

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

Queja 2502684
Materia Servicios públicos y medio ambiente
Asunto Disconformidad con la sanción impuesta por FGV

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 09/07/2025 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2502684, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la persona titular, y que se ajusta a la normativa que rige el funcionamiento de esta institución.

En su escrito de queja explica que al subir al tranvía junto con una amiga (línea Benidorm-Denia) validaron correctamente dos veces su tarjeta azul del Tram Metropolitano, sin que el sistema marcara ningún error. Posteriormente, una revisora les indicó que dicha tarjeta no era válida para esa línea, sin verificar previamente que la validación había sido aceptada por el tranvía. Ante la amenaza de una multa mayor a 100€, se vieron obligados a pagar una sanción inmediata de 20€. Pese a presentar una reclamación en la estación de Benidorm, recibieron una respuesta que justificaba la actuación de la revisora, aunque consideran que esta no escuchó sus explicaciones ni comprobó la validación correcta de sus billetes. Alegan que el error fue del sistema, ya que permitió una validación incorrecta, y que, de haber sabido que su tarjeta no era válida, habrían comprado los billetes correspondientes.

En fecha 11/07/2025 la queja fue admitida a trámite por considerar que la actuación de la administración en el presente supuesto podría afectar al derecho a una buena administración, lo que faculta al Síndic de Greuges para intervenir en el presente supuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 1 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

A fin de contrastar lo que la persona promotora expone en su queja, en esa misma fecha solicitamos **a la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio** que en el plazo de un mes emitiera un informe detallado y razonado sobre los hechos que han motivado la apertura del presente procedimiento de queja, junto con su valoración sobre la posible afectación al derecho invocado, a cuyo efecto la ley del Síndic concede un mes de plazo.

En particular, solicitamos información sobre los siguientes extremos que detallamos a continuación:

- 1.- Fundamento legal de la sanción impuesta. Informe acerca de los recursos que proceden en cada una de las opciones de pago (inmediato/reducido/total).

- 2.- Indique sin con posterioridad al abono del importe reducido o inmediato, los interesados reciben alguna resolución de la administración en la que se haga constar los antecedentes, la sanción impuesta y las vías de reclamación de que disponen.
- 3.- Informe acerca de los motivos por los que los mecanismos puestos a disposición de los ciudadanos en el tranvía de la línea Benidorm-Denia permiten la validación de un billete que no se corresponde con la línea de transporte, generando apariencia de legalidad, en lugar de advertir del error al usuario para instar su subsanación.
- 4.- Informe de los motivos por los que en la respuesta que le es facilitada a la reclamante en fecha 02/07/2025 no se identifica a la persona firmante de la misma en representación del servicio de atención al cliente.
- 5.- Indique las vías de reclamación administrativas o judiciales de las que pueden hacer uso la persona interesada para manifestar su disconformidad con la respuesta que le es facilitada por FGV en fecha 02/07/2025.

En fecha 14/09/2025 tiene entrada en esta institución el informe del director gerente de Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana con el siguiente contenido:

De acuerdo a la versión ofrecida por la ahora reclamante, así como la recabada del agente ferroviario que intervino, el pasado día 19.06.2025, la Sra (...) fue sorprendida en el interior de una unidad ferroviaria de la Línea 9 del TRAM d'Alacant sin un título de transporte válido que le permitiera el desplazamiento que pretendía realizar, dado que en el momento de la intervención esta presentó un soporte del título denominado "Bono Móvilis Multiviaje "válido únicamente en la zona A de la red del TRAM d'Alacant. Conforme al protocolo establecido para estos supuestos, el agente ferroviario informó a la reclamante de que el título exhibido no era válido para ese recorrido, procediendo, en consecuencia, a expedirle el título de regularización previsto en la normativa de aplicación para la regularización del viaje de las personas desprovista de título de transporte válido.

En este sentido hemos de señalar que el artículo 19.1 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana establece que "Quienes utilicen el transporte público deberán disponer, durante su estancia en los vehículos y resto de instalaciones del sistema que se determine, del correspondiente título de transporte válido. La estancia en tales lugares sin la posesión del título debidamente cancelado/validado, al iniciar el viaje y/o al inicio del trasbordo, podrá implicar la aplicación de un título diferente, con un importe establecido en las tarifas aplicables en la fecha de los hechos, y en relación con el perjuicio público que pudiera suponer dicho comportamiento, evaluándose los daños y perjuicios ocasionados con independencia de otros gastos y acciones sancionadoras, administrativas, civiles o de otra índole que procediesen".

