



Resolución 2023S-1851-22 del Ararteko, de 14 de julio de 2023, por la que sugiere al Departamento de Infraestructuras Viarias de la Diputación Foral de Gipuzkoa que habilite medios de pago corrientes complementarios a los actuales medios electrónicos que permitan el abono del canon de la vía A-636.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja en la que su promotor mostraba su disconformidad con la forma de pago mediante tarjeta de crédito impuesta por el Departamento de Infraestructuras Viarias de la Diputación Foral de Gipuzkoa para el abono del canon exigido por el uso de infraestructuras viarias de su competencia.

En concreto, la persona reclamante explica que es usuaria de la autovía A-636 Beasain-Bergara, tramo de uso regulado mediante la [Norma Foral 4/2020, de 6 de noviembre](#), por la que regula el canon de utilización de determinados tramos entre Beasain-Bergara de la autovía A-636 del Territorio Histórico de Gipuzkoa (en adelante, Norma Foral 4/2020 reguladora del canon), y que determina que los medios de pago para el abono del canon regulado son los siguientes:

- a) Dispositivo TAG.
- b) Registro telemático a través del sitio web de Bidegi SA u otros sistemas telemáticos que, en su caso, se desarrollen, con indicación de la tarjeta bancaria u otros medios de pago que el registro telemático admita en el futuro.
- c) Tarjeta bancaria utilizada en las estaciones de cobro del peaje canalizado de la autopista AP-8 o de la autopista AP-1, que determine el Consejo de Gobierno Foral mediante acuerdo.

En su escrito, la persona reclamante refiere que es usuario de la citada vía y que por lo tanto se encuentra obligado al abono del canon, si bien disiente sobre las formas de pago habilitadas. En concreto, indica que ha solicitado a Bidegi Gipuzkoako Azpiegituren Agentzia-Agencia Guipuzcoana de Infraestructuras, S.A. (en adelante Bidegi), entidad que tiene atribuida la gestión, exacción y recaudación del canon, proceder al pago de los trayectos realizados mediante transferencia bancaria o en efectivo, y se le ha denegado dicha posibilidad dado que la citada Norma Foral regula en el artículo 10 las opciones a, b y c anteriormente reseñadas.

Asimismo, expone la persona reclamante que ha recibido propuestas de sanción del órgano competente de la Diputación Foral de Gipuzkoa por no abonar los importes adeudados a raíz de las denuncias presentadas por Bidegi.





2. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Departamento de Infraestructuras Viarias de la Diputación Foral de Gipuzkoa mediante la cual se solicitó conocer:

- La concreta normativa aplicable en materia de recaudación que impide a Bidegi utilizar otros medios de pago para el abono del canon regulado en la Norma Foral 4/2020, y las razones por las cuales no se admiten otros medios de pago para abonar el citado canon.
- Si la administración considera que cabe aplicar la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios en el ámbito de la recaudación del canon efectuado por Bidegi.
- La normativa específica reguladora de los procedimientos de pago de sanciones administrativas incoadas por el órgano competente ante infracciones cometidas por no abonar el canon regulado en la citada Norma Foral 4/2020.
- La encomienda, encargo o instrumento jurídico que articula los servicios prestados por Bidegi, entidad adscrita al Departamento de infraestructuras viarias de la Diputación Foral de Gipuzkoa, con fines de exacción, gestión y recaudación del canon regulado en la Norma Foral 4/2020.

3. Posteriormente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta de la administración, en el cual, en síntesis, se referenció la regulación actual sin aludir a las razones por las cuales no se admiten otros medios de pago para abonar el canon. Así, se hizo referencia a las obligaciones de las personas usuarias, a los medios de pago habilitados y a las consecuencias jurídicas del impago.

Además, se describió el sistema implantado para el cobro del canon mediante tecnología “free Flow” en los siguientes términos:

“El sistema de cobro del canon instalado en la autovía A-636 es un sistema “Free Flow” que se caracteriza por ser un sistema de pago de peaje sin barreras físicas, que evita que el usuario se tenga que detener o tenga que disminuir la velocidad para abonar el canon correspondiente, y de este modo se evita la congestión que pudiera producirse en las cabinas de peaje.

Lo mismo que sucede en los peajes canalizados o físicos, en los que no es posible transitar por una vía sujeta a peaje sin pagar en el momento, lo mismo sucede en el sistema free-flow, en el que al no existir cabina de cobro, por razones de gestión del propio sistema no caben otros medios de pago que los señalados en el artículo 10. No cabe, por tanto, un pago diferido, salvo el regulado en el artículo 12.1, que se refiere a un impago en el momento del tránsito, que conlleva un recargo de gestión de cobro.





Para el pago en un peaje free-flow es imprescindible disponer de un TAG o darse de alta en el sistema, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Norma Foral 4/2020, puesto que el sistema consiste en pórticos que cubren varios carriles, dotados de equipos electrónicos que permiten detectar a los vehículos, tomar fotografías de las matrículas, calcular su tamaño para aplicarle la tarifa que le corresponde y, además, "leer" los dispositivos TAG que pueden llevar los vehículos."

Señala la administración que, en el marco de esta gestión de cobro ante un impago inicial, desde el 21 de noviembre de 2022, existe la posibilidad adicional de abonar la deuda pendiente en la oficina de Atención al Cliente (Aritzeta: GI-20-KP/PK 14,800 20170 Usurbil (Gipuzkoa)), sin necesidad de realizar ningún trámite por internet, y durante el año 2023 está previsto extender esta opción a los quioscos que se encuentran instalados en la red foral de carreteras.

En cuanto a la normativa aplicable en el ámbito de la recaudación del canon efectuado por Bidegi, responde la entidad foral que, según la jurisprudencia, parece aplicable la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios en las autopistas sujetas a concesión, por lo que podría entenderse que se aplica a la autovía A-636 sometida a pago.

Según la diputación, la normativa específica reguladora de los procedimientos de pago de sanciones administrativas está compuesta por la Norma Foral 4/2007, de 27 de marzo, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa, la Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria y el Decreto Foral 38/2006, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Finalmente, sobre los instrumentos jurídicos que articulan las relaciones jurídicas entre la diputación y Bidegi, traslada cuáles son las normas forales aplicables a Bidegi en el supuesto de hecho aplicable a la queja. Por otro lado, se describe la existencia de convenios suscritos entre las partes, en concreto, un Convenio General suscrito con Bidegi el 8 de abril de 2011 y un Convenio Específico de Desarrollo nº 1 para el conjunto de la infraestructuras de la Diputación Foral de Gipuzkoa bajo la gestión de Bidegi, suscrito el 8 de abril de 2011 y modificado en fechas 26 de junio de 2013, 21 de junio de 2016 y 24 de mayo de 2017, si bien no se entregan copias ni se ofrecen medios electrónicos para acceder al contenido de los mismos.

4. Ante la falta de concreción de algunas respuestas y de entrega de documentación solicitada, el Ararteko estimó oportuno realizar una segunda petición de colaboración, en la cual, se anticiparon algunos elementos previos a



considerar por la administración concernida relativos a la normativa europea de aplicación de gravámenes a los vehículos por la utilización de infraestructuras viarias. En concreto, que el considerando 14 de la Directiva 1999/62/CE¹ establece que *“es necesario que los peajes y tasas no sean discriminatorios, no impliquen formalidades excesivas y no creen obstáculos en las fronteras interiores; que es preciso, por tanto, adoptar las medidas adecuadas para permitir el pago de peajes y tasas en cualquier momento y con los diversos medios de pago;”* y que el artículo 7 de la mencionada disposición, modificado mediante diversas directivas europeas (Directiva (UE) 2022/362²), establece los criterios que han de cumplir los estados miembros para mantener o introducir peajes, entre los cuales destaca habilitar *“todos los medios de pago corrientes”*.

Refiere la administración que *“desde el 21 de noviembre de 2022, existe la posibilidad adicional de abonar la deuda pendiente en la oficina de Atención al Cliente (Aritzeta: GI-20-KP/PK 14,800 20170 Usurbil (Gipuzkoa), sin necesidad de realizar ningún trámite por internet, y durante el año 2023 está previsto extender esta opción a los quioscos que se encuentran instalados en la red foral de carreteras”*. En este sentido, resulta loable la labor de la administración para facilitar los derechos y obligaciones de la ciudadanía, sin embargo, esta institución desconoce el medio de pago ofrecido a los usuarios para abonar las deudas contraídas en la dirección indicada por la administración, así como el alcance y concreción del despliegue de esta opción a los quioscos instalados en la red foral de carreteras. En cualquier caso, llama la atención que para el pago del peaje que suscita la presente queja, se habilite un lugar de pago a más de 40 kilómetros del lugar de ubicación del tramo de vía sometido a peaje.

Además de trasladar las anteriores consideraciones, con el objeto de contar con una información completa, y poder aportar una concreta respuesta al reclamante, el Ararteko solicitó al Departamento de Infraestructuras Viarias de la Diputación Foral de Gipuzkoa lo siguiente:

- Si la administración prevé ofrecer todos los medios de pago corrientes a las personas usuarias de la autovía A-636 sometida a peaje entre Beasain y Bergara.
- Qué tipo de oficinas o instalaciones representan los quioscos que la administración prevé habilitar durante el año 2023 en la red foral de carreteras.
- Si en el tramo de autovía A-636 sometida a peaje entre Beasain y Bergara la administración prevé instalar quioscos y si los mismos ofrecerán medios de pago corrientes.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1999-81442>

² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80351>

- En qué fecha y lugar exacto prevé la administración implementar los mencionados quioscos en el tramo de autovía A-636 sometida a peaje entre Beasain y Bergara.
- Finalmente se solicita copia del convenio general entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y Bidegi de 8 de abril de 2011 y el convenio específico nº1 para el conjunto de las infraestructuras de la Diputación Foral de Gipuzkoa bajo gestión de Bidegi suscrito el 8 de abril de 2011 y modificado el 26 de junio de 2013, el 21 de junio de 2016 y el 24 de mayo de 2017 o en su defecto, la dirección electrónica del portal de transparencia en la cual se encuentren publicados.

5. En respuesta a la segunda petición de colaboración, la administración remitió un informe al efecto en el que se exponía:

“Que la Directiva Europea promueve el uso de sistemas free flow, como el instalado en la autovía A-636, ya que, de esta manera, el pago se efectúa con la mínima perturbación de la fluidez del tráfico, puesto que los vehículos no deben detenerse para proceder al pago. Esto conlleva inevitablemente la obligación del uso de métodos electrónicos de pago. Es más, en el propio artículo se determina que los Estados miembros no están obligados a disponer de puntos de pago físicos, ni cercanos ni lejanos a la carretera sometida a cobro de canon, por lo que se deduce que tampoco están obligados en ningún caso a que el pago sea en metálico.

Es por eso que se establecen como métodos de pago electrónicos corrientes (concepto indeterminado) tanto el TAG, el método electrónico de pago de peajes por excelencia y cuya utilización interoperable se promueve y se regula en la directiva 2019/520 de 19 de marzo, relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de carretera y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión, como la tarjeta de crédito, por ser el método más extendido, empleado, sencillo y eficiente para pagos electrónicos. Es preciso señalar que otros modos de pago electrónicos, como pueden ser la transferencia bancaria o la carta de pago, no son corrientes para este tipo de operaciones.

En referencia a la cuarta consideración, donde se hace mención a la posibilidad de pago habilitada a partir del 21 de noviembre de 2021 en la oficina de atención al cliente de Aritzeta, es preciso subrayar que la misma se circunscribe a los supuesto en que no se abone el canon en el momento en que se utilice la infraestructura viaria y es para el abono de la deuda pendiente, con un recargo del 20%, de acuerdo al artículo 12.1 de la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon. La modalidad de pago para esta opción presencial sigue siendo la tarjeta de crédito y no precisa realizar ningún trámite electrónico ni



empleo de Internet. Adicionalmente, durante el 2023, se prevé habilitar kioskos ubicados en las proximidades de las carreteras donde la propia persona usuaria podrá realizar el pago de la deuda pendiente con tarjeta de crédito sin tener que desplazarse hasta la oficina de atención al cliente”.

En cuanto a la información detallada solicitada sobre determinados extremos, se señala lo siguiente:

- *“Esta administración considera que los medios de pago corrientes para el pago de peajes free-flow se limitan al uso de un dispositivo TAG (Via_T) o la tarjeta de crédito bancaria con asociación previa a la matrícula del vehículo.*
- *Caso de no disponer de método de pago en el momento del uso de la carretera A-636, y producirse el impago, existe la posibilidad de satisfacer la deuda pendiente, con un 20% de recargo de acuerdo al artículo 12.1 de la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon. Este pago puede realizarse con tarjeta de crédito a través de la página WEB de Bidegi o, para toda aquella persona usuaria que no quiera hacer uso de Internet, de manera presencial en la oficina de atención al cliente de Aritzeta.*
- *Los kioskos son puntos dotados de Internet con un interface que permitirá de una manera sencilla identificar el vehículo y realizar el pago con tarjeta de crédito de todos los trayectos impagados.*
- *Los kioskos se instalarán en el entorno de la A-636 y el medio de pago será la tarjeta bancaria.*
- *Los kioskos estarán instalados antes del 31 de diciembre de 2023. Las ubicaciones concretas están pendientes de decisión”.*

En cuanto a solicitud de copia de instrumentos jurídicos, se señala lo siguiente:

“En cuanto a la solicitud de copia del convenio general y del convenio específico nº 1, cabe señalar que dichos documentos no contienen ninguna mención ni detalle alguno referido al pago del canon por las personas usuarias, debido a que la regulación del canon es la contenida en la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon, modificado por la disposición final sexta de la Norma Foral 6/2022, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Gipuzkoa para el año 2023. Por este motivo no se considera pertinente aportar dicha documentación. No obstante, si esa institución considera necesaria la remisión de dicha documentación, no existe inconveniente alguno en su remisión”.

En definitiva, no se produce la entrega de los documentos solicitados.





Entendiendo esta defensoría, por tanto, que dispone de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, emite las siguientes:

Consideraciones

1. De acuerdo con los antecedentes expuestos, la queja tiene su origen en la dificultad de proceder al pago del canon mediante otros medios o alternativas a los actualmente regulados en la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon. Por lo tanto, la persona reclamante no ha planteado ninguna oposición al pago del gravamen ni al funcionamiento del sistema electrónico de telepeaje instalado por la administración en los diversos tramos entre Beasain y Bergara de la autovía A-636. En consecuencia, se debe deslindar, por un lado, el sistema de telepeaje instalado por la diputación y los medios de pago habilitados para proceder al pago del canon y, por otro lado, la inexistencia de otros sistemas de peaje y pago en el momento del tránsito por el tramo de carretera sometido al canon de la autovía A-636.

De este modo, las consideraciones que expondrá el Ararteko a continuación versan fundamentalmente sobre la imposibilidad de proceder al pago del canon regulado por la Diputación mediante otros sistemas diferentes al impuesto por la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon.

2. Este Ararteko es conocedor de las recientes normas y disposiciones reguladoras de la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de carretera, a saber, la Directiva (UE) 2019/520 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de carretera, y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión³ y el Real Decreto 183/2022, de 8 de marzo, por el que se regula la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje en las carreteras españolas⁴ que establecen expresamente que **lo dispuesto en las mismas no es aplicable a los sistemas de peaje para los que no existan medios electrónicos o telemáticos de cobro**, por lo que esta institución entiende que se prioricen los medios electrónicos.

Con respecto al sistema de telepeaje electrónico, su funcionamiento técnico, y los medios de pago habilitados, al no ser objeto de impugnación por parte del promotor de la queja, no se procede a su análisis y valoración por parte de esta institución.

³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2019-80521>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-3675>



El sistema actual de peaje y pago del gravamen ante el tránsito por el tramo regulado de la autovía A-636 se define en el artículo 5 de la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon con el siguiente tenor:

“Artículo 5. Definición del sistema.

Para la detección, identificación e imputación del canon a los vehículos se implantará un sistema abierto free flow, sin detención de vehículos”.

Además, para abonar el canon se impone disponer exclusivamente de dispositivos telemáticos o asociar la matrícula a un medio de pago del siguiente modo:

“Artículo 6. Obligaciones de las personas usuarias.

1. Las personas usuarias que circulen por los tramos de la autovía A-636 sujetos a pago del canon con los vehículos mencionados en el artículo 3 y que no estén exentos conforme al artículo 4 tienen la obligación de abonar el importe correspondiente del canon establecido en el artículo 8.

2. Para abonar el canon, las personas usuarias deberán disponer de los medios técnicos que permitan su uso en condiciones operativas, o deberán facilitar la información que permita asociar la matrícula con un medio de pago, de acuerdo con la información web publicada por Bidegi, SA.

Artículo 7. Pórticos y asignación de tránsitos.

1. En los tramos sujetos al pago del canon descritos en el artículo 2 se ubicarán, a los efectos del cobro, los pórticos que se detallan, a los que se les asignan los siguientes tramos y longitudes de tránsito: a) Pórtico de Beasain: – Tramo Beasain - Ormaiztegi. – Longitud: 2,8 kilómetros. b) Pórtico de Ezkio: – Tramo Ormaiztegi - Zumarraga. – Longitud: 5,4 kilómetros. c) Pórtico de Deskarga: – Tramo Legazpi/Urretxu - Bergara. – Longitud: 7,3 kilómetros. – Con salida/entrada en el semienlace de Antzuola: 2,50 kilómetros. 2. Para la aplicación del tránsito «Legazpi/Urretxu - semienlace de Antzuola», será condición imprescindible que el vehículo utilice como medio de pago del viaje un dispositivo TAG”. (El subrayado es del Ararteko).

Se constata así que esa administración ha regulado mediante Norma Foral un sistema de **peaje exclusivamente electrónico mediante pórticos**, un sistema de telepeaje de carretera que, según las definiciones de las normas citadas *“es un sistema de cobro de peaje en el que la obligación del usuario de abonar el peaje está asociada a la detección automática de la presencia del vehículo en un lugar determinado, merced a la comunicación remota con el EIB⁵ del vehículo o el*

⁵ Equipo instalado a bordo (EIB): el conjunto de componentes (equipo y programas informáticos) que deben usarse como parte del servicio de peaje, instalado o llevado a



reconocimiento automático de su matrícula, que es el único factor que desencadena una obligación de pago." (El subrayado es del Ararteko).

Esta definición plantea la duda a este Ararteko sobre lo que sucede a aquellas personas usuarias de la vía que no disponen de los elementos antedichos, o un equipo instalado a bordo, o su matrícula no se encuentra asociada al sistema de cobro de peaje y, por lo tanto, cuál es el factor que desencadena la obligación de pago si no existe otra alternativa habilitada.

En conclusión, la Diputación Foral de Gipuzkoa no habilita otros medios de pago de la vía. Únicamente existen pórticos que captan matrículas o bien dispositivos TAG que permiten "desencadenar la obligación de pago".

Esa es la cuestión principal que se suscita en el presente supuesto, la imposibilidad de proceder al pago por el tránsito recorrido mediante otros medios de pago.

3. La administración motiva la creación del sistema actual de peaje en la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon, en cuyo preámbulo se dispone:

"Por coherencia y uniformidad de la red, se considera que la medida más eficaz, justa y coherente tanto con el informe de la ponencia de las Juntas Generales de Gipuzkoa para analizar el sistema de gestión de carreteras a implantar en Gipuzkoa (aprobado en reunión celebrada el día 4 de marzo de 2010), como con los criterios de la Directiva 1999/62/CE, es implantar en el corredor transversal, autovía A-636, un régimen de pago por uso que afectará a todos los vehículos a motor excepto motocicletas, con arreglo a un sistema abierto, y con una tecnología free flow similar a la ya establecida en determinados tramos de la N-1 y A-15, de tal modo que los vehículos que circulen por los tramos sujetos a pago serán identificados en los distintos pórticos situados sobre la vía, imputándoseles el importe correspondiente a los trayectos realizados."

Así, se fundamenta la norma foral en los criterios de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 1999 relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras⁶, modificada posteriormente por otras directivas, como la Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011⁷ y la Directiva (UE) 2022/362⁸, y en definitiva, en el

bordo de un vehículo con el fin de registrar, almacenar, procesar y recibir o transmitir datos a distancia, y que puede ser un dispositivo independiente o estar integrado en el vehículo.

⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1999-81442>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-82087>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80351>

fomento del transporte sostenible y la imposición de gravámenes por costes de infraestructura.

En opinión de esta institución, los sistemas de telepeaje pueden tener su acomodo en las normas europeas, sin embargo, éstas no parecen imponer un uso exclusivo y excluyente de los sistemas de telepeaje en detrimento de otros sistemas de peaje y cobro de tasas por infraestructura.

Es más, la propia Norma Foral 4/2020 reguladora del canon en ningún supuesto establece que se utilizará un sistema de telepeaje electrónico de captación de matrículas y otros dispositivos, simplemente indica que *“Para la detección, identificación e imputación del canon a los vehículos se implantará un sistema abierto free flow, sin detención de vehículos”* (Artículo 5), mediante pórticos situados en diversas ubicaciones de la vía A-636 (Artículo 7), por lo que únicamente se refiere a dispositivos electrónicos o captura de matrículas como medios para desencadenar la obligación de pago.

Aspecto este, de indefinición material, sobre el que más adelante se realizarán consideraciones.

4. A la luz de lo anteriormente expuesto, y que las disposiciones europeas no establecen la obligatoriedad de implantar sistemas de peaje únicamente electrónicos o de telepeaje, conviene detenerse a continuación en el modo de proceder al abono del canon.

Como se ha indicado anteriormente, la aprobación de la norma se fundamenta en la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 1999 relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras⁹ modificada posteriormente por las directivas 2011/76/UE¹⁰ y la 2022/362¹¹

Esta última directiva citada define tasa por infraestructura como aquella *“tasa percibida con objeto de recuperar los costes de construcción, mantenimiento, funcionamiento y desarrollo relacionados con infraestructuras, soportados en un Estado miembro;»”*, por lo que, el gravamen parece tener su encaje en el concepto de tasa por infraestructura previsto en el preámbulo de la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon:

⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1999-81442>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-82087>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80351>

“Las cuantías del canon se determinan en base al principio de recuperación de los costes de infraestructura. En particular, la cuantía del canon está directamente relacionada con los costes de construcción de la infraestructura y con los costes de explotación, gestión del canon, desarrollo y mejora de la red y mantenimiento, incluida la reparación estructural.”

En relación con los medios de pago, la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon igualmente se fundamenta en las directivas antedichas.

Así, la Directiva 1999/62/CE establece en sus considerandos que:

“Considerando que es necesario que los peajes y tasas no sean discriminatorios, no impliquen formalidades excesivas y no creen obstáculos en las fronteras interiores; que es preciso, por tanto, adoptar las medidas adecuadas para permitir el pago de peajes y tasas en cualquier momento y con los diversos medios de pago;” (El subrayado es del Ararteko).

Y, por otro lado, la Directiva 2011/76/UE establece en el artículo 7 undecies:

“1. La aplicación y el cobro de los peajes y las tasas por utilización, y la supervisión de esos pagos, se efectuarán con la mínima perturbación de la fluidez del tráfico, evitándose todo control o comprobación obligatorios en las fronteras interiores de la Unión. A tal fin, los Estados miembros cooperarán para el establecimiento de métodos que permitan a los usuarios de la carretera abonar los peajes y las tasas por utilización durante las 24 horas del día, al menos de forma electrónica o en la frontera o en los principales puntos de venta, por todos los medios de pago corrientes, dentro o fuera de los Estados miembros donde se apliquen. Los Estados miembros no estarán obligados a disponer de puntos de pago físicos.

2. Las modalidades de recaudación de los peajes y de las tasas de usuarios no supondrán desventajas financieras ni de otra índole para los usuarios no habituales de la red de carreteras. En particular, cuando algún Estado miembro recaude los peajes o las tasas de usuarios exclusivamente con un método que exija el uso de una unidad instalada a bordo del vehículo, garantizará que todos los usuarios puedan adquirir, sin excesivas dificultades administrativas y a un precio razonable, unidades de instalación a bordo que cumplan con los requisitos de la Directiva 2004/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras de la Comunidad”. (El subrayado es del Ararteko).

Sin embargo, el artículo 6 de la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon establece como obligaciones de las personas usuarias:

Artículo 6. Obligaciones de las personas usuarias.

1. Las personas usuarias que circulen por los tramos de la autovía A-636 sujetos a pago del canon con los vehículos mencionados en el artículo 3 y que no estén exentos conforme al artículo 4 tienen la obligación de abonar el importe correspondiente del canon establecido en el artículo 8.

2. Para abonar el canon, las personas usuarias deberán disponer de los medios técnicos que posibiliten su uso en condiciones operativas, o deberán facilitar la información que permita asociar la matrícula con un medio de pago, de acuerdo con la información web publicada por Bidegi, SA. (El subrayado es del Ararteko).

La exigencia del abono del canon, mediante elementos técnicos exclusivamente o de registro de matrícula en el entorno web de Bidegi no parece acomodarse a esa previsión de la norma europea que dispone que *"es necesario que los peajes y tasas no sean discriminatorios"* y así, conmina a *"adoptar las medidas adecuadas para permitir el pago de peajes y tasas en cualquier momento y con los diversos medios de pago"*. (El subrayado es del Ararteko).

Por ello, parece oportuno que la exigencia de un canon que, según el preámbulo de la norma responde al cumplimiento de un objetivo de interés público y proporcional al fin legítimo perseguido, se interprete de la manera más favorable para la ciudadanía y, por lo tanto, que se faciliten medios de pago corrientes que se puedan conseguir, por ejemplo, en los principales puntos de venta como dice la norma, y que complemente el medio actual, exclusivamente electrónico.

Porque una cosa es que la ciudadanía se pueda aprovechar voluntariamente de las ventajas de la tecnología y otra distinta que la administración le obligue a ello. Y si la normativa foral responde al cumplimiento de un objetivo de interés público, parece lógico que se actúe en beneficio de toda la ciudadanía, como dice el Tribunal Supremo en su STS de 23/3/2021¹² *"el **interés general o público pertenece y beneficia a los ciudadanos no a la Administración como organización servicial que lo gestiona**"*.

5. En relación con lo anteriormente señalado, la diputación parece ser consciente de la necesidad de habilitar otros medios de cobro complementarios dado que, en respuesta a las peticiones de colaboración de este Ararteko, refiere que a lo largo del presente año 2023 se prevé la instalación de kioskos *"ubicados en las proximidades de las carreteras donde la propia persona usuaria podrá realizar el pago de la deuda pendiente con tarjeta de crédito sin tener que desplazarse hasta la oficina de atención al cliente."*



Además, se describe que *“son puntos dotados de Internet con un interface que permitirá de una manera sencilla identificar el vehículo y realizar el pago con tarjeta de crédito de todos los trayectos impagados. Los kioskos se instalarán en el entorno de la A-636 y el medio de pago será la tarjeta bancaria. Los kioskos estarán instalados antes del 31 de diciembre de 2023. Las ubicaciones concretas están pendientes de decisión.”*

En este sentido, se agradece la disposición de la administración para facilitar a la ciudadanía el pago de la deuda generada, pero, como se ha razonado anteriormente, la normativa europea no hace referencia a los medios de pago **de la deuda** sino al sistema de peaje y los medios de pago del canon **en el momento de tránsito por la vía**. Además, parece incoherente facilitar el pago de la deuda, pero no así el abono del canon en el momento del tránsito por la vía.

En consecuencia, este Ararteko insiste en que el sistema de recaudación debe proporcionar otros medios de pago del canon complementarios al actual, que contempla el pago electrónico exclusivamente porque es el único que admite esa administración.

6. La tasa por infraestructura que la administración establece mediante la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon se exige de manera coactiva de acuerdo con un fin de interés general. Por lo tanto, se trata de una prestación patrimonial de carácter público de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 31.3](#) de la Constitución y sujeta al principio de reserva legal. En este sentido, es preciso que esas normas reguladoras del canon respeten los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

Es decir, si la norma responde al cumplimiento de un objetivo de interés público y proporcional al fin legítimo perseguido como se prevé en el preámbulo, parece oportuno que la exigencia del canon se produzca sin generar ningún tipo de discriminación entre los usuarios de la vía.

Discriminación que puede producirse si la ciudadanía no dispone, por ejemplo, de medios técnicos para conectarse por internet a la página web de Bidegi o carece de medios o recursos para adquirir un TAG, acrónimo utilizado en la norma foral pero que no se define, y que aparentemente coincide con el concepto de dispositivo EIB¹³, como *aquel equipo y programas informáticos que se instala en el*

¹² [ECLI:ES:TS:2021:1137](#)

¹³ Según Real Decreto 183/2022, de 8 de marzo, por el que se regula la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje en las carreteras españolas: Equipo instalado a bordo (EIB): el conjunto de componentes (equipo y programas informáticos) que deben usarse como parte del servicio de peaje, instalado o llevado a bordo de un vehículo con el fin de registrar,



vehículo, según el [Real Decreto 183/2022](#) por el que se regula la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje en las carreteras españolas.

En cualquier caso, los medios de pago antedichos exigen un conocimiento técnico, informático, y en su caso, de conexión a internet, que quizá parte de la ciudadanía usuaria de la vía no tiene y que la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon, no aclara para facilitar su comprensión u obtención.

En tal sentido, el apartado 2 del artículo 7 undecies de la Directiva 1999/62/EC señala:

“2. Las modalidades de recaudación de los peajes y de las tasas de usuarios no supondrán desventajas financieras ni de otra índole para los usuarios no habituales de la red de carreteras. (...).”

En definitiva, este Ararteko conviene en destacar que los medios de pago actuales pueden producir discriminaciones y no se facilita su comprensión y utilización por cualquier usuario que transite por la vía sometida al gravamen.

7. Como corolario de lo anterior, cabe citar de nuevo la norma reguladora del canon, por cuanto define el sistema de peaje en el artículo 5 con el siguiente tenor *“Para la detección, identificación e imputación del canon a los vehículos se implantará un sistema abierto free flow, sin detención de vehículos”,* que se ubicarán *“pórticos”* (artículo 7) y que los medios de pago serán, entre otros, *“a) Dispositivo TAG. b) Registro telemático a través del sitio web de Bidegi SA u otros sistemas telemáticos que, en su caso, se desarrollen, con indicación de la tarjeta bancaria u otros medios de pago que el registro telemático admita en el futuro.”*

La normativa foral no define los conceptos de free flow, pórticos, el dispositivo TAG, qué es un registro telemático y a través de qué concreta dirección electrónica es posible efectuarlo.

Se trata de conceptos y exigencias que, a juicio del Ararteko, generan cierta inseguridad jurídica, y, por lo tanto, no parecen responder a los principios de buena regulación contemplados en el [artículo 129](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por cuanto:

“Artículo 129. Principios de buena regulación.

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad,

almacenar, procesar y recibir o transmitir datos a distancia, y que puede ser un dispositivo independiente o estar integrado en el vehículo



eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. (...).

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.

En efecto, de acuerdo con las anteriores consideraciones, parece adecuado acomodar las actuaciones de la administración y las normas al efecto a los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, a fin de ajustar al marco europeo y estatal el sistema de peaje existente en la actualidad, mediante una adecuada definición de conceptos relativos a los sistemas de peaje y habilitando medios de pago complementarios que permitan el abono del canon en el momento del tránsito sin generar discriminación o desventajas de cualquier índole entre los usuarios de la vía.

En todo caso, dado que la administración en su proceder se ajusta a lo señalado en la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon, no cabría considerar que estemos ante una actuación irregular de la entidad foral. Sin embargo, el sentido de las directivas europeas y la adecuación de la actuación de la administración al interés público, tendente a evitar cualquier clase de discriminación, aconsejaría un ajuste en dicha norma para dar cabida a otros medios de pago corrientes no electrónicos. Como corolario de dicha reforma, procedería la habilitación operativa de los sistemas que lo hagan posible.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Departamento de Infraestructuras Viarias de la Diputación Foral de Gipuzkoa la siguiente:



Sugerencia

Que modifique la Norma Foral 4/2020 reguladora del canon con objeto de habilitar medios de pago corrientes para el abono del canon de la vía A-636, que complementen los sistemas exclusivamente electrónicos implantados en la actualidad.

