

Expte.

DI-2079/2012-6

Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza

1. ANTECEDENTES

Primero.- En fecha 16 de noviembre de 2012 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hacía alusión a la disconformidad de una ciudadana con la sanción impuesta por un inspector del tranvía en los siguientes términos:

“Hace varias semanas subí al tranvía en la parada de Casablanca. Delante de mí subió un joven que, por dos veces seguidas, intentó validar su tarjeta pero el aparato no emitió pitido, ni color alguno. A continuación intenté validar yo y emitió un pitido y el correspondiente color verde, yo lo vi diga lo que diga la máquina esa.

A los pocos minutos subió el revisor y me dijo que no había validado el billete.

Pienso que, quizá el billete validado fue el de el joven anteriormente citado y no el mío y que la máquina fue con retraso (no sé si eso puede suceder).

Pagué la multa correspondiente (30 €) e hice la redamación oportuna en las oficinas de TUZSA en la Gran Vía.

A los pocos días recibí una carta (cuya fotocopia adjunto, aunque un poco maltrecha pues la rompí por sentirme impotente y castigada injustamente). En dicha carta no me aclaran, ni demuestran nada, solo dicen que el billete no fue validado, según han comprobado en la tarjeta. Eso ya lo sabíamos todos y se podían haber ahorrado la carta, ahora que estamos en crisis, algunos.

Al parecer no tienen forma más segura, ni sofisticada de comprobarlo, por lo tanto, es mi palabra contra la suya y ninguna oportunidad para mí, por lo cual, la reclamación es puro trámite y un engaño.

En dicha carta también dicen que se envía copia de las sanciones al Ayuntamiento, digo yo, si será, para que me pongan en alguna lista negra...”

Segundo.-

A la vista de lo anterior, se admitió la queja a supervisión de los organismos competentes, remitiéndose al efecto sendos escritos al Ayuntamiento de Zaragoza y a Tranvías Urbanos de Zaragoza, S.L. solicitando la oportuna información sobre la cuestión que planteaba la queja y, en particular, sobre la posibilidad de que la máquina validadora no funcionara correctamente.

En este sentido, se indicó que sería de interés conocer los mecanismos de que se dispone para comprobar estas situaciones, las averías detectadas en estos aparatos durante el tiempo que lleva funcionando este medio de transporte y el número de ciudadanos sancionados que han alegado un mal funcionamiento de la máquina en cuestión.

Asimismo, se interesó información sobre la comunicación que se hace al Ayuntamiento de las sanciones impuestas por Tranvías Urbanos de Zaragoza, a la vista de lo manifestado por la ciudadana en el escrito de queja.

Tercero.- En cumplida contestación a nuestra solicitud, la entidad Tranvías Urbanos de Zaragoza, S.L. nos remitió en fecha 10 de diciembre de 2012 el siguiente informe:

“En contestación a su escrito de 23 de noviembre, relativo al expediente número DI-2079/2012-6, en el que solicita información referente a la queja presentada por Doña N. en la Oficina del Justicia de Aragón, le detallo las explicaciones y fundamentos a la actuación desde Tranvías Urbanos de Zaragoza, esperando sean de su interés:

1º.- La inspección de Tranvías Urbanos de Zaragoza, S.L., ha aplicado en el presente caso lo establecido al respecto en la normativa del servicio público del tranvía de Zaragoza.

- En aplicación de lo dispuesto en el Reglamento del Servicio (RS) de fecha 23/12/11 (BOP de Zaragoza de 9 de enero de 2012), en particular, artículo 14.7 “Los usuarios deberán validar su título de transporte, cualquiera que sea su clase, en el mismo instante que entran al tranvía, en las canceladoras ubicadas en su interior cerca de las puertas”

- El artículo 17.2, establece que “Todo usuario deberá estar provisto, desde el inicio de su viaje, de un título de transporte válido, que deberá validar al entrar en el tranvía y.....

- El artículo 17.5 “El título de transporte debidamente validado al entrar en el tranvía, posibilita la utilización de las líneas del tranvía y en su caso del transbordo...”

- El artículo 19.5 "Cuando el usuario no acredite disponer de un título de transporte válido podrá ser sancionado conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento"

- El artículo 19.7 "En caso de que compruebe que un usuario carece de título de transporte válido el personal del gestor extenderá un boletín de incidencias a efectos de la tramitación por el Ayuntamiento de Zaragoza del correspondiente expediente administrativo sancionador que, previos los trámites reglamentarios, podrá terminar con una resolución sancionadora, con ejecución forzosa por los medios legales".

- El artículo 24.1.a) "Todo usuario deberá estar provisto del correspondiente título de transporte que habrá de conservar mientras se encuentre en el interior del tranvía y mostrarlo y ponerlo a disposición del personal acreditado en la empresa cuando así le sea solicitado".

- El artículo 24.1.b) "El título de transporte deberá cancelarse en el momento de acceso al tranvía..."

2º.- En el Reglamento del servicio público del Tranvía de Zaragoza se establece que "los usuarios que carezcan de título de transporte válido, según lo indicado en los artículos 17 y 24 del presente Reglamento, serán sancionados con una multa de 50 euros" (art.25.4)

3º.- El Capítulo I del Reglamento del Servicio Público del Tranvía, donde se regula el régimen jurídico del servicio público, en su artículo 6 establece que "Los derechos y obligaciones del Ayuntamiento de Zaragoza como titular del servicio público del tranvía de esta ciudad y los del gestor de dicho servicio serán los expresamente previstos en los pliegos de cláusulas administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas Particulares que regulen el contrato de gestión del servicio público. Los derechos y obligaciones de los usuarios del servicio público del tranvía de Zaragoza serán los expresamente regulados en el título II de este Reglamento.

En el mismo Capítulo I, artículo 7º, relativo a Infracciones y Sanciones, se establece que "El régimen de infracciones y sanciones aplicable al gestor del servicio público del tranvía de Zaragoza será el que establezcan los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas particulares que regulen el contrato de gestión de este servicio público.

4º. Igualmente, el Reglamento de Viajeros establece que el gestor del servicio público del tranvía de Zaragoza, a través de los empleados destinados al efecto, denunciará ante el Ayuntamiento de Zaragoza, las infracciones que se comentan por los usuarios.

5º.- *Quincenalmente, se remite al Ayuntamiento de Zaragoza relación detallada de las sanciones abonadas por los usuarios en los Puestos de Atención al Cliente, en el periodo admitido como voluntario para efectuar el pago (8 días, en cuyo caso el importe es de 30 euros), así como aquellas que no se ha hecho efectivo el pago inmediato.*

Para cada sanción, se adjunta la siguiente documentación

- Boletín de sanción*
- Informe de sanción.*
- Copia del ticket de sanción que se entrega al usuario*
- Extracto de los movimientos de la tarjeta aportada por el usuario, emitida por el inspector junto con el ticket de sanción.*

6º *El procedimiento y protocolo a seguir cuando un usuario presenta reclamación con motivo de sanción, es el siguiente:*

- Análisis del informe de sanción elaborado por el inspector.*
- Verificación a través de los sistemas de billeteaje de las validaciones diarias y verificación de los registros y movimientos de la tarjeta.*
- Verificación a través de los sistemas de billeteaje de alarmas registradas en las validadoras de la unidad donde viaja el usuario sancionado, en el día indicado y tramo horario de la sanción.*

7 º.- *En el día y en el tramo horario de la sanción, las validadoras de la unidad en la que viajaba el usuario sancionado, realizó los registros oportunos, anteriores y posteriores de modo correcto y normal, hecho que abona la conclusión de que la máquina validadora no sufrió ninguna avería”.*

En fecha 14 de enero de 2013 se requirió un informe ampliatorio del anterior al observar que en el remitido no se daba contestación a todas las cuestiones planteadas por la Institución. Así, el día 15 de febrero de 2013, Tranvías Urbanos de Zaragoza nos amplió la información en los siguientes términos:

“En contestación a su escrito de fecha 9 de enero, relativo al expediente DI-2079/2012-6, en el que solicita información adicional, en relación a la queja formulada por Doña N., para conocer el funcionamiento de nuestro sistema de billeteaje y los mecanismos disponibles para comprobar dichas situaciones, a continuación se detallan algunos aspectos que es

preciso presentar:

- Validadora.
- Sistema de comunicaciones.
- Herramientas disponibles de verificación, comprobación y análisis del sistema de billeteaje.
- Verificaciones y análisis que se realizan de los equipos.

