

# Conclusiones aprobadas por la 1.<sup>a</sup> Conferencia Nacional sobre Hidrología General y aplicada en el desarrollo del tema Hidrología,

14, 15 y 16 de Noviembre

- 1.<sup>a</sup> Divulgar el conocimiento del actual progreso de las técnicas hidrológicas que han resultado de la mayor eficacia para la mejor explotación económica de los recursos de agua subterránea y tratar de poner esta tecnología al alcance de los sectores interesados.
- 2.<sup>a</sup> Continuar y fomentar las actividades de enseñanza en las disciplinas hidrogeológicas en todos los niveles de docencia.
- 3.<sup>a</sup> Incrementar al máximo las investigaciones y estudios hidrogeológicos, habilitando los medios económicos necesarios.
- 4.<sup>a</sup> Intensificar la coordinación de las actividades hidrológicas; por ejemplo, mediante la creación de equipos pluridisciplinarios y mejora del intercambio de información.
- 5.<sup>a</sup> En los estudios de viabilidad técnica y económica de aprovechamiento de recursos hidráulicos se deben contemplar todas las alternativas posibles de procedencia del agua.
- 5.<sup>a</sup> Se considera imprescindible que previamente a todo trabajo de aprovechamiento de aguas subterráneas se realicen estudios hidrogeológicos en consonancia con la importancia del aprovechamiento.
- 7.<sup>a</sup> Crear a nivel nacional un Banco de Datos en el que se recoja toda la información de interés hidrogeológico y que permita el fácil acceso a dicha información, tanto por los diferentes organismos de la Administración como por los particulares.
- 8.<sup>a</sup> Asimismo se considera del mayor interés mejorar los mecanismos de intercambio de información sobre los estudios, planes, proyectos y trabajos de aprovechamiento de recursos hidráulicos.
- 9.<sup>a</sup> La utilización de los embalses subterráneos para la regulación de excedentes de los ríos puede y debe ser estudiada de forma similar a la de los embalses de superficie.
- 9.<sup>a</sup> Es necesario arbitrar las medidas oportunas con objeto de preservar los recursos hidráulicos subterráneos contra una subexplotación indebida o su contaminación.
- 10.<sup>a</sup> De los estudios económicos de detalle presentados sobre realizaciones concretas de aprovechamientos con aguas subterráneas se desprende que tales estudios son aconsejables y del mayor interés, y que ponen muchos casos de manifiesto la rentabilidad de dicho aprovechamiento.
- 11.<sup>a</sup> Agradecer a los organizadores de la Conferencia su feliz iniciativa al convocarla y desear que sea seguida en un futuro próximo por otras análogas.

## Conclusiones de la 1.<sup>a</sup> Mesa Redonda sobre «Gestión del servicio de transporte urbano de viajeros»

7 de Octubre de 1974

### La elección de la forma jurídica (tema 1.º)

#### I. CONDICIONANTES DE LA GESTIÓN CON INDEPENDENCIA DE SU FORMA JURÍDICA

##### 1. *Criterios demográficos*

Con independencia de la realidad de su forma jurídica, se constata que los costes globales del servicio de transporte crecen progresivamente en función del incremento de la población urbana. Por el contrario, el crecimiento de las tarifas, por diversos condicionamientos, no sigue este ritmo.

Ello conduce a un desequilibrio económico-financiero que en la actualidad ya se registra en todas las ciudades y se está agudizando más en aquellas que son superiores a 500.000 habitantes.

##### 2. *Criterios territoriales y urbanísticos*

Con independencia de la forma de gestión, todas las explotaciones del transporte urbano actuan-

tes, bien en zonas congestionadas o con diferentes competencias administrativas en la materia —municipales, provinciales, regionales, etc.—, se encuentran afectadas por deseconomías externas derivadas de dichas circunstancias que gravan negativamente los resultados económicos de sus explotaciones. Por ello es necesario que cualquiera que sea la gestión y bajo una exigencia racional de calidad del servicio, las empresas de transporte obtengan las debidas compensaciones por dichos fenómenos exógenos, compensaciones que pueden resumirse como sigue, sin que esta enumeración sea limitativa:

- Facilidades viarias para el desarrollo de su actividad.
- Extensión de sus límites físicos de actuación fuera de las áreas municipales, cuando existan zonas con auténtica dependencia económico-social del municipio, cual es el caso de las ciudades dormitorio, o la existencia de zonas industriales o turísticas localizadas en las áreas de influencia de las ciudades.



Dicha extensión sólo se hará si la naturaleza intrínseca del servicio es de transporte urbano.

- Contraprestación económica por parte de la Administración para aquellos excedentes de servicio que sean necesarios movilizar para la existencia de fenómenos anormales de congestión.

### 3. *Criterios económicos*

Existe unanimidad en recordar que en un servicio de transporte urbano colectivo de viajeros, cualquiera que sea su forma de gestión directa o indirecta y la modalidad jurídica que se establezca, es imperativo legal conseguir y mantener el equilibrio económico, preferentemente con las tarifas o mediante un sistema combinado de tarifas y transferencias compensatorias.

Asimismo y con independencia de la forma de gestión y modalidad jurídica con que se realice la prestación del servicio de transporte urbano, se estima debe concederse igualdad de trato en todos los aspectos, ya sean fiscales, de importación o de acceso al crédito oficial y privado o de cualquier otro orden.

### 4. *Criterios organizativos*

**Régimen de competencia:** La competencia en materia de transporte colectivo urbano de viajeros debe ser únicamente municipal y extenderse a la totalidad de su término.

Las entidades municipales metropolitanas ejercerán idéntica competencia en el ámbito de su territorio.

Todo ello sin perjuicio de las facultades atribuidas en cada momento a la Administración del Estado en materia económica.

Una minoría opina que debe hacerse la salvaguardia de que la extensión de la competencia del Ayuntamiento a la totalidad de su término es admisible siempre que se trate de transporte urbano por su naturaleza y sin perjuicio de las facultades que debe tener la Administración del Estado en materia de transportes interurbanos.

Un sector estima que dentro de los límites de la competencia municipal, los transportes interurbanos por carretera no deben efectuar ninguna parada distinta del punto de llegada y salida, eliminándose dentro de las ciudades las paradas intermedias de dichos transportes, tanto fijas como dis crecionales.

**Régimen de monopolio:** Se considera como objetivo principal del transporte urbano colectivo de viajeros la obtención del mejor servicio compatible con un coste social mínimo. Para ello se estima que la gestión, dentro de su ámbito territorial, debe realizarse en régimen de unicidad de explotación, con independencia de la forma jurídica que adopte. La empresa gestora del monopolio podrá contratar servicios determinados con empresas colaboradoras en circunstancias especiales.

Una minoría considera que con carácter excepcional y razonado podrá admitirse la existencia de varias empresas mediante la oportuna concesión, otorgada por la autoridad municipal en forma reglamentaria.

**Fórmula de consorcio:** En las grandes urbes

con amplias zonas de influencia, en las que coexisten diversos modos de transporte de los que pueden ser titulares diferentes entidades públicas, se considera que el consorcio es la forma más recomendable, entre otras, a efectos de la imprescindible coordinación del transporte y la consiguiente optimización de coste de los servicios.

## II. FORMAS JURIDICAS

### 5. *Elección de las formas jurídicas*

Los servicios de transportes urbanos colectivos pueden establecerse por los municipios y entidades municipales a través de las siguientes formas de gestión:

#### *Sin trámite previo de municipalización.*

- Gestión directa, sin órgano especial ni personalidad jurídica con funcionarios municipales y dentro de su presupuesto ordinario.
- Gestión indirecta, prácticamente reducida a concesión.

#### *Con expediente de municipalización.*

La municipalización del servicio que ha de ser aprobada por el Ministerio de la Gobernación puede adoptar las modalidades de órgano especial de gestión, de sociedad privada municipal o de empresa mixta.

Se considera interesante que los poderes públicos modifiquen la tramitación administrativa para permitir su agilización y evitar los retrasos producidos por las actuales disposiciones, sin perjuicio de los derechos de los concesionarios.

En los Municipios mayores de 200.000 habitantes, la solución del servicio municipal, sin expediente de municipalización, ha quedado en la práctica eliminada por la creciente complejidad y coste del servicio que desborda la organización y presupuesto general del Ayuntamiento.

La mayoría estima que la adopción del sistema de gestión directa, previo expediente de municipalización, debe seguir respondiendo en un futuro legal, al principio de subsidiariedad y respecto de la gestión indirecta a través de la concesión, ya recogido hoy en la normativa vigente.

Entre las modalidades de municipalización del servicio de transporte urbano colectivo, se considera que la Sociedad privada municipal, por su carácter mercantil, permite una gestión más ágil.

En cuanto a la empresa mixta, se considera no debe eliminarse por completo como posible alternativa de gestión.

Una parte de los asistentes considera que la elección de una fórmula municipalizada tenderá a generalizarse como consecuencia de los inevitables y crecientes desequilibrios económico-financieros de las empresas, que hacen inviable actualmente la explotación del servicio de las modalidades de gestión indirecta. Este fenómeno se agudiza en las poblaciones de mayor dimensión.

Además considera que por tener como objetivo primordial y prevalente el servicio público, su ausencia de ánimo de lucro permite con una mejor calidad del servicio reintegrar beneficios económicos a la comunidad. Evita el establecimiento de plantillas de control e inspección de los Ayuntamientos o Entidades municipales, con la consi-

guiente economía para los mismos, garantiza a la Administración la transparencia de la gestión y facilita la adopción de medidas políticas y sociales en beneficio de la colectividad y, finalmente, en el caso de que la tarifa de equilibrio resultase inviable y hubiese que acudir a la compensación económica, la Administración no tendría que abonar el capítulo correspondiente al beneficio como ocurriría si la empresa fuese privada.

Para otro sector, la gestión indirecta —en régimen de concesión y por las empresas particulares— es considerada la fórmula más aconsejable para la mejor prestación del servicio de transportes urbanos y también la de mayor garantía para los usuarios, habida cuenta de que hace perfectamente compatible la conservación total de la soberanía por la Administración concedente —y sus inherentes facultades de control— con la eficaz satisfacción de las necesidades públicas mediante la iniciativa privada.

También considera que podrían evitarse dichos desequilibrios y, por tanto, la necesidad de municipalización mediante el establecimiento en el Pliego de Condiciones que sirva de base a la concesión de una estructura tarifaria que permita su revisión automática, cuando se produzcan las variaciones de los costes en cada uno de sus elementos constitutivos. En el supuesto de que la tarifa resultante no fuera autorizada, se arbitraría por la Administración la correspondiente compensación en el mismo acuerdo denegatorio.

Finalmente entiende que el sistema de concesión deberá ser regulado de tal manera que se otorgue al concesionario una estabilidad jurídica que le permita obtener prórrogas del plazo estipulado —dentro de un límite máximo legal—, así como un derecho de preferencia para la explotación del nuevo servicio una vez producido el vencimiento definitivo de la concesión.

Entiende un tercer sector que la Sociedad Anónima Laboral, como empresa privada que es, tiene a su cargo la prestación de un servicio público por su propia naturaleza al no estar integrada por más socios que sus trabajadores ni más productores que los mismos accionistas, ofrece —aparte de integrar las ventajas que uno y otro sector han resaltado—, una serie de ventajas específicas que dimanan de su singularidad y proporcionan una mayor estabilidad laboral con la consiguiente garantía de prestación del servicio en óptimas condiciones y sin solución de continuidad.

#### 6. *Información.*

Se considera importante el conocimiento de las motivaciones que influyeron en los Ayuntamientos para la elección de su actual forma de gestión, con objeto de orientar futuras decisiones. Se sugiere a estos efectos que a través del Instituto de Estudios de Administración Local se recabe de aquellos la información correspondiente sobre dichas motivaciones.

#### 7. *Dificultad de control de las concesiones.*

Un sector de la Mesa, expertos de las Administraciones municipales, denuncia la falta de recursos de las mismas para poder ejercer las facultades de inspección y control necesarios para garantizar la necesaria calidad del servicio ejercido por

las empresas concesionarias y considera necesaria la dotación urgente de los referidos recursos.

### TEMA 2.<sup>o</sup>

#### 8. *Tarifas.*

La totalidad de los grupos representados en la Mesa, se muestra de acuerdo en la necesidad de continuar con la política de Convenios sectoriales a escala nacional en materia de tarifas, debiendo procederse a la denuncia previa y renovación del que está en vigor actualizando las tarifas para mantener su autosuficiencia en el menor plazo posible.

Se encarece que esta conclusión unánime sea trasladada a la Agrupación Nacional de Transportes Urbanos en Autobuses y Microbuses. Se recomienda que esta actualización tarifaria propugnada pueda efectuarse automáticamente a escala nacional, mediante la elaboración de la pertinente fórmula polinómica, incorporándose a los pliegos de condiciones.

La Mesa se pronuncia por unanimidad en la inoperancia total de la adopción de la llamada tarifa 0 —transporte gratuito—, afirmación avalada por numerosas experiencias.

Una minoría estima que los Ayuntamientos y entidades públicas concedentes han de ser informados de los proyectos de convenios, así como de sus denuncias, tan pronto como la tramitación de aquéllos se inicie o se produzca ésta. Igualmente deberán estar informados en cada momento del estado de tramitación y posibilidades reales de cada convenio.

### TEMA 3.<sup>o</sup>

#### 9. *Transporte y Urbanismo.*

Es necesaria la consideración conjunta de los problemas de transporte y de urbanismo en sus vertientes de planificación territorial y ordenación urbana.

Es necesaria la definición de un límite a partir del cual la congestión urbana no se considera tolerable por su repercusión negativa en la productividad urbana.

#### 10. *El uso del vehículo privado.*

La disuasión voluntaria del uso masivo del automóvil en las grandes ciudades ha sido hasta la fecha un fracaso, por lo que se considera conveniente la utilización de medidas de disuasión de tipo forzoso en las zonas congestionadas, con la correspondiente mejora de los transportes colectivos para conseguir la verdadera competencia con el vehículo privado especialmente en materia de comodidad y frecuencia.

#### 11. *Protección al transporte colectivo.*

Las empresas de transporte colectivo, dada la gran incidencia que sus servicios ejercen en la actividad económica urbana, deben potenciarse mediante el máximo uso de preferencias a las mismas para conseguir su importante colaboración en la coyuntura económica actual de franca regresión y de freno al despilfarro y al consumo.



12. *Autoridad única de transporte.*

La imprescindible necesidad de una correcta coordinación entre los diversos medios de transporte actuantes en una misma área urbana conducen a la creación de una autoridad única en materia de transporte.

13. *Futuro del transporte colectivo.*

La necesidad de un transporte público eficaz se considera como básica para los intereses de la Sociedad actual e incluso para la pervivencia de las modernas ciudades.

14. *Nuevas tecnologías de transportes.*

La técnica y la experiencia privada proporcionan medios suficientes para adoptar nuevos métodos de transporte y mejorar los existentes.

La implantación de los nuevos métodos de transporte exige un mínimo de tiempo para su investigación y experiencia, pero la mejora de los sistemas tradicionales puede y debe empezarse inmediatamente.

Los sistemas nuevos y los tradicionales son perfectamente compatibles a condición de que se coordinen. En consecuencia, el porvenir es de los metropolitanos para los desplazamientos rápidos y de los autobuses como medios distribuidores.

15. *Coordinación.*

Se insiste en que la coordinación es básica para resolver el problema y en este aspecto no deben

circunscribirse a los límites administrativos iniciales, sino a la realidad de la naturaleza funcional del servicio en cada momento.

16. *Terminales de transporte masivo.*

La localización de las terminales de transporte colectivo masivo a nivel suburbano debe situarse en aquellas zonas en las que existan centros de comunicación.

17. *Sistemas de transporte masivo.*

La necesidad del establecimiento de un sistema de transporte colectivo masivo viene observándose justificada por criterios ajenos a los del tamaño de la población.

18. *Utilización de explanaciones de antiguos ferrocarriles.*

Se recomienda la conservación de las explanaciones procedentes de los antiguos ferrocarriles suburbanos como posible infraestructura de nuevos sistemas de transporte colectivo masivo.

19. *Déficit de oferta en la industria de automoción.*

Se acuerda la reanudación de los trabajos de las comisiones relativas a estandarización y fabricación de vehículos, pues su unificación en tipos favorecería las posibilidades de entrega de las industrias fabricantes, que en estos momentos están experimentando retrasos en la entrega de determinados tipos de vehículos.

## Comentarios a la 1.<sup>a</sup> Mesa Redonda sobre «Gestión del servicio de Transporte Urbano de viajeros»

Por Rafael Fernández de Alarcón Herrera

La dimensión, la estructura económica y los condicionantes geográficos de una ciudad son los factores en que debe basarse cada propuesta técnica de distribución modal de transporte en una área urbana. No es posible definir un sistema de transporte idóneo para todas las ciudades, y no es objetivo de este comentario la obtención de un óptimo de distribución modal; en cada área urbana deben coexistir y cooperar todos los medios posibles para solucionar el problema de demanda de transporte que generan las relaciones humanas directas que son consustanciales con la propia existencia de la ciudad.

Sin embargo, hemos ya de indicar cómo quizás por la dimensión de las ciudades en que se ha desarrollado nuestro trabajo en el campo del transporte, siempre en el ámbito de la administración local, estos comentarios se verán matizados por una decidida convicción de que la solución de los problemas de relación física en las ciudades que han sido condicionadas en su desarrollo histórico por singulares factores climáticos, sociológicos y económicos hacia una determinada dimensión, caracterizada por una densidad comparativamente alta, sólo puede ser efectiva si una efici-

caz política de transporte urbano plantea como objetivo primario la derivación de la demanda hacia los medios de transporte colectivo.

### Oportunidad de la convocatoria

La oportunidad ha sido máxima en un momento en que la reestructuración es necesaria, tanto a nivel jurídico-administrativo por el planteamiento de una nueva Ley de Administración Local como a nivel técnico por el momento particularmente grave del servicio, la incidencia de los problemas energéticos y el crecimiento de los índices de motorización; pero para un técnico en transporte de una ciudad cuya estructura viaria no es capaz de acoger los incrementos de tráfico, y cuyo actual sistema de gestión responde a unos criterios muy rígidos en cuanto a distribución de los efectivos y a disposición y coordinación de las distintas concesiones, todo ello derivado de la vigencia de muy antiguos pliegos de condiciones y de la multiplicidad de las competencias, esta mesa resultaba mucho más oportuna.

Por otra parte, la invitación iniciaba una posible sucesión de reuniones de este tipo que podían