

GESTION DE LA MOVILIDAD EN AREAS METROPOLITANAS.

Carles Labraña de Miguel.
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.
III Foro Iberoamericano de Regulación.
Asunción. (Paraguay)
Octubre de 2010.

La Gestión de la movilidad y el transporte colectivo.

- **Diversidad de modelos:**
 - Administración centralizada y empresas públicas operadoras.
 - Administración centralizada, gestión pública de las redes de transporte, pero existencia de operadores privados, para determinados tipos de servicios.
 - Coexistencia de diversos niveles de Administración pública, central y territorial, y diversos grados de participación privada en la operación del sistema de transporte.
 - División de funciones y coordinación interadministrativa. Legislador, planificador, regulador del sistema. Empresas públicas, privadas o participadas para la gestión de las infraestructuras y la operación de las redes de transporte.
 - Y toda la combinatoria posible...
- **El principio esencial (a mi entender):**
 - **La movilidad debe ser considerada como un servicio público y como tal ha de ser gestionada.** Al igual que lo son, por ejemplo, el suministro de energía, el tratamiento del ciclo del agua, las telecomunicaciones, y también la sanidad o la educación.
 - En definitiva, considerando que servicio público no debe ser sinónimo ni de monopolio, ni de explotación pública, ni de gratuidad
 - Y, por tanto, considerando que **una movilidad eficiente debe generar externalidades positivas a la comunidad.** Externalidades que justifican las inversiones crecientes en infraestructura de transporte y en políticas públicas de gestión de la movilidad.

El papel de las Administraciones públicas en la gestión de la movilidad (en Catalunya).

- **Marco competencial:**
 - **Estado autonómico**, competencias compartidas a nivel estatal, autonómico y local.
 - **Multiplicidad sectorial:** planificación territorial, planificación de la actividad económica, política medioambiental, planificación, diseño y construcción de infraestructuras (viarias, ferroviarias, etc.) regulación de servicios públicos, urbanismo y políticas de ciudad (tránsito, aparcamiento, zonas peatonales, uso de la bicicleta, zonificación de actividades, emplazamiento de grandes equipamientos, generadores de desplazamientos).
 - **Multiplicidad territorial:** orígenes-destino (extracomunitario, intracomunitario, metropolitano, local).
 - **Titularidad de las infraestructuras, de la gestión, o de las empresas operadoras.**
- **Funciones básicas de la Administración pública en Catalunya**, en materia de movilidad:
 - Planificadora de infraestructuras y servicios.
 - Programadora, diseñadora, ejecutora y financiadora de infraestructuras.
 - Reguladora de la gestión de la movilidad y de los transportes.
 - Titular de operadores públicos de transporte.

La Administración planificadora de servicios e infraestructuras.

- En función de la competencia, **cada Administración planifica sus redes** (en nuestro caso, el Estado planifica y programa en infraestructura ferroviaria y viaria en Catalunya).
- **Por competencias sectoriales y territoriales la Generalitat puede diseñar**, aunque en muchos casos a título indicativo, **el conjunto de redes de transporte**, de manera integral, que discurren por Catalunya.
- **Las Administraciones locales** (Ayuntamientos y entidades de segundo nivel) en sus Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) han de **definir los trazados de todas las redes de transporte** que deban implantarse en su territorio (las Administraciones sectoriales tienen la facultad de informar de manera vinculante estos planeamientos).
- La Administración con competencias sectoriales en materia de vialidad y transporte de carácter intracomunitario, básicamente **la Generalitat, elabora planes directores sectoriales, en materia de carreteras, transporte ferroviario, puertos o aeropuertos**.
- También se elaboran los **Planes Directores de Movilidad**, a nivel de comunidad autónoma, a nivel territorial parcial o a nivel local. Estos instrumentos ofrecen una visión estratégica global de la gestión de la movilidad a la escala y nivel de concreción de su ámbito territorial.

La Administración ejecutora de las infraestructuras de transporte.

- Para el ámbito territorial objeto de este curso las infraestructuras de transporte son básicamente las vinculadas al transporte por carretera y al ferroviario, no se consideran pues las infraestructuras portuarias o aeronáuticas.
- El ámbito competencial viene fundamentalmente definido por la **titularidad histórica de la infraestructura** (en el caso de las existentes, que se amplían, renuevan o modifican), **las disponibilidades presupuestarias** y en ciertos supuestos, la **asunción “de facto” de nuevas competencias** (en cierta medida fue el caso de la reimplantación de la red de tranvías).
- Existen diversos **procedimientos** para su realización:
 - Ejecución directa con cargo a los presupuestos públicos.
 - Ejecución directa mediante la utilización de un vehículo específico (agencia o empresa pública).
 - Ejecución por encomienda de gestión, con diversas vías de pago de la inversión:
 - Concesión con canon por utilización estimada (peajes, peajes a la sombra).
 - Concesión con contraprestaciones por déficit de explotación o por amortización de inversión.
 - Adjudicación con compromiso de pago a final de obra.
 - Ejecución de la inversión y mantenimiento y explotación posteriores. Con alternativas para la recuperación de la inversión inicial.

La Administración reguladora de la gestión de la movilidad y del transporte público (I).

- Desde un punto de vista estrictamente competencial, cada nivel de Administración tiene un marco legalmente preciso y bien definido, pero la realidad poliédrica de la utilización del territorio por la población obliga a establecer **complejos mecanismos de coordinación institucional**. En este sentido, las **Autoridades Territoriales de la Movilidad (ATM's)** se han convertido en el punto de encuentro para la decisión e implantación de la mayor parte de estas políticas públicas.
- En el caso concreto de la **Región Metropolitana de Barcelona**:
 - **Generalitat** competente en transporte ferroviario (de ámbito autonómico, metropolitano e incluso local); también competente en el ámbito de los autobuses interurbanos (excepto de los de carácter metropolitano estricto).
 - **Administraciones locales** competentes en los servicios de autobuses de carácter local y en los de carácter metropolitano (a través de una administración local de segundo nivel, EMT).
 - Pero la Generalitat es también titular de una empresa pública de transporte ferroviario (FGC), que ofrece servicios urbanos en Barcelona y desde el ejercicio de 2009 de los servicios de cercanías que la sociedad estatal RENFE presta en este ámbito. Por su parte la Administración local lo es de la empresa de ferrocarril metropolitano (FMB, explotadora de la red de metro), así como de la empresa pública de autobuses que ofrece servicios en Barcelona y municipios limítrofes.
- Esta complejidad genera la necesidad de disponer de un ente como la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona (ATM).

La Administración reguladora de la gestión de la movilidad y del transporte público (II).

- **Funciones:**

- **Organización de los servicios.** A partir de una planificación de la oferta, bien por operación directa de las empresas públicas, bien por gestión indirecta las Administraciones deben garantizar el nivel de servicio demandado por los ciudadanos y controlar el cumplimiento de los niveles de servicio contractualizados (contratos de gestión, contratos programa, concesiones de líneas y servicios, etc.)
- **Coordinación de la actuación de los operadores.** El carácter de sistema de transporte lo ofrece esta función de coordinación, fundamentalmente en la sincronización de servicios y en la gestión integrada de los principales puntos de acceso a la red (los Intercambiadores). Es esencial para ello disponer de una muy buena infraestructura de seguimiento “on line” de los vehículos de cada uno de los operadores (SAE) y mantener el control de las validaciones de títulos de transporte mediante un sistema tarifario integrado.
- **Fijación de políticas tarifarias.** En nuestro entorno la determinación de las tarifas de transporte público es uno de los más importantes instrumentos de política de movilidad:
 - Redistribuye rentas. Socialmente necesaria.
 - Incentiva el uso del TPC frente a otros modos de transporte individual.
 - Permite regular momentos de congestión del sistema viario.
 - Despenaliza los transbordos y potencia el carácter de red de un sistema multioperador.
 - Genera externalidades de tipo ambiental, de seguridad viaria, de relación social.
- **Interlocución con los ciudadanos.** Es, sin duda, la función esencial para una Administración pública, que pretende considerar la movilidad como un servicio público.
 - Señalética.
 - Información de funcionamiento de la red.
 - Atención de incidencias.
 - Actuaciones disciplinarias y sancionadoras.

El modelo de Autoridad de Transporte, como Consorcio de Administraciones (I).

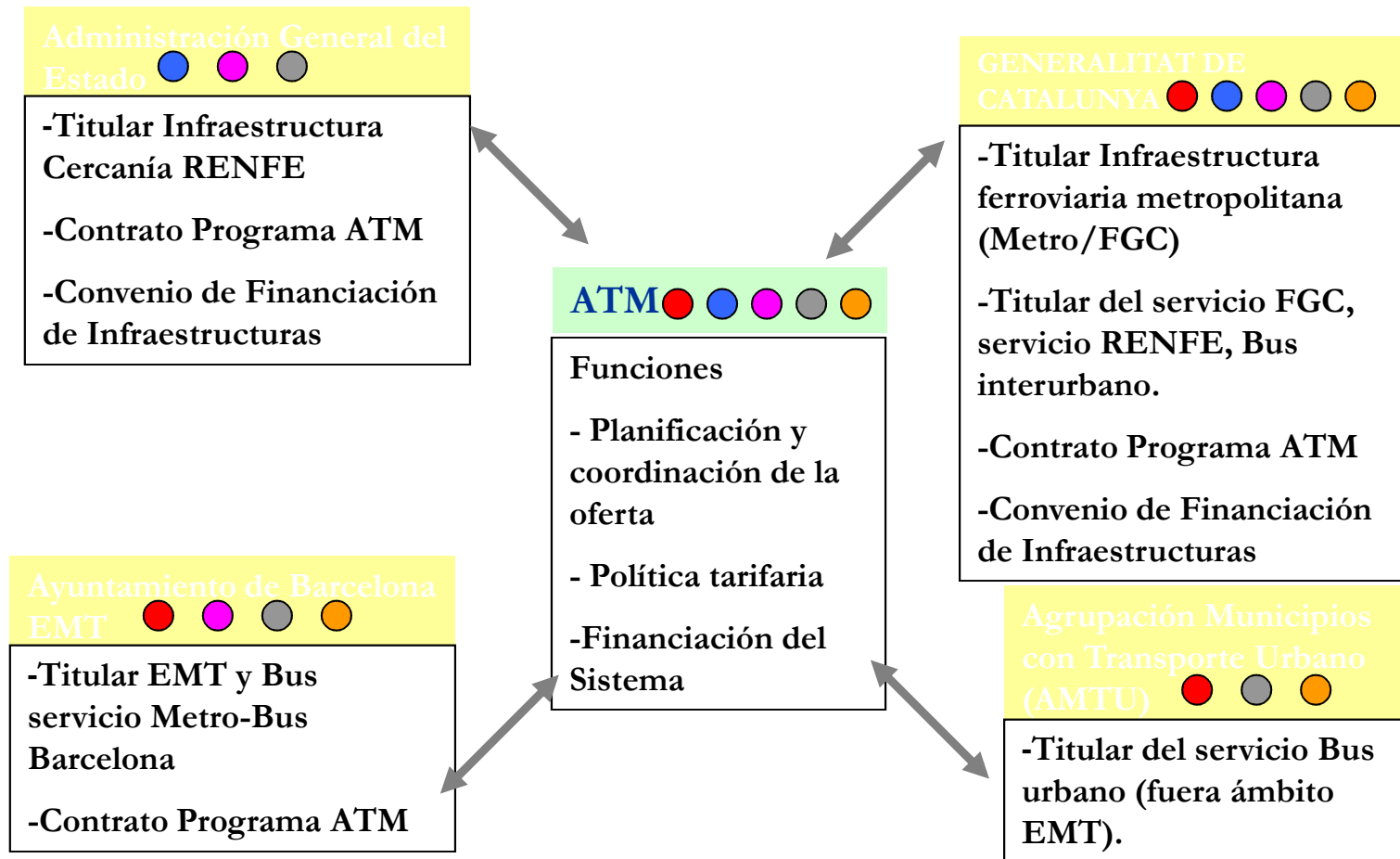
- La Autoridad del Transporte Metropolitano, consorcio interadministrativo, creado en 1997, del ámbito territorial formado por las comarcas de l'Alt Penedès, Baix Llobregat, Barcelonés, Garraf, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental.
- **El consorcio está formado por** la Generalitat de Catalunya (51%) y por las Administraciones locales (49%) (Ayuntamiento de Barcelona, Entidad Metropolitana del Transporte (EMT) y Agrupación de Municipios titulares de servicios de Transporte Urbano de la Región Metropolitana de Barcelona (AMTU)). La Administración General del Estado se halla incorporada al Consorcio con carácter de observador.
- **La ATM tiene como finalidad articular la cooperación entre las Administraciones públicas titulares de servicios e infraestructuras de transporte público colectivo de la Región Metropolitana de Barcelona.**
- Se rige por un Consejo de Administración, presidido por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno de Catalunya, un Comité Ejecutivo, una Dirección General y diversas Comisiones asesoras (Jurídica, de Operadores, etc.) y un Consejo de Movilidad (órgano de consulta y participación cívica).
- En la actualidad dispone de unos recursos humanos de 32 colaboradores y un presupuesto anual, para el ejercicio de 2010, de 1.078M€.

El modelo de Autoridad de Transporte, como Consorcio de Administraciones (II):

- **Funciones:**

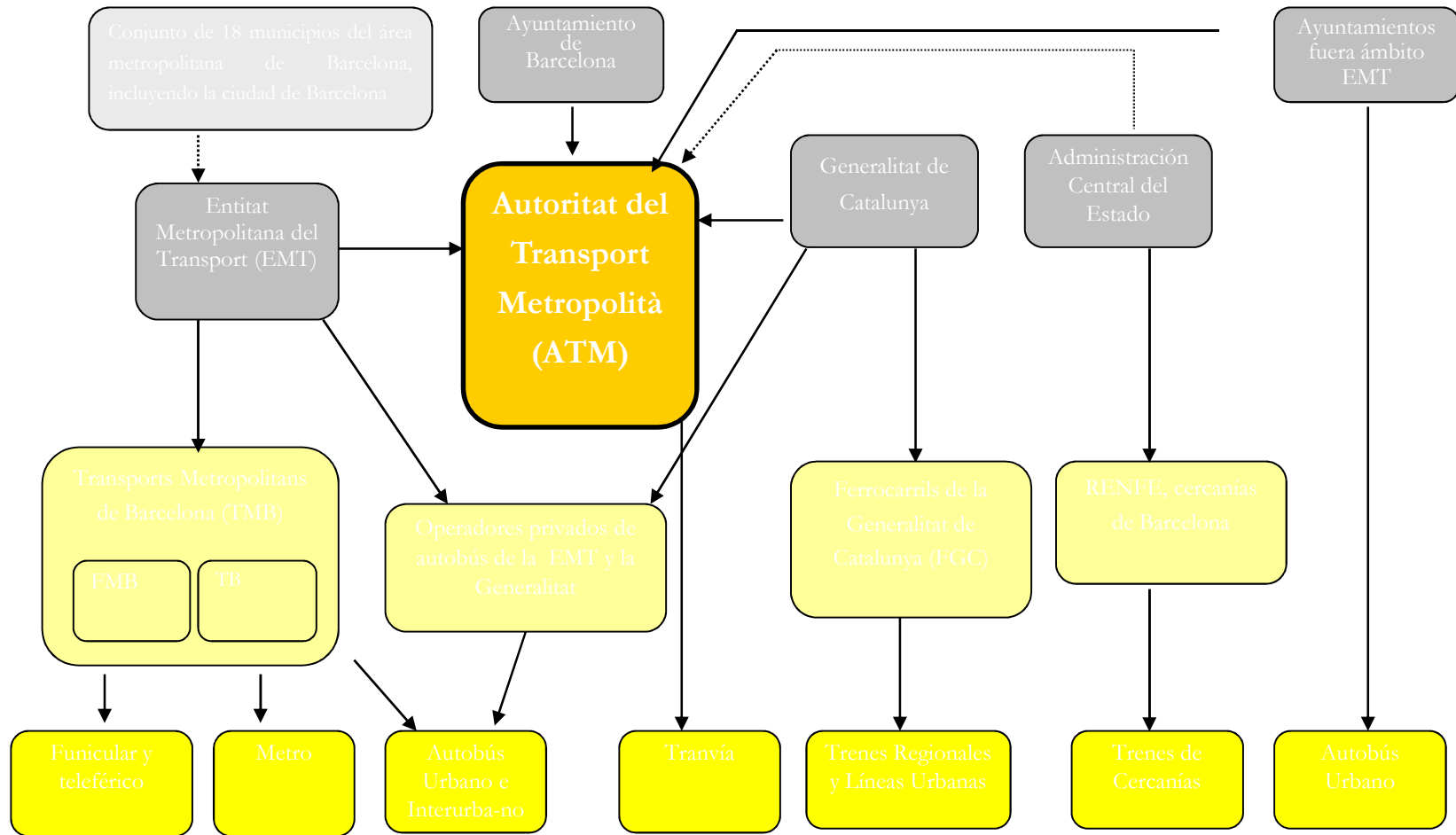
- **Planificación de Infraestructuras** (PDI 2010, revisado en 2009, 13.150M€ previstos).
- **Coordinación de los servicios ofertados por los operadores** (Plan Director de Movilidad, Planes de Servicios, Bus nocturno, etc.).
- **Financiación del Sistema.** Acuerdos de Financiación y Contratos Programa (2009/2010 1.222M€/año, 732M€ en subvenciones públicas). Contratos con Operadores.
- **Política tarifaria.** Proyecto de integración tarifaria. Incorporación de territorios y operadores. Gama de títulos. Determinación de precios. Subvenciones al déficit. Tasa de cobertura tarifaria del sistema del 40%.
- **Concesión y ejecución de proyectos de infraestructuras** y participación en proyectos integrados. Concesión de tranvías. “Renting” de material móvil. Sermetra S.L.
- **Comunicación.** Definición y promoción de la imagen global del Sistema Metropolitano de TPC.
- **Trabajos de base:** Encuestas, estadística pública sobre movilidad, estudios específicos.

ATM, rótula de cooperación entre Administraciones.

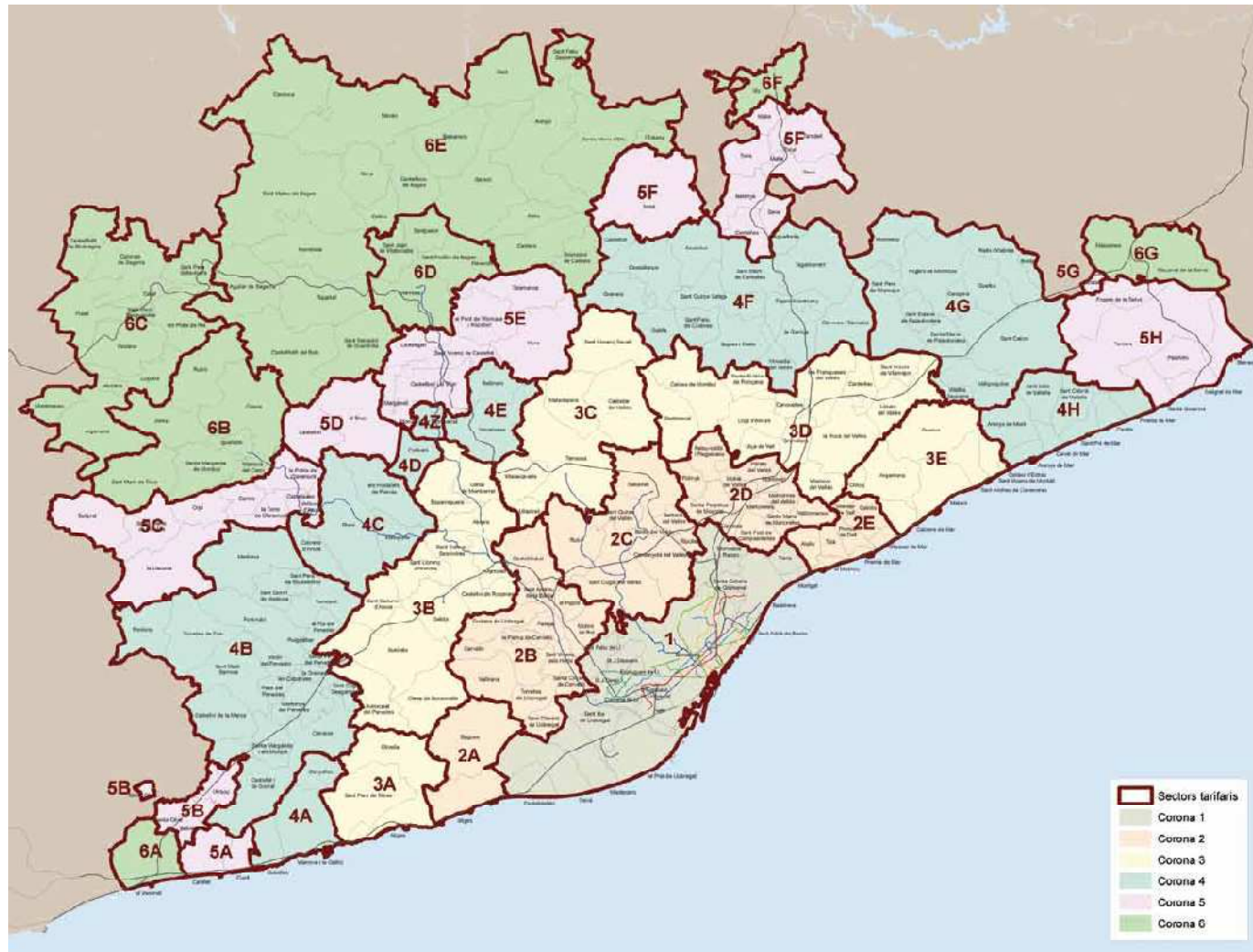


- Política tarifaria
- Ejecución de infraestructura
- Planificación de infraestructura
- Financiación del Sistema
- Planificación de Servicios

Esquema organizativo del SMTPC.



Ámbito competencial de la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona.



Carles Labraña de Miguel
Asunción 22/10/2010

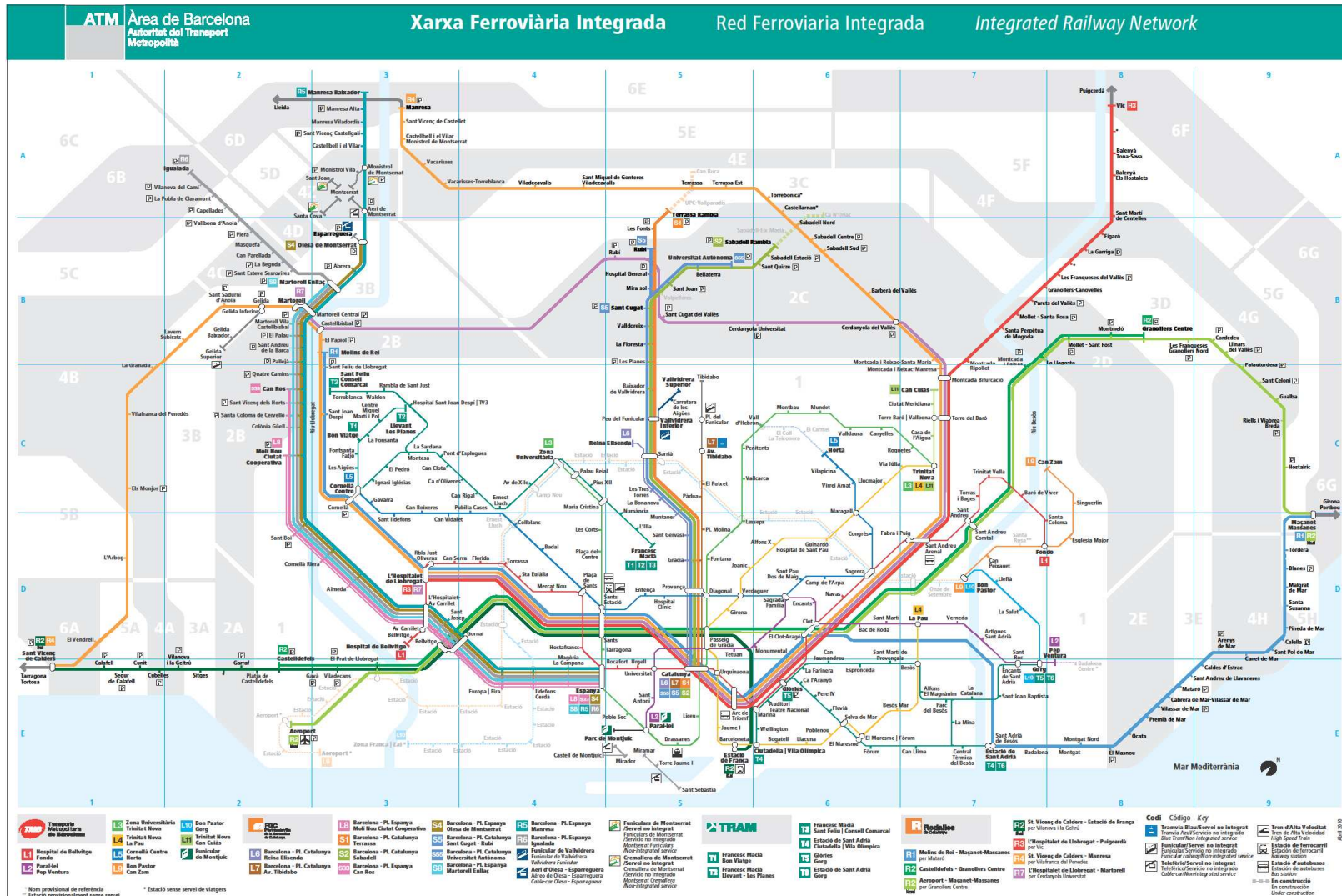
El papel de los operadores públicos en la gestión del TPC y la movilidad (I).

- Existen operadores de titularidad pública ferroviarios y también de transporte urbano por carretera.
- **Principal operador público de transporte urbano:** Transportes de Barcelona. Titular Entidad Metropolitana del Transporte. Control efectivo, Ayuntamiento de Barcelona. 108 líneas, 923Km de red, 1050 vehículos (antigüedad promedio 6 años), 196M pasajeros/año y 115M€ de recaudación. En competencia con operadores privados y con el concesionario del sistema de tranvías. Contrato programa plurianual, pero de echo cobertura del déficit de explotación y aportación pública a la renovación de flota. Existe alguna otra sociedad pública de carácter local, pero de un peso marginal en el conjunto del sistema. El conjunto de viajeros transportados por el sistema bus, con una red de 13.500KM, es de 339M y la recaudación de 219,13M€. El papel de TB es sustancial.
- **Operadores ferroviarios:** Un privado concesionario del sistema tranviario, con 24M de pasajeros y una red de 29KM y 56 estaciones. Tres operadores públicos, dependientes de tres Administraciones diferentes (con la particularidad reciente de RENFE Cercanías). Conforman una red total de 714KM, con 371 estaciones, 575,6M de pasajeros/año y una recaudación de 392,17M€.

El papel de los operadores públicos en la gestión del TPC y la movilidad (II).

- **Ferrocarril Metropolitano de Barcelona (FMB).**
 - Titularidad de la Entidad Metropolitana del Transporte (constituye con TB el grupo TMB dirigido por la Administración local barcelonesa).
 - 7 líneas, 93Km de red, 130 estaciones, 361,7M de pasajeros y una recaudación de 201M€.
 - Contrato programa con la ATM, de carácter eminentemente financiero (poca capacidad para influir en las condiciones de oferta).
 - Inversiones sujetas a la programación de la Generalitat, que ostenta la competencia y titularidad del servicio (en el marco del PDI).
 - Recientemente, compra o alquiler de material móvil por parte de ATM, que se cede a FMB para la explotación de determinadas líneas (L9).
- **Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC).**
 - Titularidad de la Generalitat de Catalunya, adscrita al Departamento de Obras Públicas.
 - 4 líneas (2 urbanas), 144Km de red, 77 estaciones, 80M de pasajeros y una recaudación de 61M€.
 - Contrato programa con la ATM, también de carácter financiero. Tutela muy directa de la propia Generalitat, mayoritaria en la ATM.
 - Inversiones en infraestructura y material móvil de la Generalitat, excepto programas de mantenimiento y renovación “soft” que ejecuta directamente la empresa.
- **RENFE Cercanías.**
 - Titularidad de la Administración General del Estado.
 - En el año 2009 se procede a transferir a la Generalitat la competencia del servicio, pero ni de la infraestructura ni de la empresa (situación compleja y transitoria).
 - 6 líneas, 447,7Km de red, 108 estaciones, 110M de pasajeros y una recaudación de 118,5M€.
 - Hasta el momento presente todas las inversiones y déficits de la empresa son cubiertos por la Administración General del Estado, pero la situación debería cambiar en el futuro.

Red ferroviaria integrada de la Región Metropolitana de Barcelona.



Carles Labrana de Miguel
Asunción 22/10/2010