

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES REFERENT A LA QUEIXA RELATIVA AL TRANSPORT PÚBLIC DE VIATGERS

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 17 de febrer de 2020 la ciutadana va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava la seva disconformitat per la gestió i atenció rebuda per part de diferents organismes per l'ús indegut d'una T-16.

La ciutadana explica que un dels seus fills va utilitzar per error la T-16 de l'altre fill. Aquesta situació es va detectar en un control de títols de transport el 4 d'octubre de 2019, a l'estació de metro de Vallcarca, sobre les 17 hores. Com a resultat de presentar un títol no vàlid, la T-16 va ser retirada i es va emetre la butlleta per efectuar el pagament de la percepció mínima, tot i que el fill va explicar que era del seu germà. Afegeix que els agents van informar que la T-16 seria retornada però que el menor es va trobar sense mitjans per finalitzar el seu trajecte i el van haver d'anar a recollir.

La interessada es va adreçar al Servei d'Atenció Telefònica (010), per conèixer com recuperar la T-16 retirada. Segons indica, les informacions no eren clares i fins i tot eren contradictòries sobre la possibilitat de recuperar la targeta. Finalment es va adreçar a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) el 8 d'octubre de 2019 mitjançant un formulari, on demanava recuperar la T-16 retirada i recórrer la sanció imposada. Tanmateix, afirma que no ha rebut cap resposta a aquesta sol·licitud

El 25 de novembre de 2019, la ciutadana va rebre al seu domicili un escrit de l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM), de data 18 de novembre de 2019. Anava dirigit al tutor o la tutora legal del titular de la T-16 retirada. S'informava que **la T-16, va ser intervinguda en ser utilitzada per una tercera persona no titular**, d'acord amb les disposicions de l'article 12 del Reglament d'utilització de la T-16. S'afegia que **l'ús fraudulent comporta la pèrdua dels drets de la targeta i la inhabilitació per reedicions futures**.

El 26 de novembre de 2019, la promotora de la queixa, es va dirigir per escrit a l'ATM exposant la seva disconformitat amb el contingut de l'escrit, en base a:

- Desacord en tractar com ús fraudulent un error d'utilització de la T-16 entre germans. Feia constar els perjudicis que es produïen al titular de la T-16 intervinguda per la seva retirada, ja que, a més, no era qui l'utilitzava en aquell moment.
- La manca de resposta de l'escrit dirigit a l'AMB el 8 d'octubre d'aquell any.
- Les informacions contradictòries facilitades sobre la recuperació de la T-16.
- L'actuació dels agents de TMB que van deixar un menor sense mitjans per finalitzar el seu trajecte el dia de la intervenció.
- La percepció mínima imposada. Tot i que va assumir el pagament de l'import, considera que no era pertinent.

No va ser fins el 3 de febrer de 2020, quan la ciutadana diu que va rebre resposta de l'ATM, tot i que la carta portava data de registre de sortida el 23 de desembre de 2021. L'escrit informava que per, resolució del Director general de l'ATM, s'havia acordat **estimar les al·legacions presentades, de manera que el beneficiari podia tornar a tramitar la sol·licitud de la T-16**. Es convidava a contactar amb el 010 per a qualsevol dubte o informació.

L'escrit no donava resposta a la resta de qüestions plantejades, sobretot el fet d'haver deixat un menor sense recursos per continuar el seu itinerari.

En síntesis, el conjunt dels fets i circumstàncies exposades van motivar la queixa presentada.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Un cop examinat el contingut de la queixa, i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a Transports Metropolitans de Barcelona (TMB), a l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM) i a la Direcció de Serveis d'Informació i Atenció a la Ciutadania (DIAC) de l'Ajuntament de Barcelona, per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

En data 5 de març de 2020, es va sol·licitar a aquests organismes la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

1.- Direcció de Serveis a la Informació i Atenció Ciutadana

1.1.- El 8 d'abril de 2020 es va rebre una resposta que reproduïa el protocol d'informació en relació a les consultes relatives a la retirada/recuperació del títol de transport T-16. En concret, si la consulta era sobre ús fraudulent del títol de transport, s'indicava que la resposta a donar era:

- Rebrà una carta a l'adreça indicada en la sol·licitud de la T-16 informant que es retira la targeta i com fer al·legacions. Les al·legacions s'han d'enviar per correu postal mitjançant el sobre de resposta comercial de la T-16 que trobarà al web: www.amb.cat/mobilitat o a les oficines de TMB.
- Un cop fetes les al·legacions, en un termini aproximat d'un mes, rebrà una nova carta d'acceptació o denegació de l'al·legació.
- En cas de denegació, no es podrà enviar la targeta, i s'inhabilita per a edicions futures.
- En cas d'acceptació de l'al·legació, s'haurà de sol·licitar de nou la targeta com si fos un duplicat (sol·licitud, pagament, fotocòpia, DNI, NIE o passaport).
- El recurs també es pot presentar a través de la pagina www.amb.cat/mobilitat.

En el mateix escrit, els serveis municipals demanaven conèixer el número de telèfon des del qual s'havien efectuat les consultes per poder respondre aquelles efectuades per la reclamant. Des de la Sindicatura es va traslladar la petició a la ciutadana i es va informar del número de telèfon a l'Ajuntament.

1.2.- El 2 de juny de 2020, la Direcció de Serveis d'Informació i Atenció Ciutadana va respondre que no constava cap trucada efectuada des del número de telèfon que s'havia facilitat. S'afegia que les trucades de Barcelona i altres termes municipals relacionats a l'informe que pertanyen a l'AMB són ateses des del 010, per virtut d'un conveni establert. La resta de municipis de l'AMB o bé disposen de 010 propi, o bé no estan connectats a la Plataforma Telefònica de l'Ajuntament de Barcelona.

2.- Transports Metropolitans de Barcelona, S.A. (TMB)

El 5 de juliol de 2021 la Sindicatura va rebre la resposta de TMB. Informa que, un cop contrastades les dades de què disposa amb els protocols establerts i la documentació realitzada per la intervenció, es va tractar d'una intervenció normal en aquests casos, sense que es pugui apreciar cap altre condicionant.

Afegeix que totes les actuacions del Departament d'Intervenció davant les inspeccions de títols es realitzen sempre segons la normativa vigent, recollida en els Procediments d'actuació i Reglament d'utilització de la targeta T-16, publicat al DOCG, i seguint les pautes del Llibre de procediments (documents P776: Procediment general d'Intervenció de Títols i P779: Procediment General de Retirada de Títol), que acompanyen la resposta.

Sobre les circumstàncies concretes de la intervenció, informa que es tractava d'un menor de 15 anys i 2 mesos. L'agent va fer constar a les observacions de l'expedient de manera literal que «se l'informa de les condicions de pagament immediat. L'usuari al·lega que la targeta pertany al seu germà.»

Sobre la devolució de la T-16 retirada, TMB indica que aquesta informació no es facilita mai en situacions similars. En aquest sentit el reglament d'utilització de la T-16, sobre l'ús irregular, diu: «la utilització fraudulenta de la targeta comporta **l'anul·lació immediata i la seva retirada per part de qualsevol empleat de les diferents empreses de transport públic integrades**, sens perjudici de les responsabilitats legals que se'n puguin derivar i de la inhabilitació per a futures reedicions (art.12),» circumstància que es va comunicar per carta a la ciutadana el 25 de novembre de 2019.

En relació al fet d'haver deixat un menor sense mitjans per finalitzar el seu trajecte, s'informa que el Reglament d'Utilització de la Targeta T-16, pel que fa a la utilització del títol de transport preveu que el pare, mare o tutor/a assumeixen la responsabilitat dels menors que viatgin sols. Es recomana que vagin sempre acompanyats per una persona major d'edat (Art. 8).

1.3.- No s'ha rebut resposta a les qüestions dirigides a l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM), per mitjà del representant Municipal.

CONSIDERACIONS

Primerament, i en relació a les respostes rebudes convé assenyalar que TMB, l'operadora de transport, ha trigat més de 16 mesos a facilitar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona la informació que es va sol·licitar per resoldre la queixa. Aquest termini supera amb escreix el que pot considerar-se un temps raonable, d'acord amb els principis d'eficiència i bona administració amb què han de regir-se els serveis municipals.

Així mateix, les qüestions que es van plantejar a l'ATM, per mitjà del representant municipal, no han obtingut resposta. Aquesta informació era substancial per a la resolució de l'expedient atès que es plantejaven qüestions sobre la manca de resposta de les diverses preguntes que la ciutadana va dirigir a l'ATM, a banda de la recuperació de la T-16 (sobre l'atenció del menor, la manca de resposta de l'escrit dirigit a l'AMB –que té encomanada la gestió de la T-16 per part de l'ATM–, així com informació sobre els mecanismes de supervisió de la correcta informació i coordinació entre els diferents ens que participen de la gestió d'aquest títol de transport).

En ambdós casos, s'**incompleix el deure de col·laboració** establert per l'article 3.7 de la normativa reguladora de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (aprovada per la Comissió de Govern en sessió del dia 19 de gener de 2005).

Arran d'aquests fets, **es recorda a l'ATM i a TMB l'obligació de col·laborar amb aquesta Sindicatura** i d'aportar dades, expedients i, en general, tota la documentació necessària perquè pugui dur a terme les seves actuacions de supervisió i, **ahora, vetllar pels drets de la ciutadania**.

També, i de manera prèvia, atès que la queixa fa referència a diferents ens, cal recordar que l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM) és el consorci interadministratiu que, entre altres funcions, fixa les tarifes i condicions d'ús dels diferents títols de transport del sistema tarifari integrat. L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) és l'òrgan que, per encàrrec de l'ATM, s'ocupa de la gestió d'aquest títol de transport. Finalment, Transports Metropolitans de Barcelona (TMB) és l'empresa operadora de transport que, per mitjà dels punts d'atenció, atén els tràmits vinculats amb els títols de transport, seguint les directives i la normativa d'aplicació establerta per l'Administració competent.

1.- Sobre la T-16 i l'ús fraudulent

Anualment l'ATM, per mitjà d'un anunci al DOCG, publica les condicions d'ús dels títols de transport del sistema tarifari integrat. D'acord amb el Reglament d'ús, la T-16 és un títol de transport per als infants amb edats compreses des dels 4 anys fins als 16 (en concret fins al dia 31 de desembre de l'any en què es compleix aquesta edat).

Aquest títol permet fer gratuïtament un nombre il·limitat de viatges a la xarxa de transport públic del sistema tarifari integrat, dins la mateixa zona tarifària on resideix l'infant. **El titular és responsable de la conservació i correcta utilització de la targeta.**

El punt 2 del Reglament assenyala específicament que **“aquest títol de transport és rigorosament personal i intransferible i està expressament prohibida la seva utilització per part d’una persona diferent de la titular”**.

El Reglament d’ús preveu que **la primera emissió de la T-16 sigui gratuïta, així com les posteriors renovacions o l’emissió d’un duplicat per mal funcionament**. Ara bé, en el supòsit de pèrdua o sostracció de la targeta, el reglament assenyala que se’n pot sol·licitar una de nova contra pagament dels costos establerts d’emissió i gestió.

L’ús irregular, com ja s’ha explicat, es troba regulat al punt 12 del Reglament d’ús de la T-16, així com les conseqüències que se’n deriven (anul·lació immediata, retirada i inhabilitació per a futures edicions). Així es va comunicar en el cas que ens ocupa per carta de data 18 de novembre de 2019, a l’atenció del tutor o de la tutora legal del titular de la T-16. Tot i això, el mateix escrit possibilitava la presentació d’al·legacions a l’ATM en el termini de 15 dies a comptar des de la notificació. Aquestes al·legacions van ser presentades i estimades, de manera que es permetia tornar a sol·licitar la T-16, però a la resolució no es feia cap referència a la resta de qüestions plantejades. En aquest punt convé recordar que la motivació dels actes, amb succinta referència als fets, ha de tenir-se en compte en el moment d’emetre propostes de resolució de procediments sancionadors d’acord amb l’article 36 de la Llei 39/2015, d’1 d’octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

En conseqüència, d’acord amb el funcionament d’una bona administració s’hauria d’haver donat resposta a la resta de qüestions que van ser plantejades per la promotora de la queixa, tenint en compte que l’ATM ostenta la titularitat dels títols de transport integrat i n’estableix les condicions d’ús, a banda de tenir cura de la coordinació entre els diferents agents que intervenen en la gestió d’aquest títol de transport.

En aquest punt també cal dir que **ni el text del Reglament de la T-16 d’aplicació en aquell moment ni l’actual** (que es va modificar el mes d’abril d’aquest any pel canvi de domicili de l’ATM, a nivell del tractament de dades), **no contempla la possibilitat de presentar al·legacions contra la retirada i inhabilitació per gaudir de la T-16**, ni com tractar a nivell de costos les possibles reedicions que es puguin considerar, com sí que es fa en els supòsits de pèrdua i/o robatori, aspectes que caldria regular per a una millor garantia de la ciutadania.

Tot i que la Sindicatura és conscient del problema que implica l’ús fraudulent del transport públic, i en concret vinculat a l’ús de la T-16, considera que **cal continuar treballant per diferenciar l’ús indegut intencionat del transport públic d’aquelles situacions derivades de possibles errades humanes o materials**. En aquest cas, el títol intervingut va ser utilitzat pel germà del titular, també menor i, aparentment, per error. Un cas diferent seria el de persones adultes que la utilitzen per accedir al transport públic, validant un bitllet que no implica cap cost, tot i tenir present la normativa d’ús i la regulació de la T-16. Una bona administració ha de preveure l’aplicació de criteris de proporcionalitat; val a dir que, en aquest cas, s’han tingut parcialment en compte per mitjà de l’estimació de les al·legacions.

Atenent a l’interès del menor i amb la finalitat de garantir els drets dels titulars de la T-16, seria convenient que qualsevol procediment que impliqui una restricció o afectació dels seus drets –en aquest cas l’ús del transport públic de manera gratuïta–, gaudeixi

de les màximes garanties atenent als principis que regeixen els procediments sancionadors. En conseqüència, seria adient revisar el redactat del Reglament que regeix l'ús de la T-16 respecte la presentació d'al·legacions i els seus efectes.

Per aquesta raó, i tenint en compte que recentment s'ha anunciat des de l'ATM la incorporació aquest mateix mes de juny de la T-16 al nou suport del títols (T-Mobilitat), podria ser un moment òptim per revisar les adequacions del reglament a la nova realitat, per exemple en relació al tractament de les targetes deteriorades i els bescanvis. Segons la informació que figura a la pàgina web de l'ATM, les noves altes ja es tramiten amb el nou format i es procedirà a la substitució gradual dels títols amb banda magnètica durant aquest any 2022.

Finalment, i tornant al cas concret, si bé des de l'ATM s'estimen les al·legacions i es possibilita que el titular de la T-16 pugui tornar a fer-ne ús, sembla un tant incongruent que, per altre costat, la resta de penalitzacions es mantinguin (tot i que s'ha de tenir en compte que es va assumir el pagament de la percepció mínima per la ciutadana) i que hagi de correspondre a la interessada la tramitació de nou de la T-16 amb l'assumpció dels costos corresponents. Aquests aspectes que, com ja s'ha indicat, s'haurien de regular. Així mateix seria desitjable que aquests procediments fossin el més àgils possibles per tal que les persones interessades, si procedeix, puguin tornar a disposar del seu títol de transport el més aviat possible. En aquest cas, la intervenció es va produir el 4 d'octubre de 2019 i la resposta de les al·legacions es va rebre el 23 de desembre de 2020.

2.- Sobre la gestió de la intervenció, la informació rebuda i la retirada del títol de Transport

Si bé d'acord amb el Reglament de la T-16 i el propi Reglament de passatgers de TMB, es va detectar un usuari que viatjava sense títol vàlid, fet que va derivar en l'exigència d'una penalització econòmica i la retirada del títol de transport, el procés de la intervenció per part dels agents de TMB genera alguns dubtes.

La resposta que s'ha facilitat des de TMB a la Sindicatura indica que en les observacions de l'expedient s'informa a l'usuari de les condicions de pagament immediat i que al·lega que la targeta pertany al seu germà.

Ara bé, la documentació que TMB aporta amb la resposta, en concret el Procediment General d'Intervenció de Títols, diu que en cas de ser un menor de 18 anys, a més, s'ha de sol·licitar el nom i cognom del seu pare, mare o tutor/a legal i l'adreça si no és la mateixa que la del menor.

Així mateix, en relació a la gestió i pagament de la percepció mínima, si bé s'estableix un termini de dos dies hàbils per pagar el 50% o 30 dies per fer efectiu el pagament sense reducció, el mateix document assenyala que **en el cas dels menors de 18 anys, el termini d'abonament bonificat al 50% és de 30 dies hàbils**. En cas que l'usuari manifesti desacord per la infracció, pot fer les al·legacions que correspongui als Centres d'Atenció al Client, per internet al correu atenció al clinet@tmb.cat, o per escrit a TMB, abans d'un termini de 20 dies.

Aquesta especificació del tractament es va introduir gràcies a la modificació de l'article 52 de la Llei 7/2004, de mesures fiscals, en relació a l'aplicació de la percepció mínima

als menors d'edat, efectuada a la Llei 3/2015, de l'11 de març de mesures fiscals que, a més a més especifica que **les empreses operadores de transport públic l'han de notificar formalment als seus tutors legals**, i han d'atorgar la possibilitat d'abonar-ne l'import amb la bonificació del 50% en un termini de trenta dies.

En el aquest cas, el conjunt de les informacions de què disposa la Sindicatura no resulten prou clarificadores respecte de la informació que va rebre el menor intervingut, ni posteriorment la seva mare en relació al conjunt de l'actuació i a la possibilitat de recórrer la penalització econòmica imposada.

Cal tenir en compte que va fer efectiu el pagament de la percepció mínima en el termini de dos dies per acollir-se al pagament reduït. Tampoc resulta gaire coherent que la gestió i tramitació d'al·legacions, en relació a la percepció mínima i a la retirada del títol de transport, no tinguin vinculació als efectes de la seva valoració i tractament. El conjunt de les mesures haurien de tenir en compte els principis que regeixen la tramitació dels procediments sancionadors, sobretot a efectes de garanties i aplicació de criteris de proporcionalitat.

Finalment, i en relació al fet que el menor no disposés de recursos per seguir el seu trajecte, el mateix document (Procediment General d'Intervenció de Títols) assenyala que «si s'efectua l'abonament de la reducció de la percepció mínima o es realitza el comunicat d'intervenció, **s'informarà a l'usuari que pot continuar el seu viatge, tot i que haurà que conservar els comprovants si abans de la sortida li són requerits per qualsevol empleat.**»

En conseqüència el menor hauria d'haver disposat clarament d'aquesta informació, de manera que no hauria tingut la percepció de no disposar de recursos per finalitzar el seu trajecte. En aquest punt, val a dir que, si bé la resposta donada des de TMB a la Sindicatura respon a allò que contempla el reglament de la T-16, en relació a que els menors viatgin acompanyats, aquesta informació no s'adequa als fets i les circumstàncies del cas.

Convé recordar que la informació ha de ser fàcil i entenedora. Com ja s'ha indicat, en aquest cas, tot i no disposar d'informació concloent, els diferents fets i circumstàncies exposades permeten concloure que el conjunt del procés no ha estat prou eficient, i la informació no s'ha facilitat de manera prou entenedora, fet que no s'adiu amb els principis generals que estableix l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, quan parla de la simplicitat, claredat i proximitat envers la ciutadania en totes les comunicacions de l'Administració pública.

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta Municipal de Barcelona i el Reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Un cop considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, l'exigència de la percepció mínima i la retirada del títol de transport per part dels agents en el moment de la intervenció respon a les disposicions de la normativa d'aplicació, però **el conjunt de l'actuació en relació a l'atenció d'un menor d'edat, les garanties del procediment, la informació rebuda per la seva mare i el tractament de les al·legacions no ha resultat prou efectiu ni eficient i ha produït perjudicis a la persona interessada.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la següent decisió.

- **Recomanar a l'Autoritat del Transport Metropolità**, per mitjà del representant municipal, en qualitat d'ens titular de la T-16, que insti la revisió de les diferents actuacions objecte de la queixa formulada, des de l'inici de la intervenció, a fi de garantir l'adequada tramitació de l'expedient.
- **Recomanar a l'Autoritat del Transport Metropolità**, per mitjà del representant municipal, que doni resposta a les qüestions que va formular la interessada i que no van ser objecte de resposta i que se n'informi a la Sindicatura.
- **Recomanar a l'Autoritat del Transport Metropolità**, per mitjà del representant municipal, que les comunicacions relatives a l'ús indegut i la presentació d'al·legacions es produeixin de manera més àgil, a fi de garantir els drets dels menors.
- **Recomanar a l'Autoritat del Transport Metropolità** que revisi el contingut del reglament de la T-16 a fi de garantir i possibilitar la presentació d'al·legacions en cas que es produeixin penalitzacions relatives l'ús de la T-16, atenent a l'interès dels menors i les garanties dels procediments sancionadors així com a les possibles afectacions que derivin de la integració de la T-16 a la T-Mobilitat.
- **Recomanar a TMB** que revisi els procediments d'atenció dels menors d'edat i la seva aplicació en relació a l'atenció i tracte dels menors d'edat.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada dels seu contingut.