1º.- Las validadoras del Tranvía de Zaragoza, se basa en la tecnología sin contacto, y pueden adaptarse a las tarifas, sistema de backoffice y la interfaz del vehículo. Estas máquinas han sido instaladas para operar de forma autónoma o interactuar con ordenadores de abordaje y sistemas de control. Los datos de las validadoras son sincronizados usando su propia red integrada o por medio de una conexión por cable de red clásica.

2º.- El sistema de comunicaciones se establece mediante una interfaz entre el Sistema de Ayuda a la Explotación (SAE) y el sistema de billeteaje. El equipamiento SAE fundamenta su localización en el sistema GPS, lo que asegura una precisión estable y precisa. Esta localización se complementa con los datos de odometría acumulados, que se reciben desde el tranvía.

La utilización de estos datos garantiza y complementa la posición calculada en puntos críticos tales como llegada a paradas o salida de las mismas.

La recepción de este tipo de información (billeteaje-SAE), se implementa con:

- Reporte de cada transacción e indicación del resultado
- Estado del sistema de billeteaje
- Alarmas de transacción y de sistema.

Desde el SAE, se facilita al sistema de billeteaje la siguiente información:

- Línea y trayecto
- Parada actual dentro de la línea
- Posición GPS, fecha y hora actualizadas

3º.- Herramientas disponibles de verificación, comprobación y análisis. El sistema de billeteaje del Tranvía de Zaragoza viene apoyado, principalmente por dos entornos de trabajo:

- un sistema de gestión para la transferencia de datos e información que puede representar y controlar de manera práctica y transparente secuencias, y estructuras operativas. El objetivo es garantizar una gestión eficaz de las operaciones y la migración de datos o el recuento de dispositivos remotos, así como facilitar las funciones de comunicación y disposición necesarias.

- un software de monitorización y supervisión del sistema de billeteaje instalado en el proyecto del Tranvía de Zaragoza. El software consiste en un servicio de monitorización instalado en un servidor y una aplicación que permite visualizar el estado de los equipos y generar informes relacionados con los datos gestionados por la aplicación.

El sistema de monitorización está construido sobre la base del software de monitorización de redes y su componente de visualización, sobre los que se han añadido componentes específicos para este tipo de infraestructuras.

4º.- Verificaciones y análisis que se realizan de los equipos. El sistema de monitorización dispone de un mapa principal que representa toda la instalación. En él se muestran

- Todas las estaciones de tranvía y sus expendedoras
- Todos los trenes y sus validadoras
- El centro de control (servidores de gestión y monitorización)
- El estado de cada equipo

Se pulsa sobre él para entrar a un nivel más preciso hasta identificar la alarma y ver si se requiere una actuación inmediata o una actuación menos prioritaria.

A través de este sistema de monitorización se verifica el estado de cada servicio/equipo en tiempo real, fecha y hora en que se comprobó por última vez, el tiempo que lleva activo y los mensajes de resultado, de cada una de las comprobaciones, permitiendo identificar cualquier incidencia relacionada con las validadoras.

Tal y como se indica en el escrito remitido con fecha 4 de diciembre de 2012, el procedimiento y protocolo a seguir cuando un usuario presenta reclamación con motivo de sanción, es el siguiente:

- Análisis del informe de sanción elaborado por el inspector.
- Verificación a través de 'los sistemas de billeteaje de las validaciones diarias y verificación de los registros y movimientos de la tarjeta.
- Verificación a través de los sistemas de billeteaje de alarmas registradas en las validadoras de la unidad donde viaja el usuario

sancionado, en el día indicado y tramo horario de la sanción.