En relación a ello el artículo 2 de la Orden 4/2022, de 13 de junio, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se aprueban las tarifas y condiciones de utilización de los títulos de transporte de la Generalitat del sistema TAM en Alicante y del transporte metropolitano de la Plana en Castellón, así como de los títulos de transporte propios de la red del TRAM de Alicante (DOGV núm. 9363 de 16.06.2022) dispone que "...Para realizar sus viajes, las personas usuarias deberán ir provistas del correspondiente título de transporte, según se detalla en el artículo 3 de esta orden..."

Por su parte, el artículo 3.1 de la referida Orden 4/2022, de 13 de junio establece que "El título de transporte es un contrato sujeto a condición entre las autoridades de transporte o las empresas operadoras y las personas usuarias, que permite a estas últimas hacer uso de los servicios de transporte ofertados por aquellas. ... El contrato de transporte queda formalizado entre ambas

partes y se da validez al mismo, mediante el acto de la validación, consistente en la verificación del título contenido en el soporte y, en su caso, el consumo del saldo correspondiente...”

A fin de que la Sra. pudiera continuar su viaje, el personal ferroviario le expidió un **título de regularización** conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Orden 4/2022, de 13 de junio, antes referida, donde se establece que “Las personas usuarias que sean sorprendidas sin título de transporte válido en el interior de las instalaciones a las que se acceda mediante validación o viajando o habiendo viajado en los vehículos de transporte, deberán adquirir un título de regularización del viaje para formalizar el correspondiente contrato de transporte, **mediante el abono de la tarifa establecida en la presente orden en cada ámbito modal**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana en relación con lo indicado en el artículo 103.6 de la misma, y **ello con independencia de otros gastos y de las sanciones administrativas o** de otra índole que legal o judicialmente que se establezcan. A los efectos anteriores, la validez de un título de transporte vendrá determinada, además de por su correspondiente validación, por la adecuación de su uso a los ámbitos modal, zonal, temporal, material y personal que posee y, en los casos que proceda, a la utilización del soporte por su titular.

Del mismo modo, conforme se establece en el artículo 11 de la Orden 4/2022, de 13 de junio, antes referida, **la tarifa del título de regularización es de 100,00€** “...abonable en un plazo de 30 días naturales computables a partir del día siguiente al de emisión del título, con una bonificación por pronto pago del 50 % si el abono se produce en los primeros quince días naturales de ese periodo; en supuestos de abono inmediato en el momento de emisión del recibo correspondiente al título, se le aplicará una bonificación del 80 % del importe consignado”.

(...)

Por lo tanto, y dado que la ahora reclamante pretendía realizar un desplazamiento desde la estación de Benidorm con un título de transporte válido solo para el área metropolitana de Alicante, únicamente se puede concluir que no se encontraba en posesión de un título de transporte válido para dicho desplazamiento, por lo que el personal ferroviario, en el cumplimiento de sus funciones, le informó de la situación y le expidió el título de transporte regulado en la Orden 4/2022, de 13 de junio, que le permitía realizar su desplazamiento de acuerdo a las normas establecidas.

(...) Por todo lo expuesto, entendemos que FGV ha puesto todos los medios a su alcance para que las personas usuarias dispongan de toda la información necesaria para realizar sus desplazamientos, facilitándola a través de carteles informativos dispuestos en todas las dependencias ferroviarias y tranviarias de la red del TRAM d’Alacant, así como a través de otros distintos medios (página web, app, redes sociales, teléfono 900, etc.).

De acuerdo a todo lo expuesto hemos de manifestar nuestro desacuerdo con la consideración que en la Resolución de inicio de investigación de 11.07.2025 se realiza del importe abonado por la ahora reclamante como resultado de la imposición de una “sanción” por viajar desprovista de título de transporte válido, ya que, tal y como se ha explicado, la actuación del personal ferroviario se limitó a la regularización de la situación de la Sra. (...) de acuerdo a la normativa dictada por la actual Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, haciendo uso de las medidas establecidas para ello en la tantas veces citada Orden 4/2022, de 13 de junio, de la Conselleria de

Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se aprueban las tarifas y condiciones de utilización de los títulos de transporte de la Generalitat del sistema TAM en Alicante y del transporte metropolitano de la Plana en Castellón, así como de los títulos de transporte propios de la red del TRAM de Alicante (DOGV núm. 9363 de 16.06.2022).

(...) Conforme a lo expuesto en los párrafos anteriores, es evidente que la obligación de disponer de un título de transporte válido para el correspondiente trayecto recae en la personas que pretende realizarlo, no pudiendo en modo alguno recaer sobre la entidad prestataria del transporte la responsabilidad sobre el título de transporte adquirido, pudiendo en todo caso, imputarle la falta de información al consumidor, cuestión que de acuerdo a lo señalado anteriormente no se produjo en el caso de la ahora reclamante.

Respecto a la información solicitada expresamente en la Resolución de inicio de investigación de fecha 11.07.2025 suscrita por el Adjunto Segundo del Síndic de Greuges, hemos de informar en los siguientes términos.

1.- Fundamento legal de la sanción impuesta. Informe acerca de los recursos que proceden en cada una de las opciones de pago (inmediato/reducido/total).

El artículo 19.1 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana establece que “Quienes utilicen el transporte público deberán disponer, durante su estancia en los vehículos y resto de instalaciones del sistema que se determine, del correspondiente título de transporte válido. La estancia en tales lugares sin la posesión del título debidamente cancelado/validado, al iniciar el viaje y/o al inicio del trasbordo, podrá implicar la aplicación de un título diferente, con un importe establecido en las tarifas aplicables en la fecha de los hechos, y en relación con el perjuicio público que pudiera suponer dicho comportamiento, evaluándose los daños y perjuicios ocasionados con independencia de otros gastos y acciones sancionadoras, administrativas, civiles o de otra índole que procediesen”.

Por su parte, la Orden 4/2022, de 13 de junio, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se aprueban las tarifas y condiciones de utilización de los títulos de transporte de la Generalitat del sistema TAM en Alicante y del transporte metropolitano de la Plana en Castellón, así como de los títulos de transporte propios de la red del TRAM de Alicante (DOGV núm. 9363 de 16.06.2022) dispone en su Artículo 6 “Título de regularización aplicable a las personas usuarias desprovistas de título de transporte válido” que “Las personas usuarias que sean sorprendidas sin título de transporte válido en el interior de las instalaciones a las que se acceda mediante validación o viajando o habiendo viajado en los vehículos de transporte, deberán adquirir un título de regularización del viaje para formalizar el correspondiente contrato de transporte, mediante el abono de la tarifa establecida en la presente orden en cada ámbito modal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana en relación con lo indicado en el artículo 103.6 de la misma, y ello con independencia de otros gastos y de las sanciones administrativas o de otra índole que legal o judicialmente que se establezcan. A los efectos anteriores, la validez de un título de transporte vendrá determinada, además de por su correspondiente validación, por la adecuación de su uso a los ámbitos modal, zonal, temporal, material y personal que posee y, en los casos que proceda, a la utilización del soporte por su titular.

“Del mismo modo, en el apartado 3. L) del artículo 10 de la Orden 4/2022, de 13 de junio, referido a los títulos propios de FGV válidos para desplazarse por la red del TRAM d’Alacant se establece que el título de transporte denominado “Título de regularización” es un “Título para la regularización del viaje de las personas desprovistas de título de transporte válido”

Como quiera que la Sra.(...) , en el momento de serle requerido el título de transporte en el interior de una unidad de la red del TRAM d’Alacant, no disponía de un título de transporte válido para el desplazamiento que estaba realizando, el personal ferroviario, de acuerdo a las normas de intervención y conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Orden 4/2022, de 13 de junio, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, hubo de adquirir un título de regularización dado que, en caso contrario, estaría incumpliendo lo establecido en el artículo 19.1 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana. Prueba de ello es la factura simplificada expedida por FGV, y aportada como anexo a la Queja presentada, en la que claramente se refleja que corresponde a la venta de un título de transporte “de regularización” cuyo importe es de 20,00 euros, tal y como se establece en el artículo 11 de la tantas veces referida Orden 4/2022, de 13 de junio.

Por todo ello, **hemos de señalar que a la Sra. (...) no se le impuso sanción alguna, sino que al viajar desprovista de título de transporte válido, el personal ferroviario le expidió el “título de regularización” regulado en la Orden 4/2022**, de 13 de junio. En este sentido también hemos de indicar que, en el supuesto de utilizar los servicios prestados por esta Entidad en la red del TRAM d’Alacant con un título de transporte no válido para el desplazamiento que pretendía realizar, se estaría incumpliendo lo preceptuado en el artículo 19.1 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana en el que se dispone la obligación para la persona usuaria de disponer del correspondiente título de transporte válido para hacer uso del medio de transporte, así como de lo preceptuado en los artículos 2 y 3 de la Orden 4/2022, de 13 de junio antes citada. Y ello al margen de la negativa repercusión que pudiera suponer para la ahora reclamante el no disponer de título de transporte válido en caso de cualquier tipo de accidente, dado que no estaría cubierta por ningún tipo de seguro de accidente o similar.

2.- Indique sin con posterioridad al abono del importe reducido o inmediato, los interesados reciben alguna resolución de la administración en la que se haga constar los antecedentes, la sanción impuesta y las vías de reclamación de que disponen.

Conforme se ha señalado anteriormente, el abono realizado por la ahora reclamante respondió a la expedición de un “título de regularización” regulado en el artículo 6 de la Orden 4/2022, de 13 de junio, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se aprueban las tarifas y condiciones de utilización de los títulos de transporte de la Generalitat del sistema TAM en Alicante y del transporte metropolitano de la Plana en Castellón, así como de los títulos de transporte propios de la red del TRAM de Alicante (DOGV núm. 9363 de 16.06.2022). **Por ello, y dado que ese abono no se corresponde con la imposición de ningún tipo de sanción administrativa sino con la expedición de un título de transporte, FGV no emite resolución administrativa alguna**

3.- Informe acerca de los motivos por los que los mecanismos puestos a disposición de los ciudadanos en el tranvía de la línea Benidorm-Denia permiten la validación de

un billete que no se corresponde con la línea de transporte, generando apariencia de legalidad, en lugar de advertir del error al usuario para instar su subsanación.

El sistema de peaje le permitió a la ahora reclamante la validación del título de transporte denominado "Bono mobilis TAM" tarjeta 01 02 100854240 1 con número de serie 155398084, en la canceladora 934 del tren que realizaba el servicio en la Línea 9 entre Benidorm y Dénia.

En principio, el sistema debería haber advertido de la falta de validez del título de transporte, dado que este es válido únicamente en la denominada como Zona TAM que comprende los términos municipales de Alicante, Sant Vicent del Raspeig y El Campello. No obstante los equipos de peaje embarcados a bordo de las unidades ferroviarias y tranviarias que circulan por la red del TRAM d'Alacant pueden perder en algún momento el posicionamiento que identifica la zona por la que la unidad se encuentra circulando, ya sea debido a problemas de comunicación o a que la unidad esté atravesando zonas con cobertura deficiente. En estos supuestos en los equipos de validación no se pueden posicionar, pasan a funcionar en lo que, en término técnicos, se denomina "modo degradado". En este modo los equipos permiten validar cualquier título de los que están dados de alta en el sistema y para cualquier combinación zonal, de forma que las personas usuarias que se desplazan con un título de transporte válido correcto puedan cancelarlo, evitándose el uso del transporte público sin título de transporte válido con la intervención de los agentes ferroviarios en los trenes.

Esta sistemática obedece a que, dado que la mayoría de las personas usuarias se desplazan con títulos de transporte válidos para los correspondientes trayectos, resulta técnicamente más aconsejable el establecimiento del "modo degradado" de funcionamiento del sistema de peaje ya que con la intervención de los títulos de transporte por parte del personal ferroviario se puede advertir y corregir aquellas situaciones en las que el desplazamientos se realiza sin título de transporte válido o, simplemente, sin él. De todas formas, y al margen del funcionamiento del sistema de peaje, es obligación de la persona usuaria estar en posesión de un título de transporte válido para el trayecto que pretende realizar, existiendo en las dependencias de todas las estaciones de la red del TRAM d'Alacant, conforme ya se ha expuesto, toda la información necesaria para ello

4.- Informe de los motivos por los que en la respuesta que le es facilitada a la reclamante en fecha 02/07/2025 no se identifica a la persona firmante de la misma en representación del servicio de atención al cliente.

El Decreto 41/2016, de 15 de abril, del Consell, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental establece en su artículo 30.1.a) que "Tendrán la consideración de quejas los escritos y comunicaciones en los que las ciudadanas y ciudadanos realicen únicamente manifestaciones de disconformidad con la prestación de los servicios, especialmente sobre tardanzas, desatenciones, o cualquier otro tipo análogo de deficiente actuación que observen en el funcionamiento de los servicios públicos de la administración y organizaciones de la Generalitat, que constituya falta de calidad en el servicio prestado".

Las quejas o reclamaciones tramitadas por FGV, como es el caso de la presentada por la ahora reclamante, se rigen por lo dispuesto en el referido Decreto 41/2016, de 15 de abril, del Consell, en el que no se impone en ningún artículo la obligación de identificación de la persona firmante. Además, en el supuesto objeto de informe, la no

identificación de la persona firmante de la contestación facilitada a la ahora reclamante responde únicamente al hecho de que esta no es realizada a título individual por ninguna persona de la plantilla de FGV adscrita al Servicio de Atención al Cliente, sino que, por el contrario, responde al criterio de la entidad, y no está considerada como resolución administrativa. No es menos cierto que **el referido Decreto 41/2016, de 15 de abril, establece en su artículo 35 que “La notificación de la respuesta se regirá por las normas que regulan este trámite para los actos administrativos”, si bien entendemos que dar contestación a una reclamación o queja no puede considerarse en modo alguno como un “acto administrativo”, ya que las quejas o reclamaciones tramitadas conforme a lo dispuesto en el citado Decreto 41/2016, de 15 de abril tienen una naturaleza diferente a la del “acto administrativo” conforme se establece en el artículo 30.2 de dicho Decreto. Del mismo modo, la referencia a los actos administrativos contenida en el referido artículo 35 es únicamente relativa a su notificación, no a las restantes características de esos actos.**

5.- Indique las vías de reclamación administrativas o judiciales de las que puede hacer uso la persona interesada para manifestar su disconformidad con la respuesta que le es facilitada por FGV en fecha 02/07/2025.

Conforme se ha expuesto, las quejas o reclamaciones tramitadas por FGV se rigen por lo dispuesto en el Decreto 41/2016, de 15 de abril, del Consell, por el que se establece el **sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos** y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

El apartado a) del punto 1 del artículo 30 del referido Decreto 41/2016, de 15 de abril establece que “Tendrán la consideración de quejas los escritos y comunicaciones en los que las ciudadanas y ciudadanos realicen únicamente manifestaciones de disconformidad con la prestación de los servicios, especialmente sobre tardanzas, desatenciones, o cualquier otro tipo análogo de deficiente actuación que observen en el funcionamiento de los servicios públicos de la administración y organizaciones de la Generalitat, que constituya falta de calidad en el servicio prestado”.

Por su parte, el punto 2 del mismo artículo 30 del Decreto 41/2016, de 15 de abril, establece en su apartado a) que “La formulación de una queja no impide ni condiciona el ejercicio de cuantas reclamaciones, derechos o acciones de carácter administrativo o judicial, puedan corresponder a quien la haya interpuesto, ni supondrá, por tanto, paralización de los plazos para la interposición de estas”.

Del mismo modo, el apartado b) del referido artículo 30.2 del Decreto 41/2016, de 15 de abril dispone que “Por la propia naturaleza de la queja, contra su respuesta no cabrá recurso alguno, sin perjuicio de que los motivos de la queja puedan volver a exponerse en los posibles recursos que quepa interponer en el procedimiento administrativo con el que guardan relación”

“Tal y como se ha señalado anteriormente, el objeto de la reclamación formulada por la Sra. (...) es, erróneamente, manifestar su disconformidad con la aplicación de una tarifa regulada en la Orden 4/2022, de 13 de junio, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se aprueban las tarifas y condiciones de utilización de los títulos de transporte de la Generalitat del sistema TAM en Alicante y del transporte metropolitano de la Plana en Castellón, así como de los títulos de transporte propios de la red del TRAM de Alicante (DOGV núm. 9363 de 16.06.2022) **y no una sanción, como**

erróneamente considera la ahora reclamante. En este sentido hemos de señalar que dicha tarifa resulta de aplicación al contrato de transporte formalizado entre la persona usuaria y FGV, desde el momento en que se hace uso del servicio de transporte si un título de transporte válido.

Por ello, la expedición del referido “título de regularización”, regulado en el artículo 6 de la Orden 4/2022, de 13 de junio, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, no puede ser considerado como un acto administrativo sujeto a algún tipo de recurso y, por ende, a revisión administrativa o jurisdiccional como ya se ha señalado anteriormente.

Por otra parte, y en lo que respecta a las acciones judiciales que puedan asistir a la persona usuaria para manifestar su disconformidad con la respuesta ofrecida por FGV, entendemos que, en su caso, deberían emprenderse en el ámbito de la jurisdicción civil, donde se dirimen las derivadas del contrato de transporte, siempre y cuando la ahora reclamante considere que ha resultado perjudicada por esta Entidad en cualquier circunstancia relacionada con el referido contrato de transporte

Del informe transcrito, dimos traslado a la interesada en fecha 15/08/2025 para que formulara las alegaciones que considerara oportunas sin que haya hecho uso de este trámite en el plazo conferido al efecto.

2 Conclusiones de la investigación

El examen de los hechos y del informe emitido pone de manifiesto que, más allá de una mera regularización, la actuación descrita presenta una naturaleza sancionadora encubierta, exenta de las garantías procedimentales exigidas para un procedimiento sancionador. Asimismo, vulnera derechos fundamentales y principios reconocidos en la Constitución Española, así como obligaciones establecidas en la normativa sectorial aplicable, lo que compromete la seguridad jurídica y la confianza de la ciudadanía en la Administración.

En primer lugar y sin perjuicio del fundamento legal del proceso descrito por la Administración, a lo que ésta denomina “procedimiento de regularización”, su naturaleza jurídica no puede ser otra que sancionadora. Así lo pone de relieve el importe desproporcionado que se impone: un error en la elección de un título de transporte cuyo coste no supera los cinco euros conlleva la aplicación de un título diferente por importe de cien euros. Esta diferencia no constituye una simple regularización contractual, sino un auténtico castigo económico, contrario al principio de proporcionalidad establecido en el artículo 25 de la Constitución Española y desarrollado en los artículos 2 y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

En relación con lo anterior, **el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 2/2023, de 6 de febrero**, analizó un supuesto similar relativo a un menor de edad sancionado por viajar sin título de transporte válido en el tranvía metropolitano de Alicante, gestionado por Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV). En dicha resolución, el Alto Tribunal declaró que el sistema de recargos previsto por la normativa de FGV para los casos de fraude en el uso del billete no puede considerarse una mera tarifa de regularización, sino que constituye una auténtica sanción administrativa, dada su

finalidad primordialmente punitiva y disuasoria. Esta doctrina resulta de especial relevancia pues comporta el reconocimiento de que la imposición de dicho recargo tiene naturaleza sancionadora y, por tanto, debe someterse a las garantías procedimentales correspondientes y al respeto del principio *non bis in idem*:

(...) No obstante, ha de darse respuesta a la objeción de FGV, que niega aquellas premisas, porque considera que el recargo de 100 € no constituye ninguna sanción que sea consecuencia de una infracción administrativa, sino una tarifa suplementaria para quienes viajan sin título de transporte válido que no obstaculiza el ejercicio del resto de acciones legales. En ausencia de sanción -sostiene- no existe ninguna vulneración del principio *non bis in idem*. La fiscal, por el contrario, acepta aquellos presupuestos e incluso califica el recargo de 100 € como una sanción penal, ya que se dirige a la totalidad de los ciudadanos, se refiere a la protección de un bien jurídicamente relevante (el patrimonio) y tiene por objeto no solo la represión, sino también una prevención general.

La objeción efectuada por FGV debe desestimarse. Su estimación conllevaría una revisión de la calificación jurídica realizada por los tribunales ordinarios y supondría inmiscuirse en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que les corresponde en exclusiva (art. 117.3 CE).

La calificación jurídica realizada por los tribunales de Alicante consistente en reputar sanción administrativa este recargo de 100 €, que incrementa en unas 68,96 veces el importe ordinario del billete de 1,45 €, no resulta manifiestamente irrazonable desde el punto de vista de la doctrina constitucional sobre la naturaleza sancionadora de los recargos conforme a la cual constituye indicio de la existencia de una sanción la imposición, sobre quien incumple sus deberes frente a la administración, de una obligación de pago en una cuantía que vaya manifiestamente más allá de lo necesario para cumplir una función resarcitoria del daño causado con el incumplimiento, o que coincida con la que correspondería al incumplidor en concepto de sanción según la legislación vigente (SSTC [276/2000](#), de 16 de noviembre, FFJJ 3 y 4; [291/2000](#), de 30 de noviembre, FFJJ 9 y 10; y [39/2011](#), de 31 de marzo).

La normativa sectorial que lo regula -y que FGV no puede desconocer- avala la razonabilidad de la calificación efectuada por la jurisdicción ordinaria. Los arts. 37.1 y 39.1 de la Ley de las Cortes Valencianas 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana, establecen la obligación de ir provisto del correspondiente título de transporte cuando se utilicen estos servicios, títulos que podrán ser propios del operador y que, como regla, estarán sometidos a las tarifas máximas establecidas por la administración. Estas previsiones se desarrollan en la Orden 3/2018, de 14 de marzo, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las tarifas máximas de los títulos de transporte de uso en el área de transporte metropolitano de València, incluidos los servicios públicos de transporte prestados por Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV), las del sistema TAM en Alicante y las del TRAM en Castellón, en cuyo preámbulo se establece que “en la disposición adicional [primera] se incrementa el importe [a 100 €] en el que se evalúan los daños y perjuicios ocasionados a FGV por los viajeros que sean sorprendidos viajando en trenes o tranvías de FGV sin título de transporte válido como medida disuasoria para hacer frente al fraude, especialmente en las zonas tranviarias y abiertas, e igualar este importe a los niveles de otras explotaciones nacionales”. El objetivo de reprimir el fraude unido al monto del recargo confirma que su calificación como sanción por los tribunales fue razonable.

Al encuadrar este procedimiento como “regularización” y no como procedimiento sancionador, **la Administración elude las garantías básicas previstas en la normativa aplicable**. El procedimiento sancionador, regulado en el Título III de la LPACAP y en la Ley 40/2015, exige, entre otros extremos, la tipificación previa de la infracción, la apertura de un trámite de audiencia para formular alegaciones, la identificación del órgano competente para instruir y resolver, la emisión de una resolución motivada en la que consten los hechos imputados y la posibilidad de interponer recursos. En el caso presente, ninguno de estos requisitos se cumple: no existe tipificación expresa, no se abre trámite de alegaciones, no se identifica órgano responsable, no existe resolución administrativa motivada y no se habilita la vía de recurso, lo cual vulnera los artículos 53 y siguientes de la LPACAP y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24 de la Constitución Española.

Además, **el mecanismo de bonificación del 80% por pago inmediato constituye un elemento coercitivo que condiciona de manera grave la capacidad de defensa del ciudadano**. Obliga al usuario a aceptar en el acto un pago reducido, bajo la amenaza de ver incrementada la cuantía hasta el importe máximo, con lo que se obstaculiza la posibilidad de cuestionar la actuación administrativa y se vulnera el derecho de defensa.

Esta situación se agrava cuando el propio sistema en el presente caso validó inicialmente el título de transporte, generando una legítima expectativa de validez conforme al principio de confianza legítima recogido en el artículo 3.1.e) de la LPACAP y en la doctrina constitucional sobre buena fe administrativa. **Por tanto, lo que la Administración presenta como procedimiento de regularización no es más que una imposición sancionadora encubierta, tramitada al margen de las garantías procedimentales exigibles, lo que resulta incompatible con los principios básicos del Estado de Derecho**.

En segundo lugar, la actuación descrita resulta **contraria a los principios de buena fe administrativa y de confianza legítima** recogidos en el artículo 3.1.e) de la Ley 39/2015, así como en la doctrina reiterada del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

La interesada accede al servicio utilizando una tarjeta de transporte cuya validez depende de la comprobación realizada por los dispositivos instalados en el interior de los vagones. La propia Administración reconoce expresamente que “en principio, el sistema debería haber advertido de la falta de validez del título de transporte”. Esta circunstancia genera una legítima expectativa de validez del título adquirido, constituyendo un elemento esencial del principio de confianza legítima. Dicho principio protege a los ciudadanos frente a actuaciones administrativas que comprometan la seguridad jurídica y la estabilidad de sus relaciones con la Administración.

Asimismo, el principio de buena administración, reconocido en el artículo 3 de la Ley 40/2015 y desarrollado en la doctrina de los tribunales, incluye el denominado “**derecho al error**” o “error tolerable” de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Este derecho implica que las personas tienen la posibilidad de rectificar, sin sanción indebida, errores de acción u omisión en la gestión de procedimientos administrativos que les afectan. Se configura como una manifestación concreta de los principios de buena fe y confianza legítima, y constituye una suerte de segunda oportunidad para subsanar defectos formales o materiales, evitando consecuencias desproporcionadas.

En este sentido, el artículo 13.b) de la Ley 39/2015 establece como derecho fundamental de las personas el “ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas”. Tal precepto implica que la Administración no puede fundar sus actos desfavorables en la mera falta de pericia técnica de los usuarios para el manejo de sistemas telemáticos. Antes bien, corresponde a la Administración demostrar que ha facilitado el uso correcto de tales sistemas y que ha adoptado medidas razonables para evitar errores, garantizando la subsanación de los mismos. Este principio remarca que los procedimientos administrativos y las herramientas informáticas deben estar al servicio de la ciudadanía, no al revés, con el objetivo de proteger derechos y facilitar el cumplimiento de obligaciones.

Por último, la normativa sectorial refuerza estos principios. El artículo 18 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana, impone a los operadores de transporte obligaciones claras: proporcionar información completa a los usuarios sobre los servicios y sus alteraciones, aplicar normas de trato equivalentes a las del personal funcionario y garantizar que el personal en contacto con los usuarios esté debidamente identificado (apartado 3). Asimismo, dispone que los operadores deben facilitar a los usuarios la presentación y tramitación de quejas y reclamaciones mediante medios telemáticos determinados reglamentariamente (apartado 4). En el presente caso, la actuación administrativa y de la empresa gestora del transporte vulnera estos principios y derechos, al no garantizar la asistencia técnica, la subsanación de errores y la adecuada información a los usuarios, vulnerando así los principios de buena fe, confianza legítima y buena administración.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones a la **Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio**.

1. **RECORDAMOS A LA ADMINISTRACIÓN** que, conforme al marco jurídico vigente, está obligada a respetar los principios y deberes que rigen cualquier actuación administrativa, y muy especialmente aquellas de carácter sancionador, asegurando siempre el pleno respeto a las garantías procedimentales. Entre estos deberes destacan: el respeto al procedimiento sancionador establecido en la Ley 39/2015, la Ley 40/2015 y la normativa específica aplicable, que exige tipificación clara de la infracción, identificación del órgano competente, apertura de trámite de audiencia para alegaciones, emisión de resolución motivada y posibilidad efectiva de interponer recurso; el respeto al principio de confianza legítima, protegiendo las expectativas generadas por la actuación administrativa previa, evitando decisiones sorpresivas que menoscaben la seguridad jurídica; la obligación de actuar conforme al principio de buena fe administrativa, reconociendo el derecho al error como oportunidad para subsanar defectos sin consecuencias desproporcionadas; y el deber de proporcionalidad, evitando medidas coercitivas o desproporcionadas que vulneren los derechos de los administrados. Estos principios constituyen el marco mínimo imprescindible que debe guiar toda actuación administrativa, asegurando la protección de la seguridad jurídica, la buena administración, la tutela judicial efectiva y los derechos fundamentales de la ciudadanía.

2. **RECOMENDAMOS A LA ADMINISTRACIÓN** que, en atención a lo expuesto y en especial a lo establecido por la **Sentencia 2/2023, de 6 de febrero, del Tribunal Constitucional**, proceda a revisar la normativa aplicable, de manera que el concepto de “regularización” no pueda emplearse como instrumento para encubrir actuaciones de carácter sancionador. Toda actuación administrativa que supere la mera regularización y persiga una finalidad punitiva deberá tramitarse necesariamente como procedimiento sancionador, garantizando el pleno respeto a las salvaguardas procesales propias de estos procedimientos. Ello implica, como mínimo, la tipificación clara de la infracción, la identificación del órgano competente, la apertura de un trámite de alegaciones, la emisión de una resolución motivada y la efectiva posibilidad de interponer recurso. Asimismo, deberá suprimirse cualquier elemento coercitivo que induzca al ciudadano a adoptar una respuesta inmediata o insuficientemente reflexionada, asegurando así la plena observancia de los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad, buena administración y tutela judicial efectiva.
3. **RECOMENDAMOS A LA ADMINISTRACIÓN** que en casos como el descrito, los mecanismos de control habilitados en el interior de los vagones deberán advertir al usuario de la falta de validez del título de transporte, de manera clara. Esta advertencia debe garantizar al usuario la posibilidad real de subsanar o regularizar su título de transporte antes de que se inicie cualquier actuación administrativa en su contra, asegurando así el respeto al principio de confianza legítima, el derecho al error y los derechos reconocidos en el artículo 13 de la LPACA, así como las obligaciones previstas en el artículo 18 de la Ley 6/2011, de Movilidad de la Comunitat Valenciana.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana