

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.ª 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 quizá 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 efi-

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

romper el peculiar aislamiento de los técnicos que en ciudades de dimensión media van ocupándose de los problemas especializados y peculiares de la Administración municipal, donde los contactos con otros técnicos que ejercen similar especialización en otras áreas urbanas se hacen difíciles y aislados.

Metodología y temática

La especial metodología aplicada a las sesiones de trabajo, con la distribución previa de las ponencias, y el poco tiempo destinado al desarrollo de las mismas, fue muy valioso a la hora de permitir que el intercambio de opiniones y experiencias entre todos los participantes tuviera la necesaria amplitud de tiempo.

Los temas elegidos:

- elección de la forma jurídica,
- financiación: especial referencia a las tarifas,
- transportes urbanos presentes y futuros

respondían a problemas de sumo interés para ser tratados, incidiendo en algún caso en los de máxima urgencia, si bien la especial trascendencia económica de los mismos desvió el previsto carácter técnico de la reunión al influir en el número y en el carácter de los asistentes, que en algún caso defendieron más bien su postura política, y polarizando en exceso a nuestro juicio la atención sobre los problemas de las empresas de transporte y eludiendo parcialmente el fondo del problema de gestión.

Elección de la forma jurídica

Los tres ponentes elegidos para este tema caracterizaban y representaban, aunque no se intentara así, a las empresas de distinta tipología de propiedad del capital: municipal, laboral y capitalista; ello provocó el temor de cada uno de estos sectores de que la mesa redonda se definiera por exclusión sobre el sistema de propiedad más idóneo para una correcta gestión de los transportes colectivos.

Creo que no era este el problema básico a nivel técnico; es indudable que cada tipo de empresa origina ventajas e inconvenientes para una correcta gestión.

La empresa municipalizada, en nuestro criterio, evita los gastos derivados del aparato de control del servicio, garantiza la transferencia de la gestión con todos los beneficios que ello genera para la obtención de datos básicos esenciales para el planeamiento urbano y de transporte y no hace necesaria la carga de la partida de beneficios; la empresa privada podrá conseguir un coste inferior por su propia dinámica en algunos casos; la politización alcanzará de manera similar a todos los tipos de empresas, y determinados servicios deberán ser cubiertos por motivos políticos; las empresas municipales no dejan de estar preocupadas principalmente por su balance y dejan como segundo objetivo también el servicio público, no valoran como tales empresas los criterios extraeconómicos y tienen muchas dificultades para llevar a efecto las necesarias reestructuraciones de per-

sonal, verdadero problema generalizado en las empresas de cierta antigüedad.

En realidad todas estas diferencias no son intrínsecas del transporte urbano y se reducen a que la percepción del posible beneficio se distribuya entre todos los ciudadanos, entre los empleados de la empresa o entre unos cuantos socios; creemos que esta problemática supera el nivel técnico e incide claramente en las decisiones de tipo político que cada Ayuntamiento o el Gobierno debe adoptar en virtud de consideraciones de política general y no solamente de técnica de transporte.

En cualquier caso lo verdaderamente importante es que el sistema de gestión tenga la suficiente elasticidad para satisfacer en cada momento las necesidades de transporte de ese momento aprovechando al máximo los recursos disponibles. Las áreas urbanas son entes vivos que modifican continuamente sus necesidades, la forma jurídica actual sobre concesiones y coincidencias, imposibilita o al menos dificulta y retrasa la adaptación de los servicios a las necesidades de cada momento porque la demanda varía con demasiada rapidez a causa de los cambios de asentamiento, de la movilidad de trabajo y de la evolución de los índices de motorización.

En unos casos porque la posible municipalización no puede llegar a los límites de influencia; en otros atendiendo a las dificultades de tramitación de la misma, al peso político y económico que ello comporta para un Ayuntamiento, al carácter de subsidiariedad última que se pretende dar a la municipalización o a la consideración y temor de los perjuicios que el servicio sufrirá durante la larga fase legal de tramitación de un rescate; lo cierto es que en casi todas las ciudades la administración: titular del servicio público, que es como muy bien se definió en la mesa redonda una actividad que viene impuesta por la satisfacción de unas necesidades de la colectividad, no puede satisfacer dichas necesidades por la excesiva rigidez de la legislación y de los pliegos particulares de condiciones de cada concesión.

Con esta base, si bien el servicio público no juzga el régimen de propiedad de las empresas explotadoras, ello sólo es cierto cuando los contratos se establecen con base a una legislación que permita que las características técnicas de la explotación varíen de acuerdo con las necesidades, elásticamente, previo un acuerdo contractual económico de explotación y no con base a un rígido reglamento que lo impida.

Incidencia socioeconómica

En otro orden de términos, válido para las ciudades de determinada dimensión, consideramos esencial que sean valorados algunos factores de orden social. Hay otras variables distintas de las propias de equilibrio económico de las empresas, que resultan fundamentales para conseguir la forma jurídica óptima que supere el criterio de que los transportes colectivos son necesarios únicamente para los que podríamos llamar «cautivos del transporte» que no pueden motorizarse por sus propios medios.

En esas ciudades hay que considerar como bien social el que los ciudadanos viajen en me-



dios de transporte colectivo, produciendo una disminución de los gastos en energía, del ruido y contaminación, de congestión y, sobre todo, facilitando una distribución óptima de los costes en infraestructura viaria.

Criterios organizativos

La problemática anterior unida a las ideas que aportan las primeras conclusiones de la mesa con respecto al desequilibrio económico-financiero que se crea en el transporte de las grandes ciudades, la afección por deseconomías externas y la necesidad del equilibrio económico de toda empresa, nos sugiere que el problema puede ser resuelto en las áreas de suficiente entidad en la forma siguiente:

A) Creación de un consejo local de transporte, suficientemente dotado técnicamente y dependiente de la autoridad municipal o metropolitana correspondiente y con plena autonomía y ejecutividad dentro del presupuesto de servicios que la entidad local considere conveniente para el sector del transporte.

B) Del citado consejo debería depender tanto la programación, planificación, definición de objetivos y gestión de los transportes públicos como la planificación, proyecto, programación y explotación de la infraestructura viaria; de tal forma que pudiera estudiar las necesidades, definir los medios y considerar la rentabilidad social de las inversiones de todo tipo para decidir sobre su conveniencia y programación en el tiempo, coordinando todos los sistemas de transporte.

C) El consejo podría crear unos organismos propios para explotar cada sistema de transporte, o bien podría contratar la explotación de algunos sistemas a terceras personas, detallando las características de la misma.

D) El equilibrio de las empresas y los contratos de explotación, en su caso, se podrían basar en el establecimiento de precios por kilómetro o por hora de servicio, que se actualizará automáticamente con base a una fórmula polinómica, y garantizando esa percepción mínima en cualquier caso mediante tarifas o mediante tarifas y transferencias compensatorias; en este último caso sería necesario que el consejo previera con antelación las cantidades de inversión que fueran necesarias.

E) Los contratos establecerían las características fijas del servicio y el número de kilómetros o de horas del mismo, dejando variables horarios, frecuencias, itinerarios, paradas, etc..., para ser fijadas o modificadas de acuerdo con lo que los propios servicios del consejo de transporte consideraran oportuno para cada momento.

Sólo de esta forma podrían evitarse los problemas de competencia y coexistir varios contratistas sobre el mismo terreno, se evitarían los monopolios de índole privada; las adjudicaciones se basarían exclusivamente en el precio del vehículo/kilómetro o del vehículo/hora.

Aunque fuera necesario conocer el número de viajes con suficiente exactitud, los sistemas auto-

matizados o algunos muestreos estadísticos realizados según formas prefijadas en los contratos, lo permitirían en forma suficiente.

El sistema de financiación no sería muy diferente del que sirve como base para la gestión de otros servicios públicos para los que nadie discute la necesidad de una financiación basada en la recaudación de tasas completada por el pago de unas cantidades fijadas a partir de unos cuadros de precios: recogida de basuras, alumbrado, señalizaciones viarias..., etc.

Naturalmente, el sistema es especialmente apto para entidades territoriales que por su dimensión permitan la existencia de unos servicios técnicos propios de suficiente formación y solvencia, y que presenten problemas de competencias y de equilibrio económico de las explotaciones; no creemos que ésta sea la única forma posible, pero estimamos que en muchas de las ciudades de mediana o gran dimensión sería conveniente poder contar con un marco legal que permitiera su aplicación.

Financiación y tarifas

Para el segundo tema no existían ponencias: se iniciaron algunas consideraciones sobre la formulación teórica de las tarifas, pero la presencia mayoritaria de representantes de las empresas impuso su criterio en relación con la conveniencia de continuar con la tramitación de convenios sectoriales a escala nacional; siendo necesario subir tarifas en muchos casos, a veces ello ocasiona retracciones en la demanda que son inadmisibles.

Las subidas sectoriales a nivel nacional resuelven indudables problemas de tipo político a las entidades locales contratantes e impiden situaciones injustas para los concesionarios, pero pueden hacer fracasar una política razonable de transporte urbano cuando se produce una retracción irreversible de la demanda. Es a nuestro juicio necesario que las entidades contratantes puedan utilizar el arma tarifaria para conseguir un mayor uso de los medios de transporte colectivos, y ello podrá hacerse sin hacer peligrar el equilibrio económico de las empresas si se establece un sistema de gestión similar al indicado anteriormente, de tal forma que cualquier contención de tarifas incidiera automáticamente en la inversión o pago que realizaría el consejo de transporte en los casos de explotación propia o contratada.

En las conclusiones no se ha recogido lo tratado sobre la imputabilidad de los costes; sin embargo los asistentes a la mesa apreciaron que las cargas financieras deberían ser soportadas por todos los beneficiados.

Creemos que todos los ciudadanos, aun no siendo usuarios directos del transporte público, se benefician del mismo por la disminución de ruido y contaminación y la disminución de gastos en infraestructura y energía; por otra parte, parece lógico que los costes derivados de la congestión sean pagados por los usuarios del automóvil; así, pues, parece conveniente que los gastos derivados del transporte público se dividan en tres partes:

- Beneficio derivado para la colectividad.
- Aumento de coste derivado de la congestión.

- Resto de los costes, que son los que deberían ser abonados por los usuarios directamente.

Con independencia de la incidencia que esta distribución de los costes del transporte representaría para la política tributaria, es indudable que por sí sola justifica el que la Administración pueda hacer inversiones en transporte.

Transportes presentes y futuros

Este fue el tema más valioso en sus conclusiones a nuestro juicio; la consideración conjunta de transporte y urbanismo, la necesidad de medidas de disuasión forzosa en el uso del automóvil, la urgencia de las medidas de preferencia a los vehículos de transporte, la necesidad de una única autoridad local en materia de transporte y la conveniencia de hacer saltar los límites y las competencias actuales son medidas imprescindibles para la mejora de las condiciones de habitabilidad de nuestras ciudades.

Quizá no era ocasión ni ambiente para proponer, como se intentó, los sistemas futuros; pero es muy interesante resaltar cómo la mayoría de los medios en experimentación sólo responden a dos fundamentos:

- Aprovechar al máximo el espacio urbano.
- Conseguir unos sistemas competitivos con el automóvil en cuanto a las condiciones de elasticidad, comodidad e independencia que son básicas en éste.

En el segundo de ellos está la clave; hoy no podemos dotar a nuestras ciudades de nuevos y avanzados medios: sólo tenemos el metro y el autobús; pero sólo haciendo competitivos en lo posible con el automóvil podrá evitarse el círculo vicioso en que se encuentra metido el transporte colectivo: hay disminución de viajeros, empeora la calidad del servicio, hay una nueva disminución de viajeros...

El transporte público puede contribuir al control del transporte urbano, a mejorar las condiciones de habitabilidad de la ciudad y a reducir los costes; pero sólo si evita quedarse en ser el transporte de los «cautivos» y empieza a ofrecer un nivel de calidad competitivo con el automóvil en cuanto a flexibilidad de itinerarios, velocidad, reducción de esperas, imagen de prestigio, comodidad e independencia...

Conclusión fundamental

El aumento del número de asistentes sobre lo previsto en principio dio lugar a un cambio en la metodología de trabajo y no fue posible redactar las conclusiones entre todos; además el corto tiempo destinado a la aprobación de las mismas impidió entresacar las de carácter básico.

Personalmente creo que es necesaria una cierta revolución en el transporte urbano para romper con la actual trayectoria de pérdida de viajeros, y que debería basarse en lo siguiente:

- creación de una autoridad única en transporte para cada entidad urbana o metropolitana;
- considerar el transporte público como un servicio que genera bienestar y, por tanto, no debe autoequilibrar su economía sino después de valorar los beneficios extraeconómicos obtenidos;
- modificar la legislación de transporte para evitar los problemas de competencias, y establecer un nuevo sistema de concesiones basado en contratos que permitan la suficiente elasticidad de los servicios sin perjudicar a las empresas;
- aumentar las inversiones en transporte público, incluso suprimiendo gastos en acondicionamiento de infraestructura viaria;
- establecer restricciones forzosas al vehículo privado;
- revolucionar la explotación para hacerla competitiva con el automóvil, especialmente en cuanto a comodidad y frecuencia de los servicios.

Estas muy personales conclusiones aceptan como fundamentales algunas de las expuestas por la mesa, pero difieren bastante en otros de sus postulados; quizá es porque en la mesa dominaban los componentes de empresas explotadoras de autobuses, cuya especial problemática es el equilibrio de la empresa, y faltaban técnicos que por sus puestos de trabajo no hubieran podido perder de vista que más allá del muy necesario equilibrio de las empresas explotadoras de los servicios, el transporte urbano colectivo es un servicio público que como tal se crea para cubrir unas necesidades de la colectividad y mejorar las condiciones de vida de una ciudad, y como tal no puede supeditarse al equilibrio de unas empresas, sea cual sea la propiedad de las mismas.

Conclusiones definitivas del VI Simposio de experiencias y proyectos sobre «El Servicio de limpieza, recogida y tratamiento de residuos sólidos»

14/17 de Octubre de 1974

I. Introducción

Conclusión 1.ª PROPOSITO LEGAL

Se realza que el tema de este Simposio está inordinado dentro del más amplio de la contamina-

ción del medio ambiente, pero constituye expreso deseo de sus componentes el que exclusivamente se concrete a los aspectos de su denominación inicial, o sea, al Servicio de Limpieza, Recogida y Tratamiento de Residuos Sólidos, con el fin de ob-