

**POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LAS ÁREAS
METROPOLITANAS DE ANDALUCÍA. CASO GRANADA Y SEVILLA.
UN INSTRUMENTO DE GOBERNABILIDAD LOCAL Y REGIONAL PARA EL
DESARROLLO ECONÓMICO, LA EQUIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD
INSTITUCIONAL**

Francisco Alberto Delgado

POLÍTICA DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE ANDALUCÍA. CASO GRANADA Y SEVILLA. UN INSTRUMENTO DE GOBERNABILIDAD LOCAL Y REGIONAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO, LA EQUIDAD SOCIAL Y LA CALIDAD INSTITUCIONAL

Recomendaciones para su aplicación al Área Metropolitana de Córdoba, Argentina¹

Francisco Alberto Delgadino

Director del Instituto de Servicio Públicos e Infraestructura

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

SUMARIO:

TÍTULO I. 1. Introducción y Objetivos. TÍTULO II. 1. Las Áreas Metropolitanas como ordenación territorial de las aglomeraciones urbanas. 2. La Gestión Asociada como herramienta de planificación y ejecución. TÍTULO III. 1. Área Metropolitana de Granada. 1. Área Metropolitana de Sevilla. 3. Área Metropolitana de Córdoba. 3.1. Sistema de Transporte Público y Privado. 3.2. Planes de Transporte. 3.3. Tránsito TÍTULO IV. 1. Gestión Asociativa: Consorcios de Transporte Metropolitano. 1.1 Regulación en España. 1.2. Regulación en Argentina. 2. Asociativismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía (España). El caso de Granada y Sevilla. 3. El consorcio en la estructura política de España. 3.1 Áreas Metropolitanas. 3.2. Consorcios. 4. La Organización Territorial de Andalucía. 4.1 Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada. 4.2. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. TÍTULO V. 1. Relevancia institucional del Consorcio para la gestión asociada. 1.1. Estatutos. 1.2. Potestades. 1.3. Gobierno, Personal, Recursos. 1.4. Competencia. 1.5. Presupuesto. TÍTULO VI. 1. Modalidad de transporte. 2. Concesiones con Operadores: Contrato – Programa. 3. Sostenibilidad del Sistema de Transporte: Tarifa, Costos y Subsidios. 4. Sistema Tarifario Integrado. TÍTULO VII. 1. Cultura y comportamiento organizacional. 2. Organización interna. 2.1. Consorcio de Transporte del Área Metropolitana de Granada. 2.2. Consorcio de Transporte del Área Metropolitana de Sevilla TÍTULO VIII. 1. Control, evaluación y participación. 2. Opiniones de Evaluación del Desempeño en los Consorcios. TÍTULO XIX. Conclusiones

¹ El presente trabajo se realizó durante el año 2010 en el marco de las becas de investigación del Instituto de Investigación Urbana y Territorial de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y pretende ser un importante aporte para la buena gobernanza de la región del Gran Córdoba (Argentina), no teniendo antecedentes académicos inmediatos.

RESUMEN

El presente artículo constituye una compilación de una investigación efectuada en el territorio a través de un exhaustivo trabajo de campo sobre los Consorcios de Transporte de las Áreas Metropolitanas de Granada y Sevilla (España) como modalidad de gestión asociada para administrar eficientemente el sistema de transporte público de las respectivas áreas metropolitanas. El estudio tiene como objetivo examinar las particularidades (ventajas y desventajas) de dicha estructura asociativa supramunicipal y proponer una posible implementación en el Área Metropolitana de Córdoba (Argentina), cuyas características urbanas pueden ser asimiladas a las aglomeraciones españolas relevadas.

ABSTRACT

This article is a compilation of a research conducted in the territory through an exhaustive work field on the Granada and Seville Metropolitan Area Transport Consortium (Spain) as an associate management method to administrate efficiently the Public Transportation System of the respective metropolitan areas. The study aims to examine the special features (advantages and disadvantages) of said Supra municipal associative structure and to propose a possible implementation in the Metropolitan Area of Cordoba (Argentina), where urban characteristics can be assimilated to the Spanish agglomerations surveyed.

Palabras Claves:

Gestión Asociada - Consorcios de Transporte – Áreas Metropolitanas – Plan de ordenación del territorio de las aglomeraciones urbanas – Sistema de Transporte – Cultura organizacional – Control y Evaluación de desempeño -

TÍTULO I. 1. Introducción y Objetivos

El presente artículo es una compilación de un proyecto de investigación realizado durante el año 2010 que pretende analizar las variables organizativas de la gestión asociada para el servicio de transporte público de los *Consortios de Transporte Metropolitano de las Áreas de Granada y Sevilla (España)*, su relevancia institucional como organismo coordinador del sistema de transporte, su estructura administrativa, legal y organizativa, sus formas de control y análisis de sus resultados, y evaluar la pertinencia de su aplicación para planificar, ejecutar, gestionar eficazmente y proponer recomendaciones para su adaptación al Área Metropolitana de Córdoba, Argentina.

El objetivo que movilizó la investigación fue examinar las áreas metropolitanas de Sevilla y Granada a través de los planes de ordenación del territorio que las contiene y que fueron la base de los futuros planes de transporte y movilidad, y el puntapié para la constitución de los consorcios de transporte.

La gestión del servicio público responde a una organización asociada –compartida– con los niveles locales y regionales de gobierno (entidad supramunicipal), que teniendo como base parámetros que apuntan a la eficiencia, a la eficacia, la equidad y a la excelencia constituye un instrumento de desarrollo económico, y contribuye a mejorar la equidad social y la calidad de vida de los habitantes de la región.

Los objetivos metodológicos están fundados en una concepción epistemológica crítica y recogen los aspectos teóricos y conceptuales de la gestión asociada, reconociendo sus potencialidades en el estudio y la promoción de prácticas participativas y de cogestión en los procesos de transformación política y social, así como el marco teórico y los métodos del modelo relacional de concepción y de gestión de las políticas públicas.

El trabajo de campo se realizó en el territorio y con los actores sociales y políticos de la región, sin perder de vista el carácter académico de la iniciativa pero construyendo conocimientos a partir de la generación de experiencias capaces de producir nuevas reflexiones. Además, contiene una descripción contextual y el estudio crítico a través de técnicas cualitativas de producción y análisis de los datos resultantes. Y rescata la importancia de la cultura organizativa como una matriz de estímulo para la toma de decisiones por la modalidad de gestión asociada.

Por último, la hipótesis de trabajo que ha guiado la presente investigación intenta demostrar que el mejoramiento del aspecto organizativo y de la gestión asociada mejorará la operación del transporte de la región, favorecerá la equidad y la cohesión

social, ayudará a sobrepasar las dualidades sociales y territoriales, estimulará el desarrollo de la actividad económica y mejorará la calidad del medio ambiente y de la vida de los ciudadanos de la región metropolitana de Córdoba.

TÍTULO II. 1. Áreas Metropolitanas como Ordenación Territorial de las Aglomeraciones Urbanas

El Área Metropolitana es una entidad demográfica que se puede entender en dos sentidos: formal, como ente de la Administración Pública local, y conceptual, como fenómeno demográfico, constituido por la aglomeración que trasciende a un conjunto de municipios colindantes, que desbordada en su espacio territorial inicial constituido por su término municipal, se extiende hacia fuera para generar una nueva realidad urbana, susceptible de diversas valoraciones e interpretaciones.

Una aglomeración urbana es definida como una transformación funcional hasta la unidad del mercado de vivienda, trabajo y servicios de un sistema urbano polinucleado supramunicipal, sin la paralela transformación de su estructura, ni de su organización administrativa.

Siguiendo a Pedro Pérez (2001), un *Área Metropolitana* coincide con la mancha urbana que cubre a más de una jurisdicción político-administrativa. Ello implica que, para delimitarla, se toman en consideración los elementos físicos. En un área metropolitana la ciudad cubre de modo continuo espacios en los cuales distintos municipios o comunas ejercen competencias territoriales.

En el campo de las políticas públicas, los temas de transporte público de pasajeros en un Área metropolitana refieren al diseño, implementación y gestión de un servicio urbano que procurará atender las necesidades y demandas de usuarios que residen en un aglomerado continuo, aunque incluya a varias unidades político-administrativas.

2. La gestión asociada como herramienta de planificación y ejecución

Los procesos de descentralización política y administrativa han traído consigo un reforzamiento de las estructuras locales plenamente compatible con una posición clara a favor del asociativismo de las entidades locales, ya sea entre ellas mismas o con otras instancias, para la gestión de sus competencias o para la defensa de sus intereses ante otros niveles de gobierno.

La creación de estas asociaciones viene propiciada por la propia insuficiencia de las colectividades locales para la prestación de los servicios que tienen encomendados. No son excepcionales, ni en España ni en los Estados de América latina, los supuestos en los que las colectividades carecen de los recursos económicos necesarios para prestar eficazmente los servicios que, en muchos casos, han adquirido una complejidad y desarrollo técnico que acrecienta considerablemente su coste.

Esta incapacidad de las entidades locales para la gestión de sus cometidos se hace especialmente patente en Estados con bajos niveles de desarrollo económico y social, o en otros que, como el caso de España en este comienzo de siglo, cuenta con un elevado número de municipios con índices de población muy bajos².

El asociativismo municipal se ve impulsado por las necesidades propias y singulares de las grandes conurbaciones urbanas, característica de nuestros días. La realidad de estos espacios exige una actuación administrativa conjunta y una respuesta unitaria a los problemas que la aquejan, toda vez que la prestación eficaz de algunos servicios, como puede ser el caso del transporte en el área, sólo es posible desde la base proporcionada por una actuación coordinada entre las diferentes instancias con competencias sobre el territorio. Al fenómeno asociativo tampoco permanecen al margen consideraciones de naturaleza estrictamente política entre las que aparece el afán por la consecución de mayores niveles de autonomía local (BARBERO RODRIGUEZ, 2008).

A modo de síntesis, citamos la definición de Francisca Villalba Pérez (2003) quien expresa que: “La finalidad del asociativismo local es la de prestar con mayor eficacia y eficiencia los servicios públicos encomendados, así como servir de cauce de coordinación y colaboración entre distintas Administraciones”.

TÍTULO III. 1. Área Metropolitana de Granada, España (AMG)

También conocida como Área de Granada, es una entidad demográfica que integra a la capital granadina y a sus municipios colindantes. Como elemento de la Administración Pública, está definida por el *Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada (POTAUG)* establecido por la Junta de Andalucía, constituida por 32 municipios, con personalidad jurídica, que pretende gestionar distintas facetas de

² Según los datos del Ministerio para las Administraciones Públicas, de los 8075 Municipios existentes en noviembre de 2006, 6817 cuentan con una población inferior a 5000 habitantes, de los cuales 973 tienen menos de 100 habitantes, siendo mayoría dentro de ese gran grupo, 2297, aquellos cuya población se sitúa en una franja que oscila entre los 251 y los 1000 habitantes. Datos disponibles en www.mpa.es

interés común de un modo unitario, coordinando servicios y actuaciones para satisfacer las nuevas necesidades, consecuencia de la mayor integración, como los servicios de transporte público, o los de suministro de agua potable y mantenimiento de la red de saneamiento y depuración de aguas residuales.

Como fenómeno demográfico, económico y social, el AMG, que tiene su origen en la capital como proveedora tradicional de servicios, y un conjunto de municipios, en los que predominaba la actividad agrícola y ganadera, comienza a desarrollarse partir de los años '70 con la implantación de polígonos industriales periféricos en la zona norte.

Los municipios que rodean Granada actúan cada vez más como ciudades dormitorio, con lo cual los desplazamientos y la densidad de tráfico crecen continuamente. El AMG es la zona más rica de la provincia, superando la media de renta per cápita de la comunidad autónoma, siendo sus motores económicos el turismo y la construcción.

Veinticuatro de los treinta municipios³ considerados en la aglomeración están en los límites o plenamente inmersos en el espacio de Granada. Núcleos urbanos, actividades e infraestructuras se desarrollan sobre ella, que aglutina, conforma y diferencia el sistema urbano resultante. La aglomeración urbana de Granada se sitúa por población en tercer lugar de Andalucía, tras Sevilla y Málaga, con un total de habitantes próximo a los 500.469. De esta cantidad, dos terceras partes residen en el municipio de Granada, convirtiéndose en el cuarto de la Comunidad Autónoma, tras los citados y Córdoba.

Entre sus características definitorias se deben mencionar: aislamiento del exterior, integración funcional interna y expansividad caracterizan el sistema urbano de la

³ Según el POTAUG está constituida por 19 municipios: Albolote, Alhendín, Armilla, Atarfe, Cájar, Cenes de la Vega, Cúllar Vega, Churriana de la Vega, Granada, Huétor Vega, Jun, Las Gabias, La Zubia, Maracena, Monachil, Ogíjares, Peligros, Pulianas, Vegas del Genil Los 21 municipios restantes se dividen en zonas: 1) Noroeste: Alfácar, Calicasas, Cogollos Vega, Güevejar, Nívar y Víznar; 2) Este: Beas de Granada, Dúdar, Güéjar Sierra, Huétor Santillán, Quéntar y Pinos Genil; 3) Sur: Dílar, Gójar y Otura, y 4) Noroeste: Cijuela, Chauchina, Fuente Vaqueros, Láchar, Pinos Puente y Santa Fe. Los municipios de la zona noreste son de escasa entidad, variando su población entre los casi 4.000 habitantes y los poco más de 500. Los municipios del este son también de escasa entidad, variando entre los poco más de 250 habitantes y los casi 3.000. En la zona sur los municipios son también de escasa entidad poblacional, variando entre los 1.500 y los 2.500 habitantes. Sin embargo, tanto Gójar como Otura se encuentran dentro de la aglomeración y en el primer caso, incluso conurbados con otros municipios pertenecientes a ella. La zona noreste presenta características sustancialmente distintas a las otras, incluyendo municipios de suficiente entidad relativa como Pinos Puente y Santa Fe que superan los 12.000 habitantes, siendo el menor el de Cijuela que no alcanza los 1.500. La posición territorial de estos municipios en el centro de la vega granadina les confiere una importancia extraordinaria, al ser éste el espacio central y justificativo de la aglomeración. Disponible en: <http://www.ctagr.com/>; http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/ordenacion_territorio/aglomeracion_granada/pdfs/textos/1miII-2.pdf

aglomeración de Granada; preeminencia, alta densidad, concentración de equipamientos y servicios y estabilidad poblacional caracterizan a la ciudad central; y homogeneidad jerárquica, baja densidad, dependencia y dinamicidad caracterizan a la corona.

Asimismo, el proceso de transformación en Granada ha dado lugar a una aglomeración urbana en el transcurso de solo diez años, durante el cual se han distribuido supramunicipalmente las funciones urbanas, donde el sistema urbano es funcionalmente complejo, tiene un mercado único de vivienda, un mercado de trabajo integrado, un único sistema de actividades económicas, una alta integración en la prestación y consumo de las dotaciones y por ende la movilidad diaria intermunicipal es muy elevada. Es decir, se ha constituido una ciudad funcional supramunicipal y polinucleada.

2. Área Metropolitana de Sevilla, España (AMS)

Con 1.493.416 habitantes⁴ y 4.535,78 km² de superficie, es la cuarta de España y un gran centro turístico, económico, industrial y poblacional. La componen 46 municipios⁵ de la provincia de Sevilla, más la propia ciudad con un poco más de 700.000 habitantes. El proceso de conformación del espacio metropolitano ha sido el resultado de la superposición de iniciativas urbanísticas de escala municipal. Este proceso arrancó en 1963 con la declaración del Polo de Desarrollo y la subsiguiente promoción de zonas en una amplia franja de terreno a ambos lados de los ejes viarios, favorecido por la política de incentivos y ayudas públicas. Durante los años '70, la capacidad de crecimiento del área siguió concentrándose en la ciudad central, mientras en la periferia metropolitana se sucedían grandes implantaciones industriales.

Si en las décadas anteriores el municipio central tenía un crecimiento superior al de la corona, durante las décadas del '80 y '90 la situación se invierte, iniciándose una nueva fase de expansión metropolitana ya claramente centrífuga.

⁴ Instituto Nacional de Estadística de España, Año 2009.

⁵ Albaida del Aljarafe, Alcalá de Guadaíra, Alcalá del Río, La Algaba, Almensilla, Aznalcázar, Aznalcóllar, Benacazón, Bollullos de la Mitación, Bormujos, Brenes, Camas, Carmona, Carrión de los Céspedes, Castilleja de Guzmán, Castilleja de la Cuesta, Castilleja del Campo, Coria del Río, Dos Hermanas, Espartinas, Gelves, Gerena, Gines, Guillena, Huévar del Aljarafe, Isla Mayor, Mairena del Alcor, Mairena del Aljarafe, Olivares, Los Palacios y Villafranca, Palomares del Río, Pilas, La Puebla del Río, La Rinconada, Salteras, San Juan de Aznalfarache, Sanlúcar la Mayor, Santiponce, Sevilla, Tomares, Umbrete, Utrera, Valencina de la Concepción, Villamanrique de la Condesa, Villanueva del Ariscal y El Viso del Alcor. Fuente: Plan de Ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Sevilla. Disponible en:

http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=4&e=ordenacion_territorio/potau_sevilla/index.html. Ver Anexo

Este proceso se vio incentivado tras la aprobación de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y mediante el Acuerdo del 31/05/94 se formuló el *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla* con un ámbito formado por 22 municipios, definido en el Documento de Bases de la Ordenación del Territorio aprobado por el Consejo de Gobierno en 1990.

Sin embargo, los análisis recientes han puesto de manifiesto cómo esta aglomeración urbana ha extendido su radio de influencia abarcando, junto a la ciudad de Sevilla y la primera corona metropolitana formada por 22 municipios (que constituye un mercado unitario respecto al trabajo, la vivienda y el ocio), a una segunda corona integrada por 24 municipios, en la que se están produciendo vinculaciones de carácter metropolitano.

3. Área Metropolitana de Córdoba, Argentina (AMC)

En un radio de 50 Km. alrededor del centro de la ciudad de Córdoba, existen más de 40 municipios que concentran al 60% de la población total de la provincia. Conforman un verdadero sistema de ciudades, partes o componentes interdependientes de actividades sociales, culturales y económicas.

El AMC tiene 1.604.300 habitantes en una superficie de 220 km², convirtiendo al Gran Córdoba es la segunda aglomeración urbana de Argentina en cuanto a población y la segunda en superficie. De la población total de la región metropolitana, cerca del 82% reside en la ciudad de Córdoba (1.330.023⁶) y la conforman 21 municipios⁷.

La ciudad se conecta con las principales localidades de la provincia y el país mediante una red de accesos concesionada y en parte sistematizada; las más importantes de estas vías son la Autopista J. A. Posse (Ruta Nacional 20) que une Córdoba con Villa Carlos Paz y la Autopista Ernesto Che Guevara, también concesionada, que une Córdoba con Villa María y Rosario. Además, la ciudad cuenta con una autopista urbana de acceso gratuito, la avenida de Circunvalación Agustín Tosco, que rodea la ciudad con un radio de unos 6 Km. del centro. Se trata en realidad de una obra inconclusa: cuando el sector noroeste esté construido y cerrado el anillo, su extensión total será de 46 Km.

Sus características definitorias son: 1) *La dinámica demográfica*: La mayoría de las localidades situadas en un radio de 50 Km. desde el centro de la ciudad de Córdoba,

⁶ Censo Provincial 2010.

⁷ Córdoba, Villa Allende, Mendiolaza, Río Ceballos, Unquillo, Salsipuedes, Saldán, Agua de Oro, La Granja, La Calera, Malagueño, Los Cedros, Bouwer, Toledo, Malvinas Argentinas, Monte Cristo, Juárez Celman, Colonia Tirolesa, Villa El Fachinal, Parque Norte, Guiñazú Norte, El Manzano.

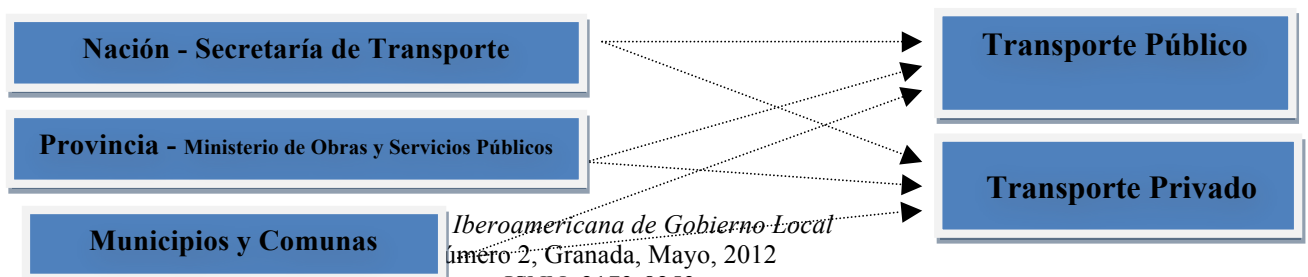
vienen experimentando desde 1980 un crecimiento demográfico superior al de la Capital provincial. Los motivos refieren a migraciones por razones de tranquilidad y seguridad y de precios económicos de la tierra y/o la vivienda. Además, la pertenencia sistémica a las localidades periféricas de la Capital se visualiza a través de algunos indicadores de su integración funcional, como el laboral por ejemplo (el 77% de la población de Malvinas Argentinas y el 34% de Unquillo trabaja en la ciudad de Córdoba).

Las migraciones de tipo centrífugo, originadas en la capital provincial, son la principal fuente del crecimiento de algunos centros secundarios de la región y el proceso de periurbanización a escala metropolitana, proyecta más allá de los límites administrativos de la ciudad principal los patrones de segregación urbana característicos de ésta, incorporando al sistema regional localidades con perfiles socioeconómicos y funcionales diversos. En cuanto a las nuevas urbanizaciones que se desarrollan en este proceso de expansión urbana, la oferta es diversificada y orientada a distintos segmentos de mercado.

2) *Uso del suelo con fines residenciales e industriales.* El régimen autónomo municipal otorga a los gobiernos locales competencias para regular el fraccionamiento y uso del suelo, y para establecer las normas de edificación dentro de cada jurisdicción territorial. Sin embargo, son pocas las Municipalidades que cuentan con Planes de Ordenamiento Urbano y Códigos de Uso del Suelo y de Edificación. Lo habitual es que se rijan por Ordenanzas, aprobadas “sobre la marcha”, sin una visión de la futura organización espacial de la localidad. Esta debilidad facilita la especulación inmobiliaria, el fraccionamiento inadecuado del suelo, la multiplicación de pseudo-urbanizaciones que carecen de servicios básicos, la localización de industrias en zonas que no son aptas a tales fines, etc.

Esta es una cuestión crítica también para el AMC como sistema urbano, ya que por tratarse de un *sistema*, las consecuencias de las acciones (u omisiones) en una de las partes habitualmente repercuten en el conjunto.

3.1. Sistema de Transporte Público y Privado



La ciudad de Córdoba viven 1.330.023 habitantes en un área de 576 km², por lo tanto se requiere un extenso y complejo sistema de transporte urbano. Para ello existen 4 medios de transporte urbano de pasajeros: Colectivos, Remises, Taxis y Trolebuses. En 2007 había en promedio una flota de 700 colectivos y 35 trolebuses que transportaron un total de 162.573.641 pasajeros⁸.

En cuanto a la flota de taxis y remises, durante 2007 prestaron el servicio un total de 7.190 unidades. A esto se le suma la infraestructura compuesta por ferrocarriles, un aeropuerto internacional, terminales de ómnibus y la red de accesos viales y autopistas.

En 2007 circulaban unos 528.833 vehículos por las calles y avenidas de la ciudad. Este parque automotor genera un importante volumen de tránsito, que es controlado por el Centro de Control de Tránsito de Córdoba, creado entre 1995 y 1996. Funciona en el ámbito de la Dirección de Tránsito de la Municipalidad y tiene la tarea de vigilar, tomar mediciones del tránsito y operar los semáforos de un área importante de la ciudad, que incluye aproximadamente 310 intersecciones.

Según un estudio de competitividad cualitativo, la ciudad se ubica última, respecto de Buenos Aires, Mendoza y Rosario en lo que refiere a la infraestructura del transporte. Entre las variables tenidas en cuenta estuvieron: cantidad de colectivos, remises, taxis y trolebuses del transporte urbano de pasajeros, considerados cada mil habitantes.

El sistema de colectivos es el principal medio de transporte de la ciudad y existen dos tipos: masivo y diferencial. Está integrado por más de 661 unidades comunes de 80 líneas, divididas en 8 corredores y administrados por 3 empresas: TAMSE (municipal), Ciudad de Córdoba y Coniferal (privadas). La mayoría de las líneas funcionan durante todo el día, aunque después de la medianoche la frecuencia es menor. Es el sistema más barato, y el boleto cuesta 3,20 pesos. Los sistemas de pago son la tarjeta sin contacto recargable y hasta diciembre de 2011, el cospel de primera o segunda sección⁹.

El sistema se complementa con los colectivos Diferenciales, servicio cubierto por 60 colectivos divididos en seis líneas de la empresa TAMSE, que trasladan 40 pasajeros sentados por unidad, y cuentan con aire acondicionado, calefacción, asientos *pullman* y

⁸ Guía estadística de Córdoba: Servicios e infraestructura. Municipalidad de Córdoba (2008).

⁹ A partir del año 2012, se eliminó el cospel y solamente rige el pago con tarjeta. Además de las unidades existentes, durante 2009-2010 se incorporaron nuevas unidades.

cortinas en ventanillas, y no pueden transportar pasajeros de pie. El valor del boleto es de 5 pesos y debe abonarse con la tarjeta o dos cospeles de primera sección.

La ciudad de Córdoba es una de las tres ciudades argentinas que poseen en su sistema de transporte urbano líneas de trolebuses en funcionamiento. Las otras ciudades son Rosario y Mendoza. Funciona desde 1989 con 34 unidades distribuidas en 3 líneas y es administrado por la empresa TAMSE. Durante 2006 transportó un total de 9.023.327 pasajeros. Una particularidad es que los trolebuses son conducidos exclusivamente por mujeres. El costo del boleto es de 3,20 pesos y el sistema de pago es también con tarjeta sin contacto o cospel.

El servicio de vehículos de alquiler cuenta con 7.763 unidades, de las cuales 3.703 son taxis, 3.195 son remises y 865 que corresponden a privados y al transporte escolar. El costo del servicio varía alrededor de los 5 pesos y la única forma de pago es en efectivo. Respecto de los ferrocarriles, funcionan actualmente tres líneas. El ferrocarril Bartolomé Mitre administrado por la empresa Ferrocarril, que conecta con Villa María, Cañada de Gómez, Rosario y Buenos Aires. El servicio del Tren de las Sierras está en proceso de expansión de la red y se prevé que llegue hasta Cruz del Eje. En 2007 se inauguró la primera etapa experimental, desde las estaciones Rodríguez del Busto (Córdoba) a La Calera. Actualmente el servicio se extiende hasta Cosquín.

También se puso en marcha el Ferrourbano, un servicio que une las antiguas estaciones de calle Rodríguez del Busto y el Barrio Alta Córdoba. El concesionario es la empresa Ferrocarril y las unidades tienen capacidad para 220 personas sentadas.

En 1999 el parque automotor de la ciudad era de 319.505 rodados y en 2009 era de 532.896, es decir, un aumento del 66%.¹⁰ Uno de los mayores problemas es que el aumento del tránsito no se vio compensado por un mejoramiento en su manejo.

3.2. Planes de Transporte

En el mes de diciembre de 2008 se realizó un nuevo relevamiento para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba sobre la del Plan de Junio 2007. En él se establecieron tres fundamentos: *Inclusión: ciudad para todos; Sustentabilidad: permanencia en el tiempo, e Institucionalidad: fortalecimiento Institucional y de Capacidades.*

¹⁰ Evolución del parque automotor de la ciudad de Córdoba. Diario La Voz del Interior (2009). Consultado el 02/01/ 2010.

Dicho relevamiento determinó que de los 2 millones de viajes totales por día, 35% corresponden a ómnibus (aprox. 700.000); 30% automóvil; 15% motos/bicicletas; 15% peatones, y 5 % otros. Sobre estos datos, el Plan estableció como objetivo aumentar los viajes en transporte masivo ya que supone menor cantidad de vehículos, menor polución, mejor calidad de vida, etc.

Los planificadores saben que el transporte urbano basado en autos no es un camino de desarrollo sostenible –ni respecto de funciones urbanas ni del ambiente-; sólo el transporte público puede asegurar movilidad en las grandes ciudades. El transporte público sólo tiene participaciones menores en los viajes hacia los centros de compras, ya que es muchas veces un motivo de esparcimiento familiar y personal de los habitantes (además suelen realizarse los fines de semana, cuando la frecuencia de los servicios de transporte público masivo es baja).

3.3. Tránsito

La congestión es demanda derivada, lo importante es transportar personas, no vehículos. Es una demanda variable en el tiempo y en el espacio. De allí que las soluciones se encuentren actuando sobre la oferta (para que puedan pasar más vehículos), y actuando sobre la demanda (para que menos vehículos necesiten pasar)

Administración de la Demanda - Estrategias Generales

- Avances Tecnológicos (STI) Información en tiempo real, ruta, horario, estacionamiento, etc.
- Incentivos Financieros, Exención impositiva, precios variables, seguros, incentivos, etc.
- Incentivos de Tiempo de Viaje Carriles HOV + estacionamiento, Prioridad semafórica para transporte masivo, estacionamiento preferencial, etc.
- Educación y Propaganda Campañas de concientización a nivel general e individual.

Administración de la Demanda - Estrategias orientadas a:

- Cambio de modo: Transporte público, Vehículos compartidos, Bicicletas, Caminando.
- Cambio de tiempo: Horas fuera de pico, días fuera de pico, Horario flexible.
- Cambio de ruta: Menos congestionadas, Selección en tiempo real.
- Reducir viajes: Trabajo en casa, Más horas por día y menos días.

- Cambio de localización: Incentivos para vivir cerca del trabajo.

De esta manera, el cambio se produce cuando la utilidad del viaje por la nueva alternativa pasa a ser más conveniente y los costos de viaje (tiempo + costo) menores.

TÍTULO IV. 1. Gestión Asociativa: Consorcios de Transporte Metropolitano

La gestión asociada toma la idea central de planificar mientras se gestiona y gestionar mientras se planifica, interviniendo con actores colectivos de manera continua en los procesos que modelan la realidad que se quiere transformar.

Ha evolucionado durante dos décadas en diversas corrientes teóricas y prácticas hasta situarse en los últimos años en el plano de proyectos/planes de desarrollo regional y local, y en la elaboración de políticas públicas de gran complejidad con participación múltiple. Sus características generales (interdisciplinaria, multisectorial y participativa) facilitan la coordinación entre los diferentes actores, programas y proyectos que entran y salen de cualquier proceso de planificación favoreciendo así la gobernabilidad.

La gestión asociada y regional permite escalas poblacionales y económicas adecuadas, solución conjunta de problemas comunes y la articulación para obtener ventajas competitivas.

1.1 Regulación en España

Con carácter general, el ordenamiento español hace posible la gestión de los intereses supramunicipales a través de fórmulas diferentes: 1) *Fusión de municipios*: supresión de la red municipal existente e integración de todos en una nueva entidad municipal; 2) *Colaboración interadministrativa*: o convenios de cooperación; 3) Creación de nuevas entidades supramunicipales sin alteración del mapa municipal existente.

Por otra parte, sobre la aplicación de las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local (Art. 148 y 149 Constitución de 1978) la regulación de las entidades supramunicipales corresponde a los Parlamentos autonómicos. Ello significa que España no cuenta con un derecho uniforme para estas entidades ya que el régimen jurídico ha de buscarse en el ordenamiento propio de cada Comunidad Autónoma.

1.2 Regulación en Argentina

El régimen municipal cordobés es el más autónomo de Argentina. La Constitución provincial de 1987 reconoce a los municipios como comunidades naturales fundados en la convivencia y les asegura la autonomía política, administrativa, económica y financiera; además de la institucional, es decir, la facultad de dictar sus cartas orgánicas, adelantándose, de esa manera, a la reforma de la Constitución nacional de 1994 (Art. 5). Pero la Constitución también contempla que los Municipios, en ejercicio de su autonomía, puedan “celebrar convenios entre sí y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia” (Art. 190). Es por ello que, en el caso del AMC, la conformación de un sistema intermunicipal de gestión metