

## REFLEXIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO COLECTIVO EN LAS GRANDES CIUDADES

M<sup>a</sup> Luisa Delgado Jalón, [marialuisa.delgado@urjc.es](mailto:marialuisa.delgado@urjc.es) Universidad Rey Juan Carlos

Miguel A. Sánchez de Lara, [miguel.sanchezdelara@urjc.es](mailto:miguel.sanchezdelara@urjc.es) Universidad Rey Juan Carlos

Leonor Mora Agudo, [leonor.mora@urjc.es](mailto:leonor.mora@urjc.es) Universidad Rey Juan Carlos

### Resumen

El problema de la movilidad urbana en el actual modelo de crecimiento de las grandes ciudades puede considerarse como uno de los grandes retos políticos del siglo XXI. En este contexto, el sistema de transporte tiene que desarrollar sus estructuras sobre un territorio fragmentado institucionalmente, de manera que los ámbitos territoriales de las redes de transporte y de las instituciones político-administrativas que ejercen el poder no siempre coinciden.

El problema se centra en crear una oferta única y coordinada de transporte colectivo para el conjunto del ámbito metropolitano en las grandes ciudades puesto, que de forma espontánea, no se regula. Entre los usuarios finales y las empresas operadoras que suministran el servicio se encuentran las autoridades: Centrales, Regionales y Locales, que regulan la organización del transporte, con la creación de organismos propios que asumen las responsabilidades en materias de transporte

En España, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local LRRL, (Ley 7/1985), considera el transporte urbano colectivo como un servicio público de obligada prestación por parte de los ayuntamientos en sus respectivas áreas de influencia territorial. En este contexto, los servicios públicos locales, incluido el servicio de transporte colectivo urbano, pueden gestionarse de forma directa o indirecta, por sí mismos, o en asociación con otros municipios.

En este trabajo, se analizan las diferentes formas de gestión y organización de los servicios públicos de transporte de viajeros para caracterizar los modelos de las principales ciudades españolas. Partiendo del concepto de servicio público describimos las posibilidades que nuestro derecho administrativo nos ofrece para, posteriormente, contrastar estos modelos con los efectivamente aplicados. Para ello hemos revisado las diferentes fórmulas aplicadas en las principales ciudades españolas.

### Abstract

The topic about urban mobility in the current model of growth for large cities would be considered one of the big challenges of the century XXI. In this context, the transport system will have to adapt to a territory fragmented institutionally, because of the territorial areas of the nets of transport is not the same as the politician and administrative institutions.

The problem will be focus on creating an unique and coordinated offer of transport for metropolitan areas. The final users and companies involved are: Central, Regional and Local government, in charge of transport management, those who must create specific organizations in the matter.

In Spain, the regulatory law for local governments (LRBRL, Law 7/1985) considers the public urban transport as a public service. All councils must offer this service in their influence areas. By the other hand, this local public service can be management in a direct or indirect form; by themselves or in different associations.

In this paper we analyzed the different types of organization and management for public urban transport in large Spanish cities. On the basis of the concept of public service, we describe the different management and organizations alternatives contemplated in Spanish legislation environment. We also have reviewed the different models used in our large cities.

**Palabras clave:** movilidad, transporte urbano, gestión del transporte, organización del transporte.

**Key Words:** mobility, urban public transport, public transport mangement, public transport organization

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos prioritarios de los poderes públicos territoriales es regular el espacio mediante una adecuada elaboración, reglamentación y construcción del transporte. Desde el punto de vista político, la organización del transporte debe adecuarse a la fragmentación del territorio. *“La gobernabilidad de nuestra sociedad depende de cómo se resuelva el reto de la movilidad”*<sup>1</sup>.

Si entendemos a la ciudad como un sistema<sup>2</sup> compuesto por diferentes subsistemas, como educación, seguridad, transportes, etc. El subsistema transporte sería aquel que, compartiendo las características de interacción dinámica con su entorno como todo sistema, nos va a permitir la movilidad de personas y mercancías, favoreciendo el desarrollo comercial y la actividad económica general de la ciudad. Así pues, la finalidad del transporte urbano, entendido como sistema, consiste en permitir la movilidad de las personas. Éste, a su vez, se puede dividir en: Transporte privado (automóvil particular) y Transporte colectivo (Autobús, metro, tren de cercanías, etc.). Dependiendo de determinadas circunstancias estos subsistemas, aunque estén perfectamente diferenciados, se deben entender como complementarios en términos generales.

Desde principios del siglo XX hasta la actualidad, en la movilidad cotidiana se ha producido una transformación profunda. Esto es debido, en buena parte, al desarrollo de las actividades económicas que han hecho necesaria una correcta organización del transporte que facilite la movilidad de las personas y las mercancías. Esta afirmación viene relacionada con la dinámica de crecimiento en las grandes ciudades que se concreta en la descentralización y en la suburbanización alrededor de las mismas, lo cual, a su vez, obliga a modificar sus patrones de movilidad con respecto a situaciones anteriores de ciudades pequeñas o medianas.

Así, la evolución estructural de los grandes núcleos urbanos hacia modelos más dispersos ha incrementado la distancia media de los desplazamientos y, consecuentemente, su duración. Esto ha propiciado cambios sustanciales en la distribución modal de la movilidad, haciendo que los movimientos motorizados sustituyan a los viajes a pie, y que aumente la importancia del vehículo privado en relación al transporte público (Ureña y Muruzábal, 2006).

Por otra parte, la dinámica de crecimiento de las ciudades va unida a la mejora de la renta de sus ciudadanos, lo que favorece la utilización de los vehículos privados para los desplazamientos. Ello se debe, por un lado, a que los transportes privados son un bien superior, debido, básicamente, a que proporcionan una utilidad al usuario en términos de comodidad, privacidad y flexibilidad superiores al transporte público, pero es que además, al aumentar la renta, también se incrementa la demanda de movilidad por motivos de ocio, lo que, unido a la mayor dispersión de los centros de trabajo, residencia y diversión, hace que la elasticidad de la demanda de movilidad respecto a incrementos de renta sea muy alta.

---

<sup>1</sup> Cita del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno de Cataluña en Junio de 2003 en Giménez i Capdevila, 2004, p.2.

<sup>2</sup> “Conjunto de elementos relacionados de algún modo o más concretamente un conjunto de elementos en interacción dinámica con su entorno” (Suárez Suárez, A., 1992, p.29).

Este incremento de la demanda en el uso del transporte privado, suele acarrear gran preocupación a las autoridades acerca de las externalidades negativas que la misma genera, como la contaminación, el ruido, los accidentes o la congestión. Esta última supone importantes costes económicos por la pérdida de producción y por la reducción de la productividad que implica.

Finalmente, el vehículo privado es una forma de transporte muy ineficiente desde el punto de vista del coste del desplazamiento y del consumo energético por pasajero, lo que también supone un coste alto al conjunto de la economía (Monzón y de la Hoz, 2006, pp.31-63).

En definitiva, es el elevado coste para el conjunto de la sociedad que supone el uso del transporte privado, lo que impulsa la introducción de mejoras en el sistema público de transporte que, además, es necesario ampliar<sup>3</sup> para alcanzar las zonas de nuevo desarrollo urbanístico.

Desde el punto de vista organizativo, se puede afirmar que cada vez es mayor la relación e interdependencia entre la gran ciudad y los municipios dentro de su área de influencia, por lo que hay que tener una mayor consideración con el transporte urbano interurbano o metropolitano. En palabras de Giménez i Capdevila (2004, p.2), el sistema de transporte desarrolla sus estructuras técnicas sobre un territorio fragmentado institucionalmente, de manera que los ámbitos territoriales de las redes de transporte y de las instituciones político-administrativas que ejercen el poder no siempre coinciden. Esto es más evidente a escala urbana y regional puesto que los patrones de movilidad han cambiado de manera muy significativas en las últimas décadas, mientras que los reajustes institucionales han sido mínimos.

El problema se centra en crear una oferta única y coordinada de transporte colectivo para el conjunto del ámbito metropolitano en las grandes ciudades puesto que espontáneamente no se regula. Entre los usuarios finales y las empresas operadoras que suministran el servicio se encuentran las autoridades: Centrales, Regionales y Locales, que regulan la organización del transporte, con la creación de organismos propios que asumen las responsabilidades en materias de transporte.

Para ello, debe establecerse un marco institucional y organizativo adecuado, es decir, una autoridad pública que determine y defina los servicios a realizar, que planifique las infraestructuras necesarias y que establezca el marco tarifario y reglamentario de la explotación de los servicios. Su función fundamental debe ser la coordinación de los distintos modos de transporte que se realizan en sus áreas de influencia. Este hecho ha conducido a la creación de estructuras técnicas y políticas específicas.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es abordar las diferentes formas de gestión y organización de los servicios públicos de transporte de viajeros para caracterizar los modelos de las principales ciudades españolas. Partiendo del concepto de servicio público describimos las posibilidades que nuestro derecho

---

<sup>3</sup> En conjunto, las actuaciones suelen ser de extensión de la red, de aumento de la frecuencia y mayor comodidad en los vehículos.

administrativo nos ofrece para, posteriormente, contrastar estos modelos con los efectivamente aplicados. Para ello hemos revisado las diferentes fórmulas aplicadas en cinco grandes ciudades españolas.

## **2. EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES Y LA ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE: REVISIÓN DE LA LITERATURA**

El problema de organización de la gestión del servicio de transporte de viajeros debe plantearse desde el marco normativo vigente, el cual desarrollamos en el apartado 3 del presente trabajo, si bien, necesariamente, debe considerar los objetivos estratégicos, las políticas de movilidad y la problemática específica de cada área territorial. La congestión del tránsito urbano, la necesidad de cooperación institucional en las áreas metropolitanas en relación al transporte interurbano, el diseño de la red (radial versus central), el coste y financiación de los diferentes modelos... constituyen, en nuestra opinión, los principales problemas relativos al tema que condicionan la elección de uno u otro modelo.

La congestión del tránsito urbano determina la necesidad de dimensionar adecuadamente el servicio a fin de dar una respuesta adecuada a la demanda y facilitar la progresiva sustitución del vehículo particular por el colectivo. (sobre congestión y usos del transporte colectivo vs. automóvil privado puede verse Thomson I. y Bull A. 2002). También a la dimensión urbana de la política de transporte se ha referido Jacques Barrot, comisario europeo de Transporte en la presentación del Libro Verde sobre movilidad urbana (Unión Europea 2007). El citado Libro Verde presenta una serie de cuestiones políticas relativas a la movilidad urbana e incluye veinticinco cuestiones pendientes que tratan estas opciones como por ejemplo, cómo mejorar la calidad del transporte público, si bien, no entra a valorar qué fórmulas de gestión posibilitarían un mejor logro de los objetivos anteriores.

Por su parte, la problemática del coste y la financiación del servicio condicionan de forma relevante su gestión, así, Prior Jiménez D. (1989, p.431) afirma que “las constantes pérdidas registradas y la escasa esperanza de beneficios futuros han provocado que la mayoría de empresas de transportes de nuestro país estén encuadradas en el sector público, ya que de él obtienen, vía subvención, el equilibrio entre ingresos y gastos”. Andrés Fuentetaja (1998, p.59 y 60) concreta las fórmulas de gestión públicas en el caso español en tres figuras: la concesión, la empresa municipal de capital íntegramente local y, la gestión interesada. Para dicho autor, las tarifas políticas y los déficits constantes en la gestión del servicio han conducido a abandonar la fórmula de la concesión, que habría perdido su atractivo para la empresa privada, a favor de la gestión directa a través de la sociedad mercantil y la gestión interesada.

Lillo E., Wensell U. y Willumsen L. (2003) hacen referencia a sistemas de transporte masivo con buses TMB financiados mediante fórmulas mixtas de financiación con el sector privado<sup>4</sup>. El marco administrativo británico,

---

<sup>4</sup> En concreto nos referimos al Cambridge SuperCAM, donde se ofrece un sistema de Bus Rapid Transit que conecta Cambridge con Huntingdon.

algo más flexible que el español, ha favorecido el desarrollo de estas fórmulas en la prestación de un servicio público básico como es el transporte.

### **3. ORGANIZACIÓN DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO EN ESPAÑA**

#### **3.1. El Transporte Colectivo Urbano como servicio público y las fórmulas de gestión de los servicios públicos municipales**

En España, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local LRBRL, (Ley 7/1985), considera el transporte urbano colectivo como un servicio público de obligada prestación por parte de los ayuntamientos en sus respectivas áreas de influencia territorial. El artículo 25.2 enumera aquellas competencias que, en todo caso, ejercerá el municipio, incluyendo en su apartado II) el “transporte público de viajeros”. Al respecto, el citado apartado alude a la capacidad normativa que sobre el tema tienen el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas<sup>5</sup>. Asimismo, el artículo 26.1, enuncia los servicios municipales que los municipios por sí solos o asociados deberán prestar en todo caso, el apartado d) fija la obligatoriedad del servicio de “transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medioambiente” para los municipios con población superior a los 50.000 habitantes.

Los servicios públicos locales, incluido el servicio de transporte colectivo urbano, pueden gestionarse de forma directa o indirecta (artículo 85.1 de la LRBRL), por sí mismos, o en asociación con otros municipios. El siguiente gráfico número 1 recoge todas las posibilidades de gestión actualmente vigentes en la normativa local.

La gestión directa de un servicio público local implica que es el propio Ayuntamiento, --Mancomunidad o Consorcio en los supuestos en que se haya optado por la prestación bajo fórmula asociativa--, quien en el uso de sus competencias asume la responsabilidad, dirección, gestión y control del servicio. A su vez, la gestión directa puede realizarse sin necesidad de crear un órgano específico, esto es, prestación directamente a través de la respectiva Concejalía a la que quede adscrita el servicio, o bien constituyendo con este fin una organización con personalidad jurídica propia y presupuesto diferenciado.

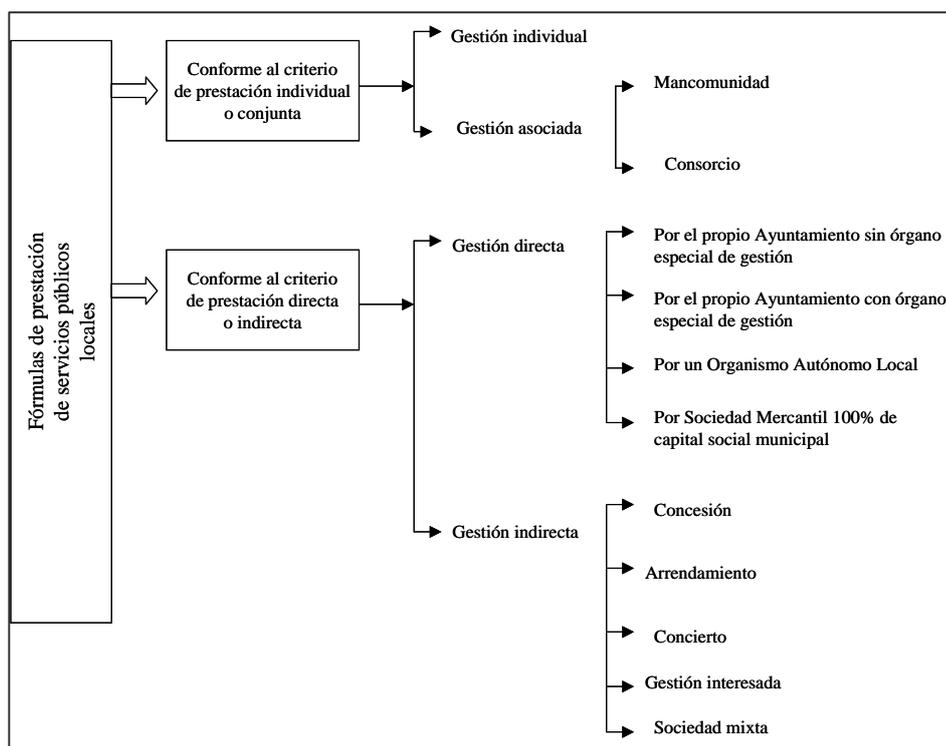
Por su parte, la gestión indirecta supone la transmisión de la gestión del servicio a un tercero (público o privado), si bien, la responsabilidad y el control del mismo, siempre pertenecerán al titular del servicio público, esto es, al Ayuntamiento. Dentro de las fórmulas de gestión indirecta podemos distinguir dos grupos: de una parte, aquellos en los que la administración cede durante un período de tiempo y bajo condiciones conocidas la gestión del servicio a un tercero, normalmente una empresa privada; y de otra parte, aquellas fórmulas en las que la administración participa activamente en la gestión.

---

<sup>5</sup> Véanse los artículos 113 a 118 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y 141 a 143 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre. Véanse, también, el Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, modificado por Reales Decretos 236/1983, de 9 de febrero, y 1080/1989, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros.

Gráfico nº 1:

Fórmulas de gestión según la normativa local



Fuente: Mora Agudo 2008, p.91

### 3.2. Los Modelos de Gestión más frecuentes en la prestación del servicio público de Transporte Colectivo

En la actualidad, los modelos de gestión más extendidos para la prestación del servicio público de transporte colectivo se refieren a la gestión directa mediante la creación de una sociedad mercantil 100% municipal y la gestión indirecta mediante concesión administrativa. A su vez, y con el fin de dar respuesta a las necesidades específicas de las grandes áreas metropolitanas, --nos referimos de forma particular a las necesidades no ya de un transporte urbano, sino interurbano de cercanía--, han proliferado las fórmulas asociativas, mancomunidades y consorcios, en los que se integran las sociedades mercantiles públicas y las empresas privadas concesionarias.

Analizaremos algo más estas fórmulas:

a) *Sociedades mercantiles públicas de transporte de viajeros*

Se trata de una sociedad cuyo capital es propiedad de una administración pública, tal es el caso de la Empresa Municipal de Transportes (EMT) de Madrid. Una de sus características fundamentales es que no se rige por el principio del beneficio, ni su administración corresponde a criterios exclusivamente económicos. La corporación municipal será propietaria exclusiva del capital de la empresa, materializando su aportación bien en dinero o bien en instalaciones.

b) *Concesión administrativa*

La concesión constituye la más típica de las formas de gestión indirecta de los servicios públicos. La principal característica de esta fórmula contractual radica en que, permaneciendo la administración como titular del servicio, encomienda su explotación a un particular que corre con los riesgos económicos de la empresa. Esta circunstancia supone, obviamente, un acuerdo previo entre Administración y concesionarios, lo que se obtiene a través del mecanismo contractual previsto en la LCAP (artículo 156. a) y, de forma específica para la administración local en la LRRL (artículo 85.4. a) y artículos 114 a 137 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales –RSCL--).

Las empresas privadas concesionarias del servicio de transportes se obligan a prestar el servicio bajo las condiciones establecidas por el ayuntamiento lo que garantiza el servicio al territorio más allá de criterios económicos de rentabilidad.

*Tabla nº1 Características de la concesión en la LCAP y el RSCL*

<i>Característica</i>	<i>Normativa reguladora</i>
<p>Poder “originario” y reglamentario de la administración.</p> <p>Existencia de un poder originario en manos de la administración para controlar el servicio, si bien, las condiciones impuestas por la administración al concesionario se materializan en el correspondiente pliego de cláusulas</p>	<p>Artículo 158 de la LCAP: todo contrato de gestión de servicios públicos irá precedido de la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares y del de prescripciones técnicas...</p> <p>Artículo 115 del RSCL: en toda concesión de servicios se fijarán las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgare, que serán las que se juzguen convenientes y, como mínimo, las contenidas en citado artículo.</p> <p>Artículo 127 del RSCL: recoge las potestades reservadas a la Corporación Local.</p>
<p>Ejecución del contrato</p> <p>El concesionario está obligado a prestar el servicio conforme a lo dispuesto en las cláusulas concesionales y a criterios de buen orden del servicio.</p> <p>Las obligaciones generales del concesionario se refieren, fundamentalmente, al buen cuidado de los bienes adscritos al servicio y a la satisfacción del ciudadano.</p>	<p>Artículo 161 de la LCAP: recoge las obligaciones generales en la ejecución del contrato de gestión de servicios públicos.</p> <p>Artículo 128 de RSCL: recoge las obligaciones generales del concesionario (modo de prestación del servicio, cuidado de los bienes afectos a la concesión, posibilidad de traspaso de la concesión...), así como los derechos que asisten al concesionario en su relación con la administración.</p>

<p>Derechos económicos de concesionario</p> <p>El concesionario tiene derecho a las contrapartidas económicas previstas en el contrato, si bien, la administración conserva la facultad de controlar las tarifas de utilización del servicio, esto es, el concesionario no puede modificar las tarifas del servicio sin el consentimiento de la Administración</p>	<p>Artículo 162 de la LCAP: sobre las prestaciones económicas a las que tiene derecho el contratista</p> <p>Artículo 126 del RSCL: establece la diferenciación, en el régimen de concesión, del servicio y de la retribución económica al concesionario, estableciendo los criterios de equilibrio económico de ésta.</p> <p>Artículo 128 del RSCL: entre los derechos del concesionario se explicita el derecho a percibir la retribución correspondiente.</p> <p>Artículo 129 del RSCL: especifica la naturaleza posible de a retribución a percibir por el concesionario.</p>
<p>Temporalidad de la concesión</p> <p>La concesión necesariamente será temporal no pudiéndose presumir en modo alguno la perpetuidad. Surgen así dos figuras típicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La reversión: forma normal de extinción del contrato una vez transcurrido el plazo legal del contrato<sup>6</sup></li> <li>2. El rescate: forma excepcional de terminación del contrato. Tiene su fundamento en la potestad exorbitante que a la administración puede concederse para acortar el plazo estipulado<sup>7</sup></li> </ol>	<p>Artículo 164 de la LCAP: establece la figura de la reversión.</p> <p>Artículo 167 de la LCAP: prevé como causa de resolución el rescate del servicio por la administración en su apartado b).</p> <p>Artículo 168 de la LCAP: sobre la aplicación de las causas de resolución.</p> <p>Artículo 169 de la LCAP: sobre los efectos de la resolución. Regula los derechos económicos del concesionario en el supuesto de rescate.</p> <p>Artículo 115 del RSCL: establece como un elemento de las cláusulas el establecimiento del plazo de la concesión.</p> <p>Artículo 127 del RSCL: prevé como una de las potestades de la Administración la posibilidad de rescatar la concesión.</p> <p>Artículos 133 a 135 del RSCL: sobre la posibilidad de</p>

<sup>6</sup> El derecho administrativo del siglo XIX acostumbraba a establecer el plazo de la concesión en noventa y nueve años, período tras el cual se produciría la reversión. No obstante, desde los supuestos del Estado moderno, donde la prescripción a favor de particulares de la titularidad de una fundación o servicio público es inconcebible, los plazos se modulan atendiendo a preocupaciones diversas, e incluso los efectos de la reversión no son siempre los mismos, existiendo, entre otros, la tradicional exigencia de que las obras e instalaciones hayan de revertir también necesariamente a la Administración concedente.

<sup>7</sup> En el ámbito de la administración local existe la figura del “secuestro” (artículo 133 RSCL). Si el concesionario incurriese en infracción de carácter grave que pusiera en peligro la buena prestación del servicio público, incluida la desobediencia a órdenes de modificación, la Administración podrá declarar en secuestro la concesión, con el fin de asegurar aquél provisionalmente. Se trata pues, de una figura intermedia al rescate, donde la resolución del contrato es de carácter temporal.

	suspender temporalmente la concesión o fórmula del “secuestro” Artículos 136 y 137 del RSCL: sobre la caducidad de la concesión.
--	---

*Fuente: Mora Agudo 2008, p.93 a 95*

c) *Gestión asociada: Mancomunidades y consorcios*

En las áreas metropolitanas donde el servicio de transporte interurbano es prestado por varias empresas y diferentes fórmulas jurídicas se tiende a la creación de una entidad organizadora que coordine, planifique y programe el conjunto de los trasportes urbanos (Andrés Fuentetaja, 1998 p.122). En general no existe un modelo único, sino que dependiendo de la ciudad o Comunidad Autónoma que corresponda la forma de organización es diferente. Va a depender también del modo de transporte que se vaya a utilizar, de la relación contractual existente entre la Administración Pública y la empresa operadora y de la forma de financiación que se vaya a adoptar.

Las Mancomunidades son entidades locales, con personalidad y capacidad jurídica propias, formadas por la asociación voluntaria de municipios, pertenecientes a una o varias provincias limítrofes, para la ejecución en común de obras o, como puede ser el caso del servicio de transporte de viajeros, para la prestación de uno o varios servicios públicos.

Siguiendo a Ezquiaga y varios (2000, p.252) la Mancomunidad “tradicional”, generalmente se constituye para un fin concreto y determinado con su puesta en funcionamiento inmediata a la constitución y sin otra pretensión que el hacer posible, de la forma más rentable técnica, económica y socialmente, la prestación común de un determinado servicio, de competencia municipal, que tiene carácter esencial o mínimo conforme a la legislación vigente (tal es el caso del servicio de transporte urbano de viajeros). Por su parte, la Mancomunidad “evolucionada” se caracteriza por enunciar una pluralidad de fines específicos que irán abordándose sucesivamente, esto es, un programa de futuras realizaciones. Se trata por lo tanto de una voluntad política de declinar competencias municipales a favor de ir configurando, a través de la asociación voluntaria, un nuevo ente local supramunicipal.

Por su parte, los consorcios son entidades asociativas locales a las que pueden aportar capital entes locales de distintas administraciones públicas (no sólo locales) y, en los que se puede admitir la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro que permitan fines de interés público. Son entidades con personalidad propia que se constituyen con el fin de prestar un servicio sobre el que diferentes administraciones tiene competencia. Su estatuto determinará las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero y, podrán establecer cualquier forma de gestión de servicios que sustituya a los entes consorciados.

El modelo de consorcio es el adoptado para solucionar la fórmula de gestión del transporte urbano e interurbano en el área territorial de la Comunidad de Madrid. Agrupa a distintas administraciones

públicas (autonómica y corporaciones locales adscritas), incluyendo las diferentes fórmulas, directas (empresas municipales) e indirectas (concesiones) de la región.

A continuación repasamos como se organiza el transporte en algunas de las ciudades más importantes de España.

#### **4. ESTUDIO DE LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTES EN ALGUNOS GRANDES MUNICIPIOS ESPAÑOLES**

En las ciudades donde el servicio de transporte urbano es prestado por varias empresas en función de los diferentes modos de transporte que tenga (metro, cercanías, autobús, ...), se tiende a la creación de una entidad organizadora que coordine, planifique y programe el conjunto de los transportes urbanos (Andrés Fuentetaja, 1998 p.122). En general no existe un modelo único, sino que dependiendo de la ciudad o Comunidad Autónoma que corresponda, la forma de organización es diferente. Va a depender también del modo de transporte que se vaya a utilizar, de la relación contractual existente entre la Administración Pública y la empresa operadora y de la forma de financiación que se vaya a adoptar.

La estructura general de los Órganos de Gobierno, competencia y funciones de estas instituciones tienen un esquema común, aunque evidentemente, cada una tiene sus singularidades ya que la problemática de cada área metropolitana es diferente.

A continuación, repasamos la organización del transporte en algunas de las ciudades más importantes de España.

- El modelo existente en **Madrid y periferia** es uno de los modelos más avanzados en cuanto a la integración y coordinación de los transportes públicos urbanos de nuestro país<sup>8</sup>. En 1985 se creó el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid obedeciendo a una necesidad de establecer un marco legal que abordara la problemática de la falta de coordinación que existía en temas que iban desde la propia concepción de las infraestructuras, competencia en los diferentes modos de transportes, el marco tarifario, etc. Es un Organismo Público autónomo que concentra las competencias sobre transporte público regular de viajeros de la Comunidad de Madrid y de los ayuntamientos que se adhieren al mismo. Asimismo la Administración del Estado se incorpora al ser el titular de los ferrocarriles que explota (RENFE).

La relación de las diferentes empresas con el Consorcio se instrumenta a través de acuerdos y contratos-programa<sup>9</sup>. A su vez éste es el encargado de la gestión de las diferentes fuentes de financiación para el funcionamiento correcto que no serán exclusivamente los ingresos que se reciban por las tarifas, ya que solo por este medio les sería imposible cubrir la totalidad de los costes globales. El Consorcio Regional de Transportes articula la cooperación y participación de la Comunidad de Madrid y de los ayuntamientos de la misma en una gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros.

---

<sup>8</sup> Regulado por la Ley 5/1985 de 16 de mayo de la Asamblea de Madrid, por la que se establece la Creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid y la Ley 6/2002 del 27 de junio de modificación parcial de la anterior ley.

<sup>9</sup> Convenios de carácter plurianual entre empresas operadoras y Administraciones Públicas u Organismos dependientes de las mismas que asocian aportaciones económicas a realizar por la Administración con la consecución por parte de las empresas operadoras de unos servicios (Andrés Fuentejana, 2006 p.254)

Por último cabe destacar la tipología de las empresas operadoras que están incluidos en el Consorcio. Se pueden agrupar en tres tipos: a) Empresas públicas municipales y supramunicipales: Poseerán personalidad jurídica independiente patrimonio propio y autonomía de gestión con sujeción a los planes que el Consorcio elabore; b) Empresas públicas dependientes de la Administración del Estado, esto es, RENFE; c) Empresas privadas concesionarias de servicios públicos de transporte de viajeros.

- El **Área Metropolitana de Barcelona**, está formada por el ámbito territorial que comparten la ciudad de Barcelona y los municipios que la rodean; es un espacio denso donde las relaciones por trabajo, compras, ocio, estudios o personales ya hace años que han superado las estrictas demarcaciones administrativas. (Prat, J, p. 4). En el año 1987 se creó la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT)<sup>10</sup>. Es una entidad local integrada por dieciocho municipios del Área Metropolitana de Barcelona que tienen como objetivo la prestación, de forma conjunta, de los servicios de transporte público de viajeros dentro de su ámbito territorial. La Entidad Metropolitana del Transporte<sup>11</sup> estableció que el conjunto de su ámbito territorial, es un área donde se presta conjuntamente el servicio de transporte público colectivo de viajeros. Este servicio tiene la consideración de Transporte Urbano y lo ordena y gestiona de acuerdo con las competencias antes comentadas.

No obstante, como la EMT no tenía plenas competencias en materias de transporte urbano e interurbano en el Área Metropolitana de Barcelona y podrían existir problemas de coordinación entre la EMT y la Generalitat, se creó la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM) en 1997. La ATM es un Consorcio interadministrativo de carácter voluntario, al cual se pueden adherir todas las administraciones titulares de servicios públicos de transporte colectivo, de la región metropolitana de Barcelona. (Prat, J p. 1). Este Consorcio está formado por la Generalitat de Cataluña y las administraciones locales compuestas por el Ayuntamiento de Barcelona y la Entidad Metropolitana del Transporte. Su finalidad es articular la cooperación entre las Administraciones Públicas titulares de todos los servicios y de las infraestructuras del transporte público colectivo del área de Barcelona con la colaboración de otras tales como la Administración General del Estado, que está comprometida financieramente o bien es titular de servicios propios, como es el caso de los servicios de cercanías de RENFE.

Como singularidad de este Consorcio conviene señalar la creación de órganos de consulta dentro de los órganos de gobierno de la ATM, con la participación de todos los frentes que se ven implicados en la oferta y la demanda del transporte colectivo urbano del área metropolitana de Barcelona como pueden ser los usuarios, empresas operadoras, instituciones o organizaciones empresariales y sindicales de Cataluña a parte claro esta de todas las Administraciones públicas.

- El Transporte urbano del **área metropolitana de Bilbao** se configura a través de una organización condicionada al marco institucional del País Vasco y se encuentra definido por la creación del Consorcio de

---

<sup>10</sup> Ley 7/1987 de 4 de abril del Parlamento de Cataluña

<sup>11</sup> Según acuerdo del Consell Metropolità de 28 de abril de 1988

Transportes de Vizcaya por la ley 44/1975 de 30 de diciembre en el que se define como entidad local con personalidad jurídica propia e independiente de las entidades consorciadas. Está formado por el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Vizcaya, el Ayuntamiento de Bilbao y demás ayuntamientos a los que afecta el paso del Ferrocarril Metropolitano de Bilbao. Su financiación corre a cargo de Gobierno Vasco y Diputación Foral de Vizcaya al 50%. Este consorcio inició su labor con el objetivo fundamental de construir el Metro de Bilbao y gestionar el transporte público en Vizcaya, tras la puesta en marcha del metro.

- El área metropolitana de **Valencia** está compuesta por un gran número de municipios con una población residente que no es numerosa. Esta característica condiciona la organización del transporte de esta región. Los sistemas de transporte colectivo en esta área son: Ferrocarriles de cercanías, cuyo servicio es prestado por compañías de titularidad pública, autonómica y central (Ferrocarriles de la Comunidad Valenciana y RENFE); Red de autobuses urbanos e interurbanos (Empresa Municipal de Transportes de Valencia y resto de empresas con titularidad privada); y el Ferrocarril metropolitano (Metro) que depende de la Generalitat Valenciana.

Para la coordinación de un sistema de transporte y tarifario común para el área metropolitana de Valencia se aprobó por las Cortes Valencianas la Ley 1/91 de 14 de febrero de Ordenación del Transporte Metropolitano del área de Valencia. Como consecuencia de esta ley, se constituye la Comisión del Plan de Transporte Metropolitano para coordinar el sistema tarifario de metro, EMT y los servicios interurbanos de autobús (el metro-bus). Este proyecto permitió ampliar la integración tarifaria al resto del Área de Transporte Metropolitano de Valencia, coordinando los servicios de la zona urbana de Valencia de EMT y Metro, con los exteriores de estos modos y los servicios de autobús metropolitano. El punto final a todo este proceso fue la creación de la Entidad de Transporte Metropolitano de Valencia (ETM),<sup>12</sup> consolidando un auténtico Sistema de Transportes integrado en el Área. En definitiva con la creación de ETM se consigue la coordinación de los distintos modos de transportes interurbanos y de éstos con sus administraciones.

- El transporte público del **área metropolitana de Sevilla** necesitaba una coordinación para la gestión y creación de infraestructuras y servicios de transportes dentro de esta área. Para este fin se creó el Consorcio de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla que tiene por objeto articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre las administraciones consorciadas. Los Organismos Oficiales que componen del Consorcio son la Junta de Andalucía, la Diputación de Sevilla y los ayuntamientos consorciados.

Entre las funciones del consorcio la elaboración y gestión del Plan de Transporte Metropolitano y, la ordenación, coordinación, control, inspección y sanción respecto de los servicios, tráfico, infraestructuras e instalaciones que se declaren de interés metropolitano, También asume como propia la función del establecimiento del marco tarifario para la prestación de los servicios en el ámbito territorial del Consorcio, así como la promoción de la imagen unificada del sistema de transportes del área de Sevilla.

---

<sup>12</sup> Ley 9/2000 de 23 de noviembre de la Generalitat Valenciana

## 5. CONCLUSIONES

De todo lo anterior, podemos extraer que las instituciones que se crean para la coordinación del sistema de transporte metropolitano de las grandes ciudades surgen como instrumento aglutinador de todos los niveles institucionales: local, autonómico y central.

A pesar de la diversidad de estructuras institucionales existentes, las autoridades organizativas metropolitanas de transporte españolas, promueven y coordinan a toda la red de agentes participantes en el sistema. Sin embargo, sus funciones y áreas de influencia deben evolucionar a través del tiempo, porque las ciudades y sus áreas metropolitanas son territorios en continuo movimiento y expansión.

Por otro lado, el uso excesivo del transporte privado hacen más necesario el fomento del transporte público colectivo. Por ello, los retos actuales de organización del transporte urbano pasan por determinar el lugar que debe ocupar el automóvil y la accesibilidad tarifaria, temporal y territorial del transporte público colectivo. Se trata de una cuestión de cohesión social y territorial del espacio urbano. Si el sistema de transporte tiene una gran cohesión puede llegar a conseguir que un área metropolitana tenga identidad territorial propia. Por tanto, el problema de la organización del transporte urbano en las grandes ciudades, no debe ser la atribución de funciones y responsabilidades que, como ya hemos analizado, está bastante delimitada en nuestra regulación, sino la política que, con dicha organización, se pretenda impulsar y los objetivos que se consigan alcanzar.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDRÉS FUENTETAJA, J.I. (1998) “La empresa pública de transporte urbano en España (Especial referencia a la gestión y Financiación) Tesis doctoral” Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- EZQUIAGA (dirección) y VARIOS (2000): Guía de la política pública local. Ed. Consultores de las administraciones públicas. Madrid
- GIMÉNEZ I CAPDEVILA, R. (2004): *Organización de los transportes e institucionalización de las áreas metropolitanas en Europa occidental*. II Seminario Internacional de la Red de Investigación sobre Áreas Metropolitanas de Europa y América Latina (Rideal). Documento de Trabajo nº16. Instituto d’Estudis Territorials. Universitat Pompeu Fabra.
- LECLER, S. (2002) “Organización del Transporte Público en las Áreas Metropolitanas Europeas” EMTA
- MONZÓN, A. y DE LA HOZ, D. (2006): “Sostenibilidad y eficiencia económica del transporte en Madrid”. Revista del Instituto de Estudios Económicos nº 1y 2/2006. Especial monográfico sobre *La Movilidad y la eficiencia económica: especial aplicación a la ciudad de Madrid*. Pp.31-63.
- MORA AGUDO (2008): Descentralización administrativa local y disciplina presupuestaria: análisis empírico de los grandes municipios españoles. Ed. Dykinson. Madrid.
- PRAT, J “Gestión Integrada del Transporte Público en Barcelona”
- PRIOR JIMÉNEZ D. (1989): “El control de gestión en empresas reguladas: el caso del transporte público urbano” en Revista Española de Financiación y Contabilidad. Vol XIX, nº59, pp. 429 a 455
- SUÁREZ SUÁREZ, Andrés S. (1992): Curso de economía de la empresa. 5ª Edición, Pirámide, Madrid.

THOMSON I. y BULL A. (2002): “La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales” en *Revista de la cepal* Nº 76 P. 109 A 121

UNIÓN EUROPEA (2007): Libro Verde sobre la movilidad urbana

UREÑA, J.M. y MURUZÁBAL, J.J. (2006): “Sostenibilidad y eficiencia económica en el transporte en la Comunidad de Madrid: evolución de la última década”. *Revista del Instituto de Estudios Económicos* nº 1 y 2/2006. Especial monográfico sobre *La Movilidad y la eficiencia económica: especial aplicación a la ciudad de Madrid*. Pp.191-221.

#### PAGINAS WEB DE AUTORIDADES DE TRANSPORTE METROPOLITANO.

ATM (BARCELONA): <http://www.atm.cat>

CONSORCIO SEVILLA: <http://www.consorciotransportes-sevilla.com>

COTRABI (BILBAO): <http://www.cotrabi.com>

CTM (MADRID): <http://www.ctm-madrid.es>

EMT VALENCIA: <http://www.emtvalencia.es>

EMT-AMB (BARCELONA): <http://www.emt-amb.com>

ETM VALENCIA: <http://www.etmvalencia.es>

#### OTRAS PÁGINAS WEB:

ATUC (Asociación de Compañías de Transporte Urbano): <http://www.atuc.es/>

EMTA (Asociación Europea de Autoridades Responsables de Transporte): <http://www.emta.com>