Asunto 11/2024

RESOLUCIÓN RELATIVA A UNA QUEJA PRESENTADA CON RELACIÓN AL SERVICIO WEB DE VENTA DE BILLETES DE TRANSPORTE PÚBLICO GESTIONADO POR LA EMPRESA DE TRANSPORTES (…)

I.- CONSULTA

1.- El 27 de septiembre del 2024 se recibió a través del correo electrónico una queja sobre el servicio de transporte público que se presta a través de la empresa (…), concretamente en relación con el servicio de venta y gestión de billetes *online*, y se solicita a la Diputación foral que garantice las condiciones mínimas que debe cumplir dicho servicio público.

II.- NORMAS DE APLICACIÓN

1.- Por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 1 de marzo del 2016 se aprobó el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público (SII), con el que se quiere afianzar la ética pública y la ejemplaridad como señas de identidad de la Institución.

En el marco de dicho Sistema, se han aprobado sucesivamente diferentes Códigos de conducta: por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 1 de marzo del 2016, el Código de Conducta y Buenas Prácticas de los miembros de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público (CCCP); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 5 de septiembre de 2017, el Código de Conducta y Marco de Integridad Institucional aplicable a la contratación pública (CCC); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 7 de noviembre de 2017, el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público foral de Gipuzkoa (CCEP); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 2 de octubre del 2018, el Código de conducta y Marco de Integridad aplicable a Ayudas y Subvenciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público (CCAS); por Decreto Foral 13/2022, de 13 de septiembre, el Código de Conducta aplicable a los grupos de interés que interactúan con la Diputación Foral de Gipuzkoa y su sector público (CCGI); y por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 10 de enero del 2023, el Código Ético para la utilización de los datos y la inteligencia artificial en la Diputación Foral de Gipuzkoa y en el resto de entidades que forman parte del sector público foral (CDIA).

2.- Tanto el SII como los respectivos Códigos de conducta establecen que será la Comisión de Ética Institucional (CEI), cuya organización, procedimiento y funcionamiento se regula en el Decreto Foral 10/2022, de 3 de mayo, el órgano de máxima garantía y quien conozca los asuntos relativos a su aplicación, correspondiéndole tramitar y resolver las quejas y denuncias recibidas sobre el incumplimiento de los valores, principios y normas de conducta establecidos en los diferentes instrumentos de desarrollo del Sistema de Integridad Institucional.

III. VALORACIÓN DE LA COMISIÓN DE ÉTICA INSTITUCIONAL

1.- En el presente asunto se denuncia el mal funcionamiento del servicio de venta y gestión de billetes de transporte público que se presta a través de la empresa (…).

Dado que la queja recae sobre un tercero, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 9 del Decreto Foral 10/2022, de 3 de mayo, relativo a la tramitación, resolución y notificación de los asuntos, el 2 de octubre se trasladó a las personas responsables de la Dirección General de Movilidad y Transporte Público (en adelante, la Dirección) la queja recibida a fin de informarles y garantizar su derecho a poder manifestar y argumentar las consideraciones oportunas, a la vez que se solicitaba información adicional. En este sentido, la Dirección remitió el 9 de octubre un escrito con sus consideraciones.

2.- La queja la presenta un particular usuario de los servicios de trasporte público gestionados por la mencionada empresa.

En el escrito hace constar el monopolio que desde hace años ejerce esta empresa en muchos de los servicios públicos de transporte de Gipuzkoa, para señalar a continuación que no conoce peor servicio web de venta y gestión de billetes. Señala que en muchas ocasiones ha presentado quejas ante la empresa, pero que al parecer no consta entre las condiciones de la Diputación foral la obligatoriedad de contar con un servicio web fiable. Señala el interesado que a falta de que los propios usuarios puedan exigir este requisito, siendo un servicio prestado en base a un convenio o concesión debería ser la Diputación foral quien garantizara las exigencias mínimas que debe tener un servicio social, lo cual solicita.

3.- La Dirección, por su parte, contesta a las cuestiones planteadas por esta CEI, facilitando, además, los pliegos de contratación y el contrato de concesión con la empresa en cuestión.

Según se señala, se está realizando un correcto seguimiento de la ejecución de este contrato y se tiene conocimiento de numerosas reclamaciones habidas en relación con el servicio prestado, que se han recibido a través de los diferentes canales habilitados para su recepción tanto por parte de la Diputación foral como por la propia empresa. En este sentido, señala que se actúa en cada momento según las necesidades detectadas y siempre bajo criterios de eficacia y eficiencia para garantizar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Explica que el colapso se ha debido al extraordinario aumento de consultas y ventas *online*, que en 2024 se han quintuplicado respecto a los niveles previos a la pandemia. Esto se ha debido, entre otras cuestionas, a las políticas de fomento de transporte público que se han adoptado, tales como las bonificaciones, la integración del servicio al aeropuerto de Bilbao o el aumento de frecuencias, que ha conllevado el aumento del volumen de usuarios del servicio y provocado la sobrecarga del sistema. Por esta razón el Departamento de Movilidad, Turismo y Ordenación el Territorio de la Diputación foral requirió a la empresa la adopción de medidas para paliar el colapso de su página web, tales como la optimización del volcado de datos de la base de datos, la creación de un nuevo servidor virtual, la ampliación de recursos en los servidores actuales o la instalación de herramientas de monitoreo, entre otras. Además, desde el 9 de septiembre del 2024, se ha reforzado el personal de las taquillas de la estación de autobuses de Donostia para garantizar una atención rápida en momento de alta demanda. Según se advierte, en el último mes se ha visto cómo las medidas han surtido efecto y la venta de billetes a través de la página web han pasado de 1.700 a rozar los 5.000.

Finalmente, se señala que el Departamento continuará trabajando en la implementación de medidas para que la situación de colapso no vuelva a repetirse y para que cada vez un mayor número de usuarios apueste por el transporte público, así como para garantizar un servicio sostenible, cómodo, seguro, accesible, competitivo y de calidad.

Por todo ello, se afirma que seguirán vigilantes hasta que se implementen todas las soluciones requeridas.

4.- En el asunto que nos ocupa se denuncian deficiencias en el servicio de transporte público ofrecido a través de la empresa (…). Una vez más se trata de un servicio prestado a través de un contrato administrativo de concesión, es decir, que no es un servicio prestado directamente por la entidad foral sino por una empresa contratada para ello. Esta cuestión, como ya se ha dicho con anterioridad (Resoluciones 04/2023, 06/2023, 07/2023, 03/2024), resulta indiferente pues si a ojos de la ciudadanía la responsable de la gestión y prestación del servicio es la Diputación foral deben regir los valores y principios que el SII establece para prestar unos servicios de calidad. Para ello, en el presente asunto, deberá asegurarse el cumplimento tanto de lo establecido en el

Código relativo a la contratación pública foral (CCC) como al empleo público foral (CEEP).

Como ya se decía en las resoluciones mencionadas, la mayor parte de las normas que se establecen en el CCC están dirigidas a garantizar la integridad del procedimiento de contratación en sí mismo, esto es, desde la justificación de la necesidad de contratar, pasando por la licitación a la adjudicación. Y, sin embargo, ha de ponerse en valor la importancia de la supervisión de la ejecución del contrato, imprescindible para garantizar la adecuada gestión del servicio. Así lo señala el propio CCC es su apartado relativo a la ejecución del contrato, donde se señala:

> *8. **Ejecución adecuada del contrato** y abono del precio pactado*
>
> > *8.1. **El contratista ejecutará el contrato** conforme a lo pactado **evitando cualquier abuso relacionado con** el objeto, **la calidad**, el precio u otros elementos.*
> >
> > *(…)*

En caso de detectar alguna irregularidad, deberá informarse para proceder a adoptar las medidas correctoras o sancionadoras, en su caso, que correspondan:

> *9. Deber de exigencia de contratos y **detección de Irregularidades***
>
> > *El personal que tuviera asignada la **responsabilidad de vigilancia de la correcta ejecución deberá reportar de cualquier irregularidad, falta de calidad,** etcétera que detecte en los contratos.*

Y para poder llevar a cabo esta función de supervisión, la Administración cuenta con diferentes herramientas que obligan al contratista:

> *12. Información sobre **gestión del contrato***
>
> > *12.1. El contratista se comprometerá a presentar, a petición del poder adjudicador, todos los **documentos justificativos de las condiciones de ejecución** del contrato.*
> >
> > *12.2. Las empresas o entidades licitadoras **consienten la realización de todos los controles documentales o in situ** que se consideren necesarios para reunir pruebas que corroboren la sospecha de que se han producido gastos comerciales no habituales (gastos extraordinarios) u otro tipo de prácticas anticompetitivas o corruptas.*
> >
> > *(…)*

Lo que se pretende es asegurar una correcta prestación de los servicios contratados y garantizar el cumplimento de los compromisos adquiridos por ambas partes en el contrato suscrito. Dado que la presente queja recae exclusivamente sobre el servicio de venta y gestión de billetes a través de la página web, habrá que ver las obligaciones que se contrajeron a este respecto.

Analizando la documentación facilitada por la Dirección, podemos comprobar que no son muchas las referencias que se hacen a esta cuestión. El contrato data del 2014 y, a pesar de que los servicios web y las cuestiones tecnológicas estaban en pleno auge en muchos ámbitos, fue precisamente a partir de esa época cuando empezó a impulsarse significativamente la digitalización del transporte público, con la introducción de nuevas plataformas en línea y aplicaciones móviles para la compra de billetes. Puede que sea esa la razón por la que no tuviese más presencia en los pliegos de contratación, donde se pone más el foco en la venta telefónica, por ejemplo, aunque ciertamente ya se señalaba que se valoraría la ampliación de los canales a través de los cuales podrían realizase la demanda de servicio (como página web, mensajería digital, etc.). En todo caso, ya se señalaba que el sistema debería adecuase a la evolución que este tipo de servicios experimentaran a lo largo de la ejecución del contrato. Y siendo esto así, la empresa adjudicataria presentó en su oferta, como mejora, la opción de solicitud de servicio a través de una página web creada al afecto, por lo que *de facto* pasa a ser considerada parte del servicio contratado y, su cumplimiento, una obligación esencial.

Atendiendo a las obligaciones contraídas por ambas partes, como no podía ser de otra manera, la empresa adjudicataria se compromete a garantizar, de forma permanente y general, la prestación de los servicios con la continuidad convenida, y en caso de que por causas de fuerza mayor no pudiera prestarse normalmente, se compromete a poner toda la diligencia necesaria para su restablecimiento. Aquí encajaría también la obligación de contar con todos los medios técnicos necesarios para la buena ejecución de los trabajos y servicios, así como preservar su mantenimiento y funcionamiento. Y, por supuesto, la empresa se compromete a mantener informada a la Diputación foral sobre cualquier incidencia que pueda surgir en el desarrollo del servicio y que dificulten la prestación del mismo conforme a lo contratado.

Por su parte, la Diputación foral, no solo conserva, como derecho, los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios, sino que le corresponde la planificación, definición y control del buen funcionamiento de los servicios prestados.

Estas exigencias y condiciones que se establecen tanto en los pliegos técnicos y administrativos como en el contrato firmado por ambas partes, van en total consonancia con lo establecido en el CCC, que en todo momento vela porque la prestación del servicio

se realice con las garantías y la calidad que se le espera, de acuerdo con lo exigido en el contrato y también de forma general en el SII. Es esta una cuestión importante, tanto desde la perspectiva del usuario como también desde la perspectiva institucional, ya que evita uno de los riesgos inherentes a la contratación pública como es la supervisión defectuosa de la ejecución del contrato; la falta de verificación de la calidad de los bienes o servicios adquiridos o la falta de sanciones por incumplimiento contribuyen a que se den más y mejores condiciones para irregularidades, también éticas, en este ámbito.

Según señalan desde la Dirección, el seguimiento del contrato se ha venido realizando regularmente y de forma similar a la que se realiza en el resto de contratos, por lo que entendemos que se ha seguido el procedimiento habitual establecido para ello. Aún y todo, es evidente que el servicio no ha funcionado con normalidad, siendo exponente el elevado número de reclamaciones que se han recibido sobre este asunto (a fecha de 4 de octubre del 2024, un total de 115 reclamaciones recibidas a través de diferentes canales y medios). No se menciona en qué periodo de tiempo han sido recibidas, aunque si tenemos en cuenta que el interesado ya señala en su escrito que ha presentado diferentes quejas en numerosas ocasiones ante la empresa, que ésta lleva 10 años encargada de la gestión del servicio y que en los últimos meses los medios de comunicación han informado de estas y otras anomalías en relación a la calidad del servicio prestado, podemos pensar que hace tiempo que se vienen recibiendo. Y aunque tampoco sabemos en qué momento la Diputación foral ha instado a la empresa a adoptar las medidas correctoras, no puede afirmarse que el seguimiento no se haya realizado. Es más, a la vista de los datos que aporta, a raíz de los problemas habidos se han adoptado medidas que han conseguido solventar, de momento, las incidencias habidas y, según se afirma desde la dirección, se seguirán implementando mejoras para evitar que vuelva a repetirse la situación de anormalidad. Y en el marco del seguimiento del contrato, y atendiendo a lo establecido en los pliegos administrativos sobre los incumplimientos y penalidades, entendemos se habrán tenido en cuenta y se habrá valorado si cabe o no sancionar a la empresa por el anormal funcionamiento del servicio.

Por tanto, todo apunta a que cierto seguimiento sí se ha realizado. Y así debe ser, ya que no olvidemos que estamos hablando de un servicio público a los ciudadanos y ciudadanas. Casi cualquier actividad de la Administración tiene, de una forma u otra, incidencia en la ciudadanía, y por ello siempre ha de actuar con diligencia. Pero más aún, si cabe, cuando de prestación de servicios públicos y básicos hablamos, ya que tienen un efecto directo en la calidad de vida de las personas, no solo porque puede verse afectada la salud, la educación o la seguridad, sino porque garantiza el acceso justo y equitativo a los servicios básicos, la cohesión social, contribuyen al crecimiento económico y el desarrollo del territorio y, en definitiva, facilitan la vida de las personas. La Administración foral, por tanto, tiene una gran responsabilidad social.

Así lo entiende también el CCEP, y por ello señala unos principios de buena gestión que tienen como objetivo alcanzar los resultados y metas programados y llevar a cabo un proceso de mejora continua en la calidad y eficiencia de los servicios públicos forales que se prestan a la ciudadanía. De esta forma, al hablar de Responsabilidad profesional señala lo siguiente:

3.5. Responsabilidad profesional

*a) La actividad de servidor público o de empleado público foral es una profesión **cuya finalidad última y esencial es prestar servicio a la ciudadanía**.*

*b) En el ejercicio de sus funciones las y los empleados públicos forales actuarán siempre con plena responsabilidad profesional, **cumpliendo sus funciones y tareas con la mayor diligencia posible y dedicando los esfuerzos necesarios para cumplir los objetivos** marcados.*

(…)

Es evidente que los servicios públicos son importantes, porque nos ayudan a vivir mejor en muchos aspectos. Y es la Administración quien tiene que asegurarse de que estos servicios funcionen bien y de que todos tengamos acceso a ellos. La supervisión constante y rigurosa asegura que los servicios públicos se presten conforme a los estándares de calidad acordados; sin una supervisión adecuada, existe el riesgo de que se deterioren los niveles de calidad y si estos servicios fallan, las personas más vulnerables son las más perjudicadas. En definitiva, la supervisión de los servicios públicos, también de los que se prestan a través de una concesión, no es solo una cuestión técnica o administrativa, sino que es una herramienta crucial para asegurar que dichos servicios cumplan con su función central, que no es otra que mejorar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

En virtud de todo lo expuesto, la Comisión de Ética Institucional adopta, por unanimidad, con fecha de 18 de octubre del 2024, la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. - A la vista de los datos y evidencias aportadas y teniendo en cuenta lo establecido en el Código relativo a contratación pública foral, consideramos que no se aprecian evidencias suficientes para afirmar que la supervisión de la ejecución del contrato realizada por parte de la Dirección General de Movilidad y Transporte Público

vulnere lo establecido en el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público.

Segundo.- En cualquier caso, siendo claramente responsabilidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa velar por el buen funcionamiento de los servicios públicos y porque éstos se presten con la calidad que requiere el Sistema de Integridad Institucional, recomendamos que se adopten todas las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de lo establecido en los artículos del Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público foral con relación al principio de Responsabilidad profesional y en el Código relativo a Contratación pública foral respecto a la ejecución, supervisión y gestión de los contratos, para asegurar el buen funcionamiento del servicios de transporte público.

Irune Berasaluze Lazkano
Presidenta de la Comisión de Ética Institucional