

Calidad y corresponsabilidad en el transporte público de viajeros por carretera

1. El modelo conceptual de la corresponsabilidad en el transporte de viajeros
2. Fórmulas de coordinación administrativa y de homogeneización de prestaciones
 - 2.1. La complejidad del transporte público metropolitano
 - 2.2. Las tipologías de “Autoridades de Transporte”
 - 2.3. Tipos de “Autoridades de Transporte” en España
 - 2.4. Estado de la coordinación administrativa: los casos de West Midlands, Madrid y Catalunya
 - 2.5. Incentivos y penalizaciones
 - 2.5.1. Aspectos cualitativos generales de los contratos en Europa
 - 2.5.2. Estudio de casos: Goteborg, Manchester, Londres y Copenhague.
3. El reto de la provisión de la información sobre transporte público
4. El reto de la atención a insatisfacciones en el transporte público
5. Resumen de buenas practicas de referencia

2.1 LA COMPLEJIDAD DEL TRANSPORTE PÚBLICO METROPOLITANO ^(1, 2, 3)

► Principales problemas de movilidad en las ciudades

1. Las pautas de movilidad evolucionan demasiado rápido :

- La dispersión urbana
- La economía
- El modo de vida

Necesidades de movilidad complejas

2. Una planificación inadecuada:

- Elevadas inversiones a largo plazo
- La demanda evoluciona rápidamente
- La oferta puede quedar desfasada

Enfoque integrado

3. Interrupción del viaje en los transbordos:

- Pérdida de tiempo
- Interrupción

Intercambiadores

El transporte público es indispensable para la movilidad en áreas de elevada densidad de población, y así evitar la congestión de tráfico, contaminación, ruido, accidentes...

4. En las redes multimodales es necesaria la integración de las tres políticas del sistema del transporte:

- Técnica o física (transbordos)
- Funcional
- Tarifaria

Seamless mobility

5. En los distintos operadores (metro, bus, tranvía, etc...) debe haber:

- Integración de horarios, tarifas, transbordos, información, marketing, etc....
- Competencia de distintas Autoridades Públicas.

► Niveles de organización del transporte público

6. Estratégico: Objetivos de política de transportes. Autoridades públicas.

7. Táctico: Definición de la oferta de servicios (cantidad y calidad). El más complicado:

- Planificación: redes y movilidad futuras.
- Recursos financieros.

8. Operativo: Empresas operadoras.

⁽¹⁾ Fórmulas de coordinación administrativa y de homogeneización de las características de servicio, Seminario "El modelo UNE-EN 13816 en transporte de viajeros", M^a Eugenia López Lambas, 2007 (<http://www.fundacioncetmo.org/fundacion/seminarios2007/m.eugenia.pdf>).

⁽²⁾ Aproximación al marco institucional de las Autoridades del Transporte Público (ATP) en España, Observatorio de la movilidad metropolitana, IV Jornada Técnica: El papel de las Autoridades de Transporte en la Integración Modal; Paco Medina, 2007 (http://www.transyt.upm.es/files/difusion/cursos_y_seminarios/jornada_tecnica_4_barcelona/Presentaciones_pdf/Sesion2/PMedina.pdf).

⁽³⁾ Organización del transporte público en las áreas metropolitanas europeas, EMTA, 2002

(<http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3D01-Traduccion%2520de%2520PaperI&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1181214735637&ssbinary=true>).

Ejemplo:

En el reino Unido hay división formal entre:

- **PTA (Passenger Transport Authority):** nivel estratégico.
 - ↳ Representantes de los consejos locales en función de la población.
- **PTE (Passenger Transport Executive)**
 - ↳ Implementa las decisiones tomadas por la Autoridad.

ATP	Fecha de creación	ATP	Fecha de creación
Amsterdam (ROA)	1993*	Londres (TfL)	2000
Atenas (OASA)	1977	Lyon (SYTRAL)	1983
Barcelona (ATM)	1997	Madrid (CTM)	1985
Berlín (VBB)	1996	Manchester (GMPTE)	1968
Bilbao (CTB)	1975**	Munich (MVG)	1975
Bremen (VBN)	1989	Newcastle (Nexus)	1968
Colonia (VRS)	1987	París (STIF)	1959
Copenhague (HUR)	2000*	Praga (ROPID)	1993
Dublín (DTO)	1995	Rhine-Ruhr (VRR)	1990*
Francfort (RMV)	1994	Sheffield (SYPTE)	1968
Glasgow (SPT)	1973	Stuttgart (VVS)	1978
Hamburgo (HVV)	1996*	Valencia (ETM)	2000
Helsinki (YTV)	1996*	Viena (VOR)	1984
Leeds (Metro)	1985	Zurich (ZVV)	1990
Liverpool (Merseytravel)	1968		



2.2 LAS TIPOLOGÍAS DE “AUTORIDADES DE TRANSPORTE”

► Autoridades del Transporte Público

Las ATP's constituyen instrumentos para la planificación y gestión integrada de las infraestructuras y servicios de transporte público en las áreas metropolitanas.

Estos organismos de carácter público, con independencia de su naturaleza jurídica administrativa, tienen como objetivo la mejora funcional del sistema de transporte y entre sus funciones se encuentra la concentración económico-financiera del transporte público y su integración tarifaria.

También puede corresponderles la elaboración, tramitación y evaluación de los planes directores autonómicos de movilidad sostenible y de los planes territoriales específicos, así como la emisión de informes con respecto a los planes de movilidad urbana sostenible y estudios de evaluación de la movilidad generada.

CARACTERÍSTICAS:

- ✓ La mayoría de Autoridades de Transporte Público se crearon después de 1980.
- ✓ El territorio y la población en las que se encuentran varían enormemente (Ej.: Berlín 30.000 km² y 6 millones de personas; París 12.000 km² y 11 millones de personas; Madrid 8.000 km² y 5 millones de personas).
- ✓ Operadores: menos de 30 en Barcelona; menos de 5 en Ámsterdam, Bruselas y Roma; 100 o más en París. Frankfurt.
- ✓ Los recursos financieros dependen de las funciones en distintos niveles de subvención.
- ✓ En general, la principal fuente económica son las subvenciones, también los impuestos específicos.

► Tres sistemas mayoritarios en cuanto a organización

1. **Áreas metropolitanas donde la responsabilidad de organizar el Transporte Público es competencia de las autoridades locales ordinarias:**
 - Cada municipio es responsable de sus servicios municipales y la región de los servicios municipales (Varsovia).
 - Áreas metropolitanas bajo responsabilidad de una única autoridad regional i metropolitana (Bruselas capital).
2. **Áreas metropolitanas donde la responsabilidad de organizar el Transporte Público es competencia de los operadores (Milán).**
3. **Áreas Metropolitanas con un organismo específico encargado de organizar el transporte público (Reino Unido, Alemania).**
4. Hacia un **modelo español** (CRTM, ATM...): **las áreas metropolitanas disponen de Autoridades de Transporte Público que reúnen a las autoridades públicas responsables de transporte público.**

► Recursos y competencias

5. Competencia Territorial:

- Diversas autoridades: Áreas metropolitanas o regionales, o servicios locales: Frankfurt.
- Una ATP para todos los servicios: Londres, París.

6. Competencia modal:

- Objetivo: integración de todos los servicios.
- No siempre es así: en Londres, surgió la necesidad de integrar el ferrocarril en las redes de Transporte Público metropolitano.

7. Competencia de modos específicos:

- Turistas, estudiantes, discapacitados. Aeropuertos; servicio a la demanda (nocturnos, áreas rurales).

8. Competencias sobre movilidad urbana/ usos del suelo:

- El problema del ser y el debe ser.
- TfL: Transporte Público de Londres (salvo ferrocarril), taxis, carreteras metropolitanas, peaje, promoción de ir en bicicleta).
- Dublín: se prevé atribuir planificación y gestión de los contratos con las operadoras a un organismo.
- Fomento de la intermodalidad con aparcamientos de disuasión: Políticas de P&R, B&R.
- Intermodalidad: el transporte no genera problemas de tráfico, sino de modalidad. Es un instrumento vertebrador de la ciudad.

9. Marketing e información:

- Imprescindible buena **información**: servicios disponibles, si hay varios operadores, la información debe ser integrada.
- **Marketing**: ATP's u operadores.
- **Redes sin marketing integrado** (cada operador la suya). Lleva aparejada ausencia de tarifas y servicios integrados. Peor aún si además hay competencia entre empresas (Londres).
- **Redes con coordinación de parte**: acuerdos sobre principios generales.
- **Redes con marketing e información integrados** bajo la responsabilidad de la ATP: Madrid, Lyon...

10. Relaciones ATP's/Operadores:

- Rápida generalización de los contratos (80%) ciudades analizadas.
- Proyecto Reglamento SP UE: marco oficial a una corriente bien conocida en grandes ciudades.
- Se utilizan incluso en el Reino Unido: Ley de Transportes año 2000 introduce "contratos de calidad" ATP/Operadores.
 - Efecto obligatorio del que carece el sistema desregulado británico.
- Los operadores pueden lograr por si solos la coordinación de servicios (Alemania, años 80: Hamburgo, Frankfurt).
 - Era posible cuando las empresas eran públicas y en situación de monopolio.
 - Los objetivos eran los mismos que los de las Autoridades Públicas.
 - Cuando se introduce la competencia, sólo las ATP pueden tener visión global de las redes y, por tanto, integrarlas.

2.3 TIPOS DE “AUTORIDADES DE TRANSPORTE” EN ESPAÑA

➤ Áreas Metropolitanas españolas



- 4 que tienen más de un millón de habitantes (Madrid, Barcelona, Sevilla y Valencia).
- 5 que tienen entre 500.000 y 1.000.000 habitantes (Zaragoza, Málaga, Bahía de Cádiz, Bilbao y Asturias).
- 4 que tienen menos de 500.000 habitantes (A Coruña, Alicante, Granada y Pamplona).
- El número de municipios varía entre Alicante con 5 municipios o Cádiz con 7 y Madrid con 179 y Barcelona con 164. En el caso de A Coruña sólo se considera la ciudad.
- En todas las áreas está creciendo la población, especialmente en el conjunto del área, más que en la ciudad.

➤ Nuevo Marco Institucional

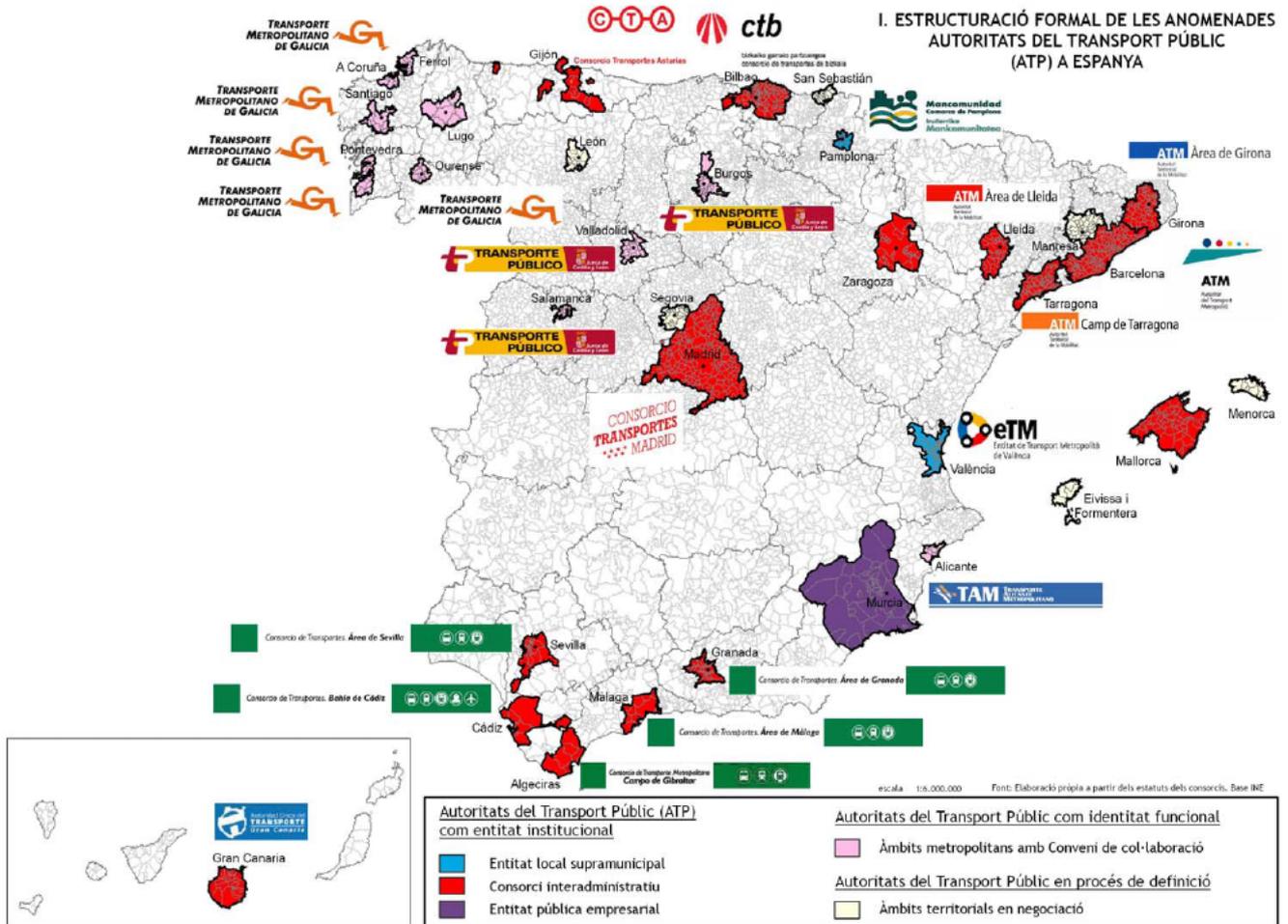
- **No existe un marco de referencia institucional de las ATP en España.**
- Nueva forma de gobernar la movilidad metropolitana basada en la negociación y el diálogo entre instituciones públicas no jerarquizadas e independientes.
- El intercambio de información y planteamientos, la integración funcional de las diferentes actuaciones y servicios y la voluntad política de concentración institucional son la única garantía para el éxito.
- El desarrollo de las Autoridades del Transporte en España es fruto de la necesidad de coordinar la movilidad y no de un marco estratégico de actuación predefinido. Han sido reconocidas en:
 - a. **PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE (PEIT)**
 - ↳ Nuevo marco institucional para mejorar la planificación y coordinación de las políticas del transporte.
 - b. **ESTRATEGIA DE MEDIO AMBIENTE URBANO (EMAU)**
 - ↳ Revisar los instrumentos legales, administrativos y fiscales para alcanzar un modelo de movilidad sostenible.

➤ Marco de Referencia Formal

Formalmente, en función de la constitución o no de las ATP's como entidad con personalidad jurídica propia e independiente de sus integrantes se consideran las siguientes posibilidades:

1. Las ATP como **entidad funcional cooperativa sin personalidad jurídica propia**: son fruto de establecimiento de una relación de colaboración o cooperación a través de la suscripción de convenios entre las administraciones públicas interesadas.
 - Funcionan como meros órganos de coordinación con pocas o ninguna competencias ejecutivas. Sin personalidad jurídica propia.
 - Los convenios de colaboración de carácter voluntario y base negocial constituyen una alternativa a la constitución de nuevas entidades jurídicas específicas.
 - Estos convenios interadministrativos son voluntarios y consecuencia de la aplicación del respectivo Plan sectorial del transporte metropolitano.
 - Incluyen la creación de un órgano de composición plural y gestión común que actúa como comisión mixta de seguimiento con carácter ejecutivo.

2. Las ATP como **entidades funcionales corporativas** (delegación de competencias por parte de las administraciones públicas): claramente estructuradas y orientadas a ejercer una serie de funciones, de naturaleza ejecutiva, consecuencia de la voluntad de ceder o delegar responsabilidades por parte de las administraciones integradas.
 - Como entidades funcionales, están siendo utilizadas para la identificación y desarrollo de la oferta integrada de transporte público metropolitano en:
 - Alicante, a través del TAM
 - Ferrol, A Coruña, Santiago, Ourense, Vigo, Pontevedra y Lugo, a través del Plan de Transporte Metropolitano de Galicia.
 - Áreas metropolitanas de Castilla y León, a través de los Planes Coordinados del Transporte Metropolitano de Salamanca, Palencia, Valladolid, Burgos y Ponferrada.
 - Como entidades institucionales, pueden adoptar diversas personalidades jurídicas:
 - **Mancomunidad de Municipios**: asociación voluntaria con capacidad jurídica para desarrollar sus fines. (Ej.: Mancomunidad de la Comarca de Pamplona)
 - **Entidad Metropolitana**: entidad no territorial creada por ley de la CC.AA. para una mejor y eficaz prestación de los servicios, que pasan a ser responsabilidad de la nueva entidad con independencia de su consideración urbana o interurbana. (Ej.: EMT de Barcelona)
 - **Consortio interadministrativo**: entidad, basada en la legislación básica local o en la autonómica, a la que sus componentes, voluntariamente, han cedido sus componentes sobre una materia. Es la fórmula que mejor acogida está teniendo si atendemos a que es la estructura mayoritariamente elegida por las diferentes instituciones. (Ej.: Consortio de Transporte de Vizcaya, Consortio Regional de Transporte de Madrid y por parte de la Junta de Andalucía, la red de Consortios Metropolitanos de Transportes de Andalucía).
 - **Entidad pública empresarial sujeta al derecho privado**: constitución de un organismo público regional, de carácter instrumental que asuma las competencias autonómicas en materia de transporte regular de viajeros (ej.: Murcia). El despliegue competencial de esta entidad institucional desvelará las posibilidades reales de incluir las competencias de titularidad municipal en el ámbito competencial de la nueva entidad autonómica.

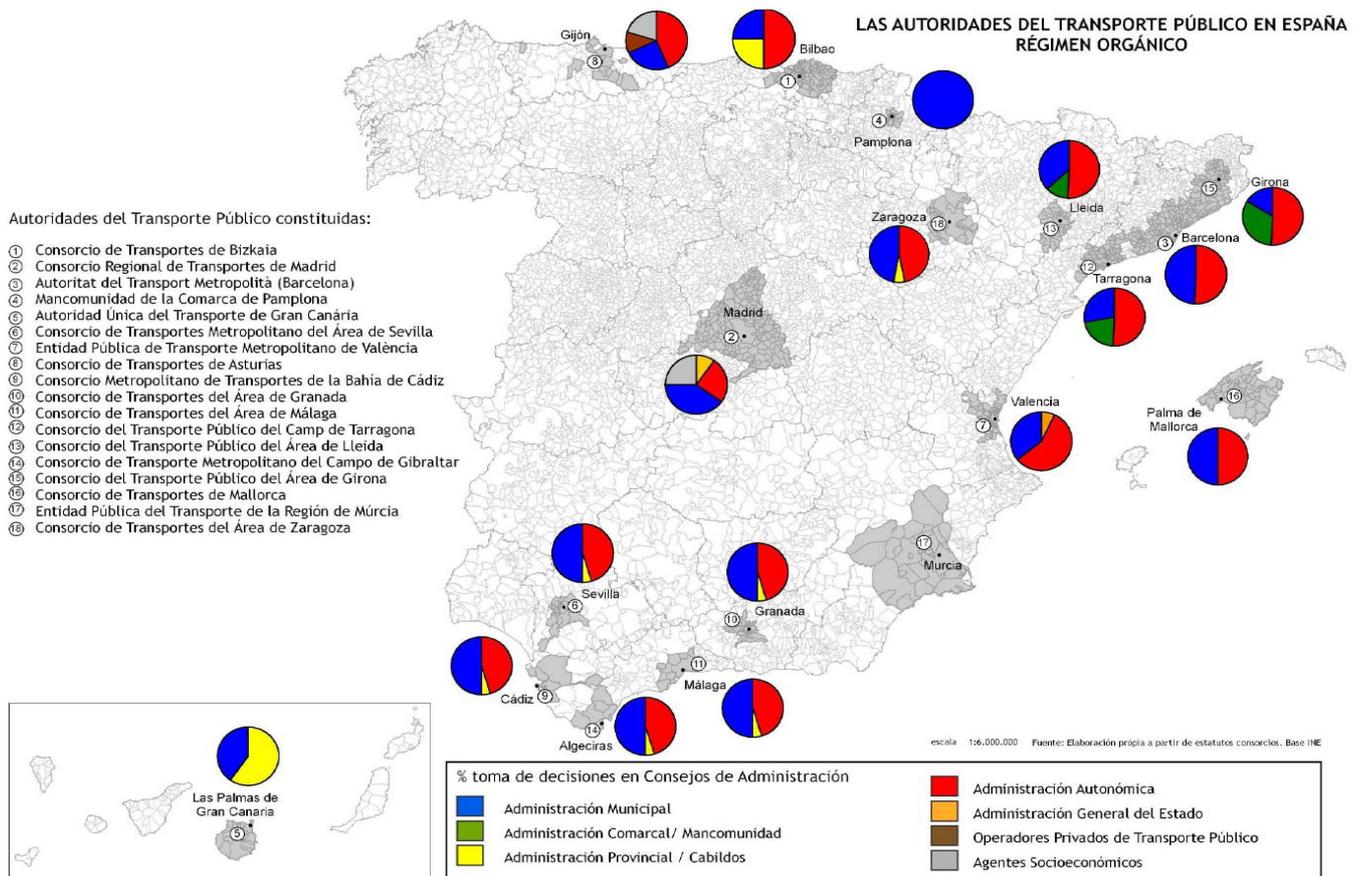


➤ Mancomunidad

- Asociación voluntaria de Ayuntamientos, dentro del marco jurídico nacional, que crea una entidad local superior y a la que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la ley les atribuye, al objeto de que se preste un servicio conjuntamente para todos sus miembros.
- Las mancomunidades son formas asociativas de municipios no territoriales, por lo que requieren que se fije con claridad el objetivo, que exista un presupuesto propio y unos órganos de gestión igualmente propios y diferenciados de los participantes.
- Las CC.AA establecen el procedimiento de aprobación de sus estatutos (artículo 44 LRRL).
- Pueden adherirse los municipios que lo deseen, aunque no tengan continuidad territorial ni estén en la misma provincia.
- Problemas que surgen: voluntariedad (alcanzar y mantener acuerdos puede ser difícil).
 - **Ejemplo:** Mancomunidad Área Intermunicipal de Vigo (1992); 12 municipios; 450.000 habitantes (44% provincia de Pontevedra).
- En materia de transportes: el artículo 6.1. de los estatutos de la Mancomunidad recoge el transporte público de servicios urbanos y rurales.
- Disolución o modificación: acuerdo de los Ayuntamientos por mayoría absoluta.

➤ Área Metropolitana

- Ley de Bases de Régimen Local (1985).
- Artículos 25 y 26: obligación de prestar servicio de transporte colectivo urbano de viajeros.
- Obligación de crear red de infraestructuras.
- Artículo 43.2. LRRL: municipios de grandes aglomeraciones urbanas con vinculaciones económicas y sociales que hacen necesario planificar y coordinar determinados servicios.
- Entidades locales no territoriales.
- Creadas por las CC.AA por Ley. A diferencia de la Mancomunidad, no tiene carácter voluntario para los municipios: la CC.AA. decide, con audiencia a los Ayuntamientos.
- Carácter supramunicipal con competencias urbanas/interurbanas.
- Necesario el traspaso de competencias de la CC.AA.
- Unos 200.000 habitantes.
- Competencias: LRRL planificación, organización reglamentaria, financiera, etc...
- Cesión de competencias CC.AA: problemas
- Dos marcos competenciales distintos en servicios de transporte: municipal y área metropolitana (urbano /interurbano) → funciones metropolitanas de coordinación.



➤ Consorcio

- Un consorcio es una asociación económica en la que una serie de entidades buscan desarrollar una actividad conjunta mediante la creación de una nueva sociedad.

- Funciones de un consorcio en el transporte:
 - Coordinación y control.
 - Planificación y servicios.
 - Marco tarifario común.
 - Determinar compensaciones económicas y subvenciones para los modos de transporte.
 - Información homogénea de todos los servicios y características.
- Tiene su origen en un convenio (entes y capacidad jurídica) de colaboración (art. 6 LRJAP-PAC).
- Es competencia de cada Administración.
- Participa en la financiación y en las actuaciones a desarrollar.
- Dependiendo de la organización y la gestión del convenio hay diferentes tipos de Consorcios: estatutos: fines, recursos, etc....
- Instrumento de coordinación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local, el Estado y las CC.AA.
- Mayor agilidad para gestionar servicios que la Mancomunidad y el Área Metropolitana
- Grado de autonomía cedida por cada organización, lo que permite una plena capacidad de gestión técnica, económica y administrativa del transporte.
- La estructuración del Consorcio de Transporte de Vizcaya y del Consorcio Regional de Transportes de Madrid han marcado una referencia en el proceso y en la forma de definición de las entidades consorciales que han proliferado hacia modelos autónomos impropios.
- Destaca la promoción y coordinación por parte de la Junta de Andalucía de la red de Consorcios Metropolitanos de Transportes de Andalucía, que en pocos años ha estructurado un sistema homogéneo con resultados prácticos y evidentes.
- También bajo la fórmula consorcial se han estructurado las denominadas ATP en Asturias, Zaragoza y Mallorca.
- Los ámbitos territoriales que están ultimando su estructuración formal están apostando también por la versátil fórmula consorcial destacando las futuras ATP de León, Segovia, Toledo y sus respectivos ámbitos territoriales así como las propuestas para los territorios insulares de Menorca e Ibiza y Formentera.

- **Elementos clave:**
 - Integración tarifaria, independientemente de modos/operadores: títulos coordinados de transporte y abonos.
 - Sólidos acuerdos: entre Autoridades, operadores, gestores de intercambiadores, gestores de infraestructuras, empresas locales y de servicios públicos, asociaciones de consumidores.
 - Creación de una imagen exterior de calidad del Transporte Público.
 - Información al usuario.

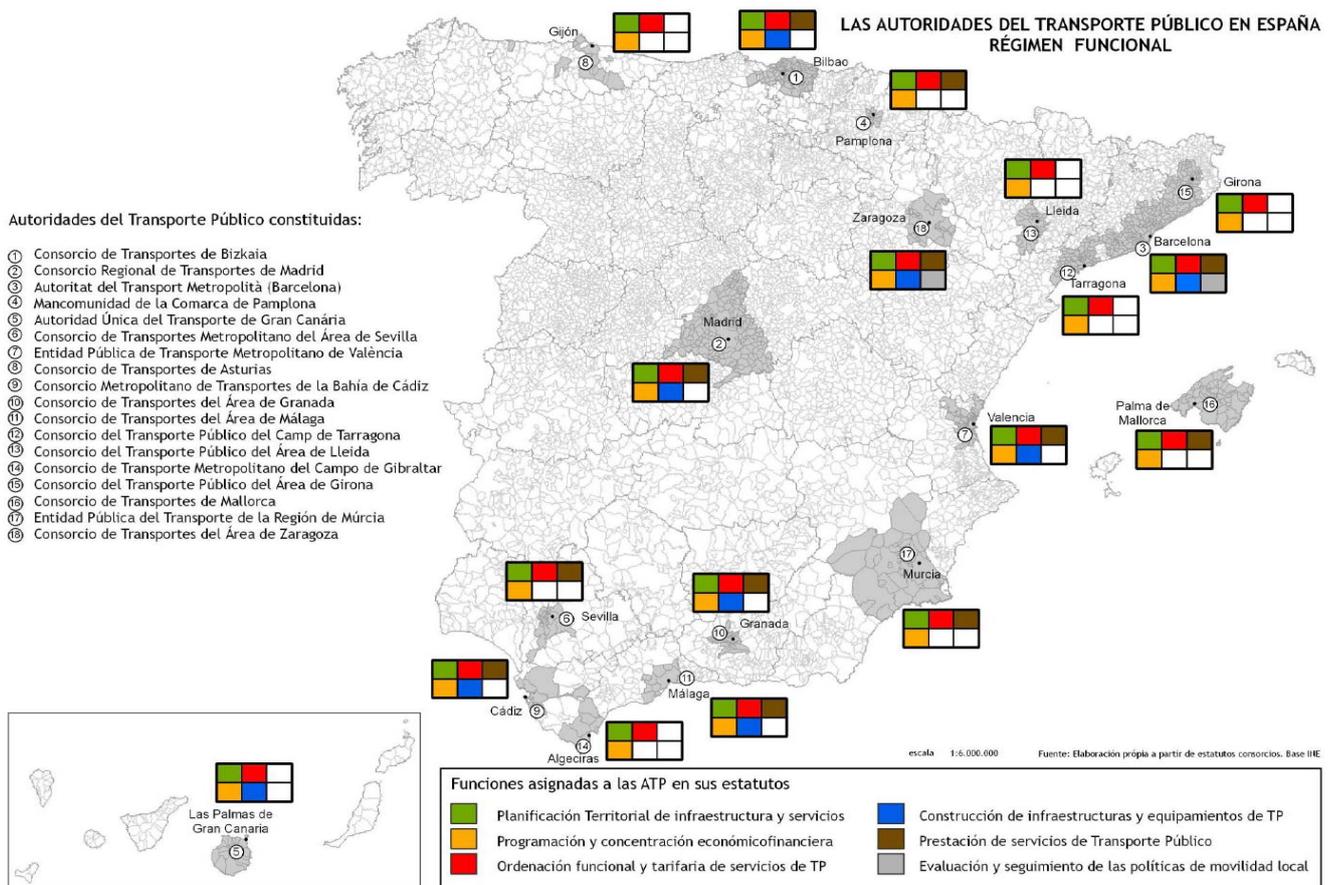
- **Desventajas:**
 - Fórmula costosa
 - No aplicable en todas las ciudades

Ejemplo de buenas prácticas: el CRTM (creado en 1986).

- Organización: Consejo de Administración formado por el Gobierno Autonómico, Ayuntamientos, Gobierno Central (RENFE), operadores, sindicatos y organizaciones de consumidores.
- Competencias: responsable del Transporte Público en la región de Madrid y sus municipios.
- Funciones: Planificación de infraestructuras; parámetros de programación de todos los modos (política de transportes/coordinación intermodal). Establece sistemas tarifarios integrados por toda la red de transportes públicos. Crea una imagen única del sistema de Transporte Público.

► Entidad Pública Empresarial sujeta al derecho privado

- La ATP como entidad pública empresarial sujeta al derecho privado, derivada de la normativa específica que han desarrollado la mayoría de las Comunidades Autónomas. Recientemente, la Comunidad Autónoma de Murcia ha optado por esta fórmula.
- Un organismo público regional asume las competencias en materia de transporte regular.
- La realización de las actividades y servicios estarán sujetas a contraprestación económica rigiéndose en su gestión por el derecho privado, salvo en cuanto concierna al ejercicio de potestades públicas que estarán siempre sujetas al derecho público.



► Marco de Referencia Funcional

Con carácter general, las Autoridades Públicas del Transporte delimitan en sus estatutos los siguientes ámbitos funcionales:

- Planificación funcional de infraestructuras, equipamientos y servicios de transporte público.
- Programación y concertación económico-financiera de las infraestructuras, equipamientos y servicios de transporte público.
- Ordenación funcional e integración tarifaria de los servicios de transporte público.
- Construcción de infraestructuras y equipamientos de soporte al transporte público.
- Prestación de servicios de transporte público y promoción del uso.
- Evaluación y seguimiento de las políticas de movilidad urbano.

➤ Características Principales de las Autoridades Públicas de Transporte

- Potencian la intermodalidad: coordinación entre modos
- Coordinan más que planifican
- Integran diferentes autoridades municipales.
- Convivencia con operadores públicos y privados.
- Integración tarifaria: título de transporte único.

➤ Autoridades de Transporte Público en España

- Transporte Metropolitano de Galicia (en Pontevedra, Ourense, Santiago, Lugo, Ferrol, Gijón)
- ATM en Barcelona.
- ATM en Tarragona
- CT Bizkaia.
- CT Madrid.
- CT de Sevilla.
- DGT de la Generalitat Valencia (Alicante)
- CT Asturias.
- Autoridad Única del Transporte en Gran Canaria
- Gobierno de Aragón (área de Zaragoza).
- (Baleares y Vigo)
- CT Granada.
- CT Málaga.
- CT Bahía de Cádiz.
- CT Campo de Gibraltar.
- Entitat del Transport Metropolità Valencia.
- ATM en Lleida.
- ATM en Girona.
- Mancomunidad Comarca de Pamplona.