de disposar, per accedir a aquestes serveis, d'un bitllet o d'un títol de transport adequat de conformitat amb les condicions aplicables en cada moment. S'entén que no es compleixen aquestes condicions quan l'usuari:

- a) Viatja sense bitllet o amb un títol de transport no validat.*
- b) Viatja amb un títol de transport que no és vàlid per a les característiques del trajecte o de la persona usuària.*
- c) Viatja amb un títol de transport integrat validat a l'inici del desplaçament però no validat en el transbordament.*
- d) Viatja utilitzant un bitllet o un títol de transport manipulats o falsificats.*

Els punts següents mantindrien la relació de les mesures a adoptar, algunes genèriques i altres concretes en cada cas, de manera que:

2. En els supòsits recollit a les lletres a), b), c) i d) el personal de l'empresa operadora ha d'iniciar un procediment per requerir el pagament de la corresponent penalització i informar de les conseqüències d'aquest. Aquesta penalització tindrà un import de 100€, i amb un import proporcionat el preu del bitllet per als usuaris de títols de tarifació social. El seu import es reduirà en un 50% si el pagament s'efectua dins els tres dies següents a la seva exigència. A aquest efecte el personal de l'empresa operadora:

a) Ha d'informar l'usuari del resultat del control i de la circumstància que motiva l'inici d'un expedient per incompliment de les condicions d'ús en relació amb el títol de transport i dels seus drets i deures davant el procediment que s'inicia.

b) Ha de requerir a la persona usuària que s'identifiqui per tal d'iniciar la gestió de la penalització i/o posterior denúncia administrativa. En cas que la persona es negui a identificar-se adequadament, el personal de l'empresa operadora haurà de sol·licitar l'auxili del personal de seguretat o dels agents de l'ordre públic perquè l'identifiquin, sens perjudici de la facultat de requerir-li que abandoni el mitjà de transport o les instal·lacions.

c) Ha d'expedir i lliurar el document on s'especifiquin, a banda de les dades personals, les circumstàncies de la intervenció (mitjà de transport, data, hora, lloc, identificació de l'agent) i la causa de l'exigència de la penalització i l'inici d'expedient.

Així mateix haurà d'incloure informació relativa al procediment que es detalla en l'apartat següent.

d) Conegudes les circumstàncies que motiven l'exigència d'una penalització, l'usuari, en el moment de la intervenció o posteriorment, podrà requerir la verificació de les circumstàncies, així com sol·licitar els mitjans de prova establerts dins els reglaments d'ús dels diferents mitjans de transport.

e) La butlleta que es lliuri en el moment de la intervenció ha de contenir:

- Informació sobre els terminis i mitjans per efectuar el pagament amb o sense reducció, que haurà de ser de 3 dies per acollir-se al pagament reduït i 30 dies per efectuar el pagament de l'import ple.
- Informació sobre la forma, lloc i els terminis per a la presentació d'al·legacions i de mitjans de prova.
- Informació sobre el fet que, superat el termini màxim de pagament sense que aquest s'hagi realitzat, o si les al·legacions són desestimades, l'operadora formularà la denúncia per la incoació del corresponent expedient sancionador per ús indegut.

f) El termini de presentació de la reclamació i la resposta de les al·legacions, així com els mitjans de prova admissibles, es determinaran reglamentàriament de manera homogènia per als diferents operadors i,

en cap cas condicionaran la seva presentació al fet d'acollir-se al pagament bonificat.

3. En el cas que es comprovi que es tracta d'un títol de transport que no és vàlid per manca d'identificació del titular, i pel fet de tractar-se d'un requisit essencial per al seu ús, el personal de l'empresa operadora procedirà a la retirada del títol.

En aquest cas, obtinguda la identificació de l'usuari, li serà exigida la corresponent penalització, així com al titular del títol que hagi estat cedit, del qual es disposaran les dades ja que es tracta d'un títol d'ús personal. La reiteració de la detecció d'aquestes circumstàncies comportarà la retirada de l'ús del títol al seu titular.

Cal preveure el mateix redactat per al supòsit d'una manca de validació en transbordaments:

4. En el cas que hom viatgi amb un títol de transport integrat validat a l'inici del desplaçament però no validat en el transbordament, el personal de l'empresa operadora ha de requerir a la persona usuària l'abonament d'una percepció mínima equivalent al preu del bitllet senzill d'una zona tarifària."

En el cas de possibles títols manipulats, falsificats i/o objecte de recodificacions, cal mantenir en essència el contingut existent, incidint en la seva real aplicació, cosa que implicaria no exigir la penalització per part de l'empresa operadora:

5. En el cas que es viatgi utilitzant un bitllet o un títol de transport que presenti indicis d'haver estat manipulat o falsificat, el personal de l'empresa operadora ha de retenir el bitllet o el títol de transport i, un cop identificada, ha de requerir a la persona usuària que s'identifiqui a l'efecte de cursar la denúncia corresponent. Posteriorment s'ha d'indicar a la persona usuària que abandoni el vehicle o les instal·lacions del servei. Es lliurarà a l'usuari un comprovant de retirada del títol amb identificació del mateix als efectes de verificació de les circumstàncies i presentació d'al·legacions.

Cal introduir en aquest punt circumstàncies objectives "atenuants i agreujants" en l'aplicació dels imports de la percepció mínima, sobretot a tenir en compte en casos de reincidents.

6. En els àmbits territorials en què s'hagi establert un sistema d'integració tarifària amb una tipologia pròpia dels títols de transport, s'ha d'aplicar, amb caràcter genèric, la penalització amb l'import esmentat, sense perjudici que l'autoritat competent pugui proposar imports diferents, que han de ser aprovats per resolució del departament competent en matèria de transports, per supòsits relacionats amb la utilització inadequada del títol, en els termes descrits en l'apartat 2.