En 2012, aproximadamente 12 millones de usuarios han viajado en el tranvía, de los cuales 328 han presentado la correspondiente reclamación para que se analice lo manifestado en ellas (representa un 0,0027 % de usuarios transportados).

Fundamentalmente, los motivos alegados por los usuarios son los relacionados con el despiste u olvido. No obstante, aún en estos casos, se sigue el procedimiento establecido para el análisis de las sanciones.

De las 328 reclamaciones formuladas por sanción, 87 usuarios han manifestado haber validado (0,0007% de los 12 millones de usuarios del tranvía), de los cuales 65 usuarios han alegado algún tipo de fallo en nuestras validadoras o sistemas (representa 0,0005% del total de usuarios transportados).

Por todo lo anteriormente expuesto, se pueden deducir las siguientes conclusiones:

- Los inspectores del Tranvía Urbanos de Zaragoza han recibido la formación adecuada y disponen también de los medios técnicos necesarios para realizar de manera idónea las comprobaciones de las validaciones de los viajeros.

- En cada expediente figura el extracto de los movimientos de la tarjeta aportada por el usuario, emitida por el inspector junto con el ticket de sanción.

- En el día y en el tramo de la sanción, la validadora realizó los registros oportunos, anteriores y posteriores, al ingreso en la unidad del Tranvía de D^a N., de modo correcto y normal, extremo que abona la conclusión de que la máquina validadora no sufrió ninguna avería.

- El porcentaje de averías detectadas en estos aparatos durante el tiempo que lleva funcionando el Tranvía es mínimo, apenas relevante.

- En el presente caso, consideramos que ninguna circunstancia permite suponer, con fundamento, la existencia de una avería de cualquier clase o funcionamiento anormal de la máquina validadora.”

Cuarto.- Por su parte, el Ayuntamiento de Zaragoza nos remitió en fecha 12 de febrero de 2013 la información que había recabado de Tranvías Urbanos de Zaragoza, coincidente con la que esta entidad ya nos había transmitido.

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La queja objeto de este expediente expone la disconformidad de una ciudadana con la sanción que se le impuso por un inspector del servicio público de tranvía, al no poder acreditar que disponía de un título de transporte válido para el viaje que estaba efectuando.

Nos encontramos en este caso con dos versiones contradictorias de los hechos: la de la ciudadana, que en todo momento ha sostenido que validó correctamente su tarjeta, y la que mantiene la empresa gestora del tranvía con base en los datos que aportó la validadora correspondiente.

Segunda.- Esta Institución ha tenido constancia, por diversos medios, de situaciones similares a las que expone la queja, afirmando el ciudadano sancionado, con total rotundidad, haber validado correctamente su título de transporte, aunque el aparato receptor refleje lo contrario.

Y también somos conocedores de algún caso en el que, tras la reclamación al efecto efectuada por el ciudadano, se ha comprobado el incorrecto funcionamiento de la máquina validadora, procediéndose en su caso a la devolución del importe satisfecho en concepto de sanción económica.

Ahora bien, dado el procedimiento que establece el Reglamento del Servicio de Tranvía, aprobado en fecha 23 de diciembre de 2011 (BOP de Zaragoza de 9 de enero de 2012), hay que reseñar a este respecto dos puntos:

- Primero, que la revisión del funcionamiento del sistema sólo se produce si el ciudadano efectúa una reclamación al efecto, lo que, por diversos motivos, no siempre se realiza por el afectado aunque no esté conforme con la conducta que se le imputa.

- Segundo, que la normativa sancionadora en esta materia ha querido prever un trámite similar al denominado “*procedimiento abreviado*” de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Tercera.- En efecto, la Ley 18/2009, de 23 de noviembre modifica el Texto Articulado de 1990 en materia sancionadora, introduciendo un novedoso procedimiento abreviado, “*similar a los coloquialmente conocidos en el ámbito penal como <juicios rápidos>. Se trata ahora de ofrecer al infractor la posibilidad de suscribir un pacto con la Administración sancionadora que le permita cumplir rápidamente el castigo impuesto a cambio de una rebaja sustantiva en éste*”, según señala la Exposición de Motivos de dicha norma.

Así, dispone el artículo 74.3 d) que en las denuncias que los agentes de la autoridad notifiquen en el acto al denunciado, en el caso de que no se proceda al abono en el acto de la sanción, deberá indicarse que dicha denuncia inicia el procedimiento sancionador y que se dispone de un plazo

de veinte días naturales para efectuar el pago, con la reducción y las consecuencias establecidas en el artículo 80, o para formular las alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes.

En el caso objeto de queja, la normativa reguladora del procedimiento sancionador en el ámbito del servicio público de tranvía difiere, no obstante, de la establecida en materia de seguridad vial en algunos puntos, como son que la denuncia por parte del inspector no se llega a cursar si se efectúa el pago voluntario reducido, que este abono inmediato de la “sanción” no excluye la posibilidad de efectuar una reclamación ante el Ayuntamiento de Zaragoza y que el inspector-agente del gestor (como lo denomina el artículo 25.4 del Reglamento) no tiene carácter de agente de la autoridad, por lo que sus actos no gozan de la presunción de veracidad que reviste a las denuncias efectuadas por los agentes de policía.

Ahora bien, en cuanto a este último aserto conviene traer a colación la doctrina sentada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la validez de las denuncias que efectúan los controladores de las zonas de estacionamiento regulado, que consideramos aplicable en estos supuestos. Así, si bien en un principio nuestro más alto Tribunal sostuvo que el controlador del estacionamiento vigilado no tiene la consideración de agente de la autoridad y, por ello su simple denuncia equivale a la denuncia de un particular y, al no ser adverbada por pruebas posteriores, no tiene fuerza suficiente para acreditar los hechos denunciados, debiendo ser declarado no ajustado a derecho, por falta de prueba y anulado, el acto de la imposición de la multa (sentencia de 1 de octubre de 1991), en sentencias posteriores de 24 de septiembre de 1996, de 4 de octubre de 1996, de 22 de septiembre de 1999, de 16 de abril de 2002 y de 19 de diciembre de 2002 fijó, como doctrina legal, que la ratificación del denunciante en el procedimiento sancionador regulado en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial constituye prueba de cargo cuya valoración corresponde al órgano sancionador, sin que en dicho procedimiento sea necesario practicar las pruebas de cargo con anterioridad a la notificación de la denuncia al supuesto infractor, por lo que no es admisible el criterio de reputar carente de todo valor la denuncia efectuada por un controlador de tráfico,- con expresa mención de sus circunstancias personales-, a efectos de acreditar una infracción de este tipo, siendo esta denuncia un elemento probatorio a tener en cuenta, conjugándolo con el resto de las circunstancias que pudieren dar o negar verosimilitud a la misma y constituyendo un elemento de valoración discrecional,- aun razonablemente apreciada-, por parte del órgano administrativo al que compete sancionar el hecho, siendo, en todo caso revisable dicha resolución por el Tribunal de Instancia en la posterior vía jurisdiccional.

Cuarta.- No obstante, en el ámbito que estamos analizando podría generarse en el administrado una situación de cierta indefensión, máxime si tenemos en cuenta que la revisión del aparato y demás actos probatorios de

la comisión de la infracción, consistente en no haber validado el título de transporte que posee el usuario, sólo se efectúan *a posteriori* y en el único caso de que el ciudadano interponga una reclamación expresa ante los servicios competentes. Además, la persona sancionada no tiene acceso ni puede impugnar el sistema de verificación que efectúa la entidad gestora.

Nos encontramos pues con situaciones en las que el ciudadano ha de efectuar un pago sin que se haya incoado un procedimiento administrativo sancionador como tal, en el que se haya podido proponer y practicar prueba, y el órgano competente haya tenido todos los elementos de juicio necesarios para resolver. Así, no consta que, en estos casos, se efectúe un visionado de la red de videovigilancia que se encuentra instalada en cada uno de los vagones (hay doce cámaras en cada tranvía, según informaciones aparecidas en medios de comunicación) a fin de comprobar, con la máxima verosimilitud y certeza posibles, la veracidad de las reclamaciones efectuadas por los usuarios.

En este sentido, destacar que los artículos 25 a 27 del Reglamento del Servicio Público del Tranvía de Zaragoza, reguladores del *Régimen Sancionador* en este transporte público, utilizan el término “sanción” en diversas ocasiones, cuando solo se están refiriendo al “boletín de incidencias” que extienden los empleados de la empresa gestora del servicio, sin que se haya dado curso a ninguna denuncia ni se haya incoado, en consecuencia, el procedimiento sancionador con las debidas garantías a que se refiere el *Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón*, al que remite la propia normativa del tranvía.

Así, el artículo 19.7 del Reglamento del Servicio Público del Tranvía, dispone que *“En caso de que compruebe que un usuario carece de título de transporte válido el personal del gestor extenderá un boletín de incidencias a efectos de la tramitación por el Ayuntamiento de Zaragoza del correspondiente expediente administrativo sancionador que, previos los trámites reglamentarios, podrá terminar con una resolución sancionadora, con ejecución forzosa por los medios legales”*.

Quinta.- De los datos que nos ha aportado la empresa gestora del servicio se deriva que la situación que nos expone la presentadora de la queja, lejos de ser infrecuente, se ha producido en reiteradas ocasiones. Así, de las 328 reclamaciones que se han producido por la imposición de una sanción, en 87 casos (26,5%) el usuario manifestó haber validado su título, y de éstos, el fallo en la máquina validadora se alegó en 65 ocasiones (74,7%). La entidad gestora no nos aporta el dato del número de casos en los que, tras la reclamación del ciudadano, se detectó un anormal funcionamiento del sistema y se anuló la denuncia, si bien se reconoce que, en el caso de que esto suceda, se procede a devolver el dinero.

Sexta.- Esta Institución es consciente de que la valoración de la prueba efectuada por la Administración en el curso de un expediente sancionador entra dentro del ámbito de discrecionalidad inherente a su potestad sancionadora, sin que el criterio del órgano que hubiere dictado la resolución controvertida pueda ser suplantado por el de esta Institución, a salvo la falta de prueba de cargo o la valoración ilógica e irracional de los medios probatorios practicados que vulneraren la presunción de inocencia.

En el presente caso, valorando que, tras las actuaciones precisas, no se llegó a detectar por los servicios de inspección ninguna irregularidad funcional en el aparato ni la comisión de infracción similar en otro usuario en el tramo horario en cuestión, no podemos considerar acreditada la versión de la ciudadana afectada, pudiendo haberse generado una situación confusa con base en los sonidos y dispositivos luminosos que emitió la máquina validadora.

No obstante, esta Institución, tras el riguroso estudio del expediente objeto de queja así como de otros similares que se han ido formulando desde que se puso en funcionamiento este servicio público, considera oportuno emitir la siguiente

3. RESOLUCIÓN

En uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto formularle la siguiente **Sugerencia:**

Primera.- Que, en aras a mejorar la calidad del servicio público que se presta a través del tranvía, y a la vista de las reclamaciones que vienen formulando los usuarios sobre el funcionamiento de las máquinas validadoras interiores, se intensifiquen las actuaciones de revisión y mantenimiento de estos aparatos en general y de los sistemas de registro y verificación de los actos de validación de los ciudadanos en particular, a fin de que se reduzcan al mínimo las anomalías y supuestos de irregular funcionamiento en perjuicio de los administrados.

Segunda.- Que, teniendo en cuenta que la corrección del sistema es la base para evitar situaciones de indefensión en los ciudadanos, se proceda a mejorar el sistema de control-avisos de los aparatos validadores a fin de no generar situaciones confusas en los usuarios, dada la intensidad y frecuencia de los sonidos y dispositivos luminosos que emite la maquinaria cuando el ciudadano valida o intenta validar su título de transporte.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 25 de abril de 2013

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE