

SEMINARI SOBRE LA MILLORA DE LA CORRESPONSABILITAT EN EL TRANSPORT DE VIATGERS

1.- INTRODUCCIÓ: PLANTEJAMENT GENERAL

La perspectiva que des del Síndic podem aportar a aquesta reflexió ha de ser necessàriament la que ens donen les queixes que ens plantegen els ciutadans i les recomanacions que hem fet en aquest àmbit.

Primerament, un breu apunt sobre el procediment de queixa al Síndic i sobre dades estadístiques, per situar la nostra intervenció.

Pel que fa al procediment de tramitació de queixes, destacar que és molt simple i que no es correspon al procediment administratiu general, com a vegades erròniament ens plantegen alguns ciutadans. *(Aquí no hi ha una decisió coactiva sinó una recomanació; tampoc hi ha via de recurs a la decisió del Síndic, ni la tramitació de la queixa interfereix en el procediment administratiu. La valoració del Síndic és més de dret, o d'equitat si és vol, que no de fets: difícilment obrirem un període probatori però podem valorar les que s'han fet en el procediment administratiu o les que creiem que calia practicar i no s'ha fet.)*

Com a trets fonamentals destacaria: La queixa ha de ser escrita, perquè així ho determina la nostra llei reguladora, però pot ser per correu electrònic. Rebuda la queixa, valorem si fa referència a un assumpte en què el Síndic pugui intervenir; és a dir, si està relacionat amb l'activitat administrativa, amb tota l'amplitud amb què cal entendre aquest concepte a partir de l'article 78 del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Cal destacar també que el Síndic no només pot supervisar a l'administració titular del servei, sinó també als operadors, en tant que concessionaris d'un servei públic i només pel que fa a aquesta activitat de concessionari, no pel que fa a altres actuacions, que serien netament privades. L'article 78 EAC és clar en aquest sentit.

Determinat que es tracta d'un assumpte on el Síndic pot intervenir, ens adrecem a l'Administració competent –o a la entitat que gestiona el servei- perquè ens informi sobre la qüestió que planteja la queixa. Rebuda aquesta informació, i les dades complementàries que puguin fer falta, valorem l'actuació i, si considerem que l'Administració havia d'haver actuat d'una altra manera, el Síndic formula una recomanació, que l'Administració pot acceptar o no. I si creiem que l'actuació és correcta, ho raonem a l'interessat.

A grans trets, aquest és el nostre procediment d'actuació, aplicable també a les queixes sobre transport.

L'any passat vam tenir un total de **95 queixes** relacionades amb els serveis de transport públic en general - no tenim informació segregada per tipologia de

transport- que engloba transport aeri, ferroviari, per carretera i taxi. Pel que fa a **2007**, fins al més de juny, el nombre de queixes sobre transport ha estat de **37**.

Sobre aquestes dades, cal fer **dues precisions**: la primera, que engloben **el període de màxima conflictivitat a rodalies Renfe** i, per tant, una part significativa de els queixes són d'aquest servei. En concret, 54 de les 95 queixes de l'any 2006 i 10 de els 37 del 2007.

La segona precisió és que nosaltres **distingim entre queixes i consultes**, en funció de si genera una actuació del Síndic o només orientem al ciutadà sobre opcions per canalitzar la seva reclamació. En el cas de Rodalies Renfe, una vegada oberta l'actuació d'ofici i plantejades les recomanacions, les queixes que hem rebut les hem tractat com a consultes, informant a qui reclama de quin ha estat el plantejament que hem fet sobre aquest tema. Per tant, en realitat, el número de queixes sobre el servei de Rodalies Renfe que abans he remarcat, caldria afegir-hi les que hem classificat com a consultes, i que actualment superen ja les 250.

Pel que fa al contingut de les queixes sobre transport, remarcar que des d'una institució com el Síndic, que té per objecte defensar els drets dels ciutadans, la mobilitat dels ciutadans, i específicament la mobilitat en transport públic, l'hem de veure necessàriament des d'una **dobla perspectiva**:

- El dret a ser usuari d'un servei de transport públic de qualitat. Com en tot servei públic, l'usuari que en fa ús té unes expectatives de qualitat i bon funcionament que es poden veure satisfetes o no. Per tant, una part de les queixes que rebem sobre transport públic fan referència a les característiques del servei en si mateix que, per raons diferents, qui presenta la queixa les considera inadequades.

Els elements que determinen la qualitat són molt diversos –s'han tractat detalladament a la primera intervenció-, però destacaria que **la informació i el tracte** que rep l'usuari i **l'atenció a les reclamacions** que pugui presentar formen part d'aquests paràmetres o indicadors de la qualitat del servei.

- Un segon aspecte, més instrumental, és la incidència que té el funcionament del servei transport públic en l'exercici d'altres drets: accés a la feina, a l'educació, a l'oci, a altres serveis -sanitaris, per exemple-. Les dues perspectives sovint es barregen, però podríem dir que aquesta segona està més relacionada amb les queixes que fan referència a la **capacitat i configuració de la xarxa de transport** per satisfer la demanda del ciutadà: freqüència i capacitat dels vehicles, rapidesa i fiabilitat, incidències i endarreriments, trajectes sense cobertura, etc.

En aquest segon àmbit, cal fer una precisió sobre l'abast de la intervenció del Síndic: nosaltres podem contribuir a detectar mancances o desequilibris de la xarxa de transport però no podem substituir l'administració competent en cada àmbit territorial per definir la configuració de la xarxa de transport de viatgers, d'acord amb les necessitats del conjunt de la població i amb els recursos disponibles. En aquest àmbit i a un marge de decisió discrecional, de lliure decisió o, si es vol dir així, d'acció de govern, que en la lògica del sistema democràtic, ha d'exercir qui té la competència per fer-ho.

Dit d'una altra manera, el Síndic ha de demanar que es valorin totes les peticions de millora de cobertura de transport de viatgers que els ciutadans plantegin i que rebin una resposta **raonada i raonable**, però també ha d'acceptar que és l'Administració qui ha de planificar la configuració global de la xarxa d'acord amb les necessitats també globals de la població i que òbviament, una cobertura plena o ideal de totes les necessitats de transport no serà mai possible.

Ara bé, això no significa que el Síndic no pugui assenyalar que una determinada petició de cobertura o d'increment de freqüències hauria de rebre una resposta positiva.

Dos exemples de recomanacions que afecte la configuració o cobertura del servei:

- Els canvis poblacionals a l'àrea d'influència de Barcelona i l'increment de la mobilitat laboral ha de tenir una resposta en la planificació i dimensionament de la xarxa de transport públic. El cas de la xarxa de Rodalies de Renfe és un cas sagnant de manca d'adaptació a aquest fenomen, a banda d'altres problemes associats. Un dels problemes, per tant, és la **saturació en hores punta** d'un servei pensat per a una demanda molt inferior a la que té actualment.
- Molts municipis de Catalunya tenen urbanitzacions sense comunicació amb transport públic amb el nucli urbà. Les peticions dels residents de tenir un servei de transport regular per cobrir aquest servei normalment no seran assumibles pel cost de mantenir el servei, amb relació als usuaris potencials. Però hi ha casos en què una petita desviació en una línia ja existent amb una parada addicional, permetria donar-hi resposta sense crear disfuncions i amb un cost moderat. Altres vegades, una possible solució, encara que limitada, pot ser el taxi col·lectiu.

Aquests aspectes de configuració i capacitat de la xarxa, que depenen fonamentalment de les administracions titulars del servei, són essencials des de la perspectiva de la percepció que el ciutadà té de l'atenció a les seves necessitats.

2.- LES RECOMANACIONS DEL SÍNDIC SOBRE QUALITAT DEL SERVEI DE TRANSPORT PÚBLIC: SISTEMA TARIFARI INTEGRAT I RODALIES RENFE.

Pel que fa als aspectes lligats a la qualitat del servei de transport, voldria fer referència a dues actuacions que penso que il·lustren significativament el que el Síndic ha dit en aquest àmbit. La primera seria el Sistema Tarifari Integrat i la seva implantació a l'àrea d'influència de la ciutat de Barcelona.

En segon terme, per contingut i per actualitat, la xarxa de rodalies de Renfe. Crec que algunes de les consideracions que hem fet són aplicables també a altres sistemes de transport i convé, per tant, destacar-les amb aquesta perspectiva il·lustrativa.

2.1- Sistema Tarifari Integrat.

La implantació del Sistema Tarifari Integrat, l'any 2001, va suposar donar resposta a una realitat comprovable: una bona part de la mobilitat obligada en transport públic a la conurbació de Barcelona es fa enllaçant diferents mitjans de transport públic.

Vam valorar positivament aquest sistema, en la mesura en què suposava abaratir el cost del transport per un nombre significatiu d'usuaris i en la mesura en què comportava també afavorir l'alternativa de transport públic front el particular.

En el moment de posada en funcionament vam rebre queixes de ciutadans que consideraven que amb la implantació del sistema es perjudicava o quedaven exclosos determinats trajectes. Algunes d'elles es van detectar i resoldre en aquest estadi inicial. D'altres tenien a veure amb la delimitació de les corones tarifàries i vam entendre que, tot i que era legítim que alguns usuaris se sentissin perjudicats, la configuració de les corones no era arbitrària i responia també a la necessitat, certament complexa, de garantir l'equilibri financer del sistema.

Passats els anys de consolidació del sistema, hi ha **dues qüestions**, però, que pensem que continuen pendents de resoldre i que cal abordar.

En aquest sentit, mantenim oberta una actuació sobre la necessitat que hi hagi **títols integrats amb bonificació social**. La realitat actual és que diversos operadors integrats mantenen títols propis amb bonificació social, amb un format molt heterogeni, però no n'hi ha cap d'integrat per a col·lectius específics, a excepció dels joves.

Des del Síndic pensem que aquesta és una mancança que cal corregir i em demanat a les administracions que participen en el Sistema integrat un esforç en aquest sentit.

Sabem que aquesta qüestió s'ha plantejat al Consell de l'ATM i que s'han fet estudis per avaluar-ho. També som conscients que aquest és un tema complex i que és difícil arribar a un acord sobre com s'han d'articular les bonificacions i com s'ha d'assumir el seu cost econòmic. Però també pensem que la mateixa creació del Sistema Tarifari Integrat va requerir de tots els administracions i dels operadors que hi participen un esforç important, que ara s'hauria de mantenir per estendre els beneficis de la integració a la tarificació social.

És cert que es pot defensar que la política social de suport a determinats col·lectius s'ha de fer de forma directa i no a través de la xarxa de transport. Però mentre no s'articuli un sistema alternatiu adequat amb aquests paràmetres, pensem que aquest no pot ser l'argument per rebutjar l'extensió al Sistema integrat dels beneficis que ja existeixen en alguns mitjans de transport.

L'altre punt de controvèrsia seria el **bitllet senzill no integrat**. Comprenem les raons que emparen aquesta opció: és legítima la decisió d'excloure el bitllet senzill dels beneficis de la integració si el que es pretén és afavorir l'ús habitual i no esporàdic de la xarxa de transport públic, com a alternativa al trasllat amb vehicle privat. Sabem també que aquesta ha estat la decisió adoptada en altres ciutats amb sistema tarifari integrat homologables a Barcelona (encara que no totes). Ens consta, igualment, que hi ha títols integrats que permeten un ús esporàdic i, per tant, són una **alternativa al bitllet senzill** en molts casos.

Però també hem de destacar que el percentatge d'ús d'aquest títol –al voltant del 13% del total de viatges, segons les darreres dades que ens va facilitar l'ATM– és prou significatiu com perquè no es pugui qualificar de marginal o poc significatiu en el conjunt del sistema. Des d'aquesta perspectiva, pensem que el volum d'usuaris que en fan ús és massa elevat com per acceptar sense més aquesta exclusió.

Altra cosa és que la implantació dels títols integrats que permeten un ús esporàdic redueixi significativament aquell percentatge. En aquest sentit, hem suggerit a l'ATM que potenciï la difusió d'aquests títols per aconseguir aquest efecte.

Incrementar el nombre d'usuaris que es beneficien de la integració és també un element de qualitat del sistema.

2.2 Rodalies Renfe

Sobre el problema de la xarxa de Rodalies de Renfe se n'ha parlat molt i els mitjans de comunicació en fan un seguiment exhaustiu i continuat, que d'altra banda està plenament justificat, per la gravetat de la situació i el volum de ciutadans afectats.

Al Síndic rebem des de fa temps queixes i consultes relacionades amb el funcionament d'aquest servei, que ens han portat a formular un seguit de consideracions, que recollim en el nostre informe de l'any 2006.

Més que fer una anàlisi detallada dels problemes de la xarxa de rodalies i de les mesures que hem proposat, que excediria de l'objecte d'aquesta jornada i del temps assignat, la referència a aquest cas em serveix per destacar algunes recomanacions que estan directament relacionades amb la percepció de qualitat dels ciutadans i que, com deia abans, són traslladables a altres xarxes de transport, encara que no pateixin situacions d'aquesta gravetat.

La solució als problemes de la xarxa de rodalies depèn de molts factors i que alguns d'ells no es poden aplicar a curt termini, però algunes de les mesures que hem assenyalat haurien de contribuir a disminuir la percepció que ara té l'usuari de falta absoluta d'atenció, per no dir directament de maltracte.

Així, dos dels aspectes que pràcticament totes les queixes dels usuaris de Renfe destaquen són la **manca d'informació** als afectats i les **dificultats per formular una reclamació i rebre una resposta**.

Més enllà dels trastorns personals i laborals que les incidències gairebé diàries ocasionen a l'usuari, la manca d'informació sobre l'abast de la incidència, la durada prevista o la disponibilitat de mitjans alternatius de transport, si és el cas, enerva especialment els afectats i augmenta la sensació de desprotecció i manca d'atenció que la incidència reiterada de per sí ja provoca. Per tant, aquest ha de ser un aspecte que l'operador ferroviari ha de cuidar especialment alhora de fer front a la situació que viu la xarxa de rodalies.

S'ha de reconèixer que d'un temps ençà, Renfe ha fet un esforç per millorar la informació als usuaris, sobre tot pel que fa a la difusió d'interrupcions programades i incidències a la seva pàgina web i al mitjans de comunicació. El gran escull continua sent, però, la informació en temps real a l'interior dels trens, pendent, en part de la renovació de combois. **Cal informar de què passa, temps estimat de solució i alternatives**.

Pel que fa a la possibilitat de reclamar, vam recomanar a Renfe que calia incorporar mitjans de reclamació alternatius al llibre de reclamacions i potenciar la reclamació a través de la pàgina web de la companyia o per via telefònica.

Però a banda de facilitar la reclamació, cal garantir una **resposta expressa i motivada**. I més enllà de la resposta formal, cal també establir un mecanisme de compensació quan correspongui. En aquest sentit, suggeríem **mecanismes de compensació automàtics** com la devolució de l'import del bitllet, un títol gratuït equivalent, o l'aplicació de descomptes.

En aquesta línia de compensació immediata cal entendre que s'inscriu l'anomenat "ticket-express". Destaquem com a crítica a aquest sistema que comporta per a l'usuari perdre un temps en reclamar, que s'acumula al retard ocasionat per la incidència, i que, fins fa pocs dies, no tenia en compte l'ús de títols integrats. El bescanvi de títols integrats probablement farà créixer el percentatge de sol·licituds de devolució, que fins ara sembla que està en el 10%.

L'establiment d'una compensació automàtica pensem que és una **mesura extrapolable**, amb les adaptacions que calgui, a altres operadors i a situacions on la incidència és molt menys freqüent. No es tracta de traslladar aquesta mesura mimèticament a supòsits que no tenen res a veure amb l'excepcionalitat de rodalies Renfe però entenem que la devolució de l'import del bitllet, o el bescanvi per un d'equivalent, quan no ha estat possible, per les raons que sigui, prestar el servei en les condicions compromeses, reforça per a l'usuari la idea de compromís rigorós i voluntat d'oferir un servei de qualitat.

Per últim, destaquem també de les recomanacions formulades a Renfe la de donar major difusió a **l'adhesió al sistema arbitral de consum**, com a alternativa de resolució de conflictes entre l'operador i els seus usuaris.

Aquest és un aspecte que des del Síndic volem destacar especialment. La submissió a arbitratge obre al ciutadà la possibilitat de reclamar contra el prestador del servei sense els costos associats a la reclamació judicial.

En el cas de Renfe, està adherida al sistema arbitral de consum, però cal que els seus usuaris ho sàpiguen. Per això li vam demanar que hi donés àmplia difusió, indicant-ho en els títols de transport, a les oficines d'atenció a l'usuari, les taquilles de venda, els fulletons informatius i les campanyes de publicitat.

3.- PUNTS A DESTACAR

Les dues actuacions descrites em serveis per destacar, a manera de conclusió, quatre aspectes que des del Síndic pensem que cal tenir especialment en compte per millorar la qualitat dels serveis de transport públic i, molt especialment, per millorar la percepció que els usuaris tenen d'aquests serveis:

- **Informació com a element de qualitat:** i l'informació puntual i completa sobre les condicions del servei i les incidències són elements que contribueixen significativament a configurar la percepció de qualitat del servei. I això ho ha de tenir especialment en compte l'operador que el presta però també l'administració titular del servei, quan valora les ofertes i verifica com es presta.

La informació sobre els compromisos de qualitat continguts a la carta de servei, quan n'hi ha, i les conseqüències de l'incompliment d'aquests compromisos. Cal garantir que els usuaris coneguin la carta de serveis i com poden exigir-ne el compliment.

- **Tracte a l'usuari:** una part dels ciutadans que se'ns adrecen en matèria de transport no ho fan per queixar-se del servei en sí, sinó del tracte rebut pel personal que hi presta servei. El percentatge no és significatiu ni preocupant, en termes generals, però cal invertir esforços en formar el personal en atenció a l'usuari, com a forma de millorar la percepció de qualitat del servei.

- **Atenció a les reclamacions:** avançar en una atenció àgil i eficaç a les reclamacions, incorporar la possibilitat de formular-les telemàticament. Tot el que sigui facilitar la formulació de les queixes i la seva resposta i, quan calgui, la compensació, contribuirà a una percepció més positiva del servei.

Cal també que els sistemes d'atenció al client sàpiguen orientar a vies de reclamació externes (Administració titular, OMIC, Síndic, Junta Arbitral) si l'usuari no està d'acord amb la seva decisió.

- Per últim, un aspecte sobre el que des del Síndic volem posar especial èmfasi: Promoure la submissió dels conflictes amb els usuaris a **arbitratge de consum**, com a alternativa a la judicialització. Les reclamacions en aquest àmbit normalment no compensen, per temps i diners, reclamar judicialment. Des d'aquesta perspectiva, la possibilitat de formular la reclamació arbitral com a alternativa, els usuaris la perceben positivament. Pensem que hauria de ser també un aspecte a tenir en compte alhora de valorar les condicions del servei que es presta i les ofertes dels operadors.

Cal, per tant, fomentar l'adhesió a l'arbitratge entre els operadors i que el ciutadà estigui informat, pel mateix operador, que té aquesta possibilitat si vol reclamar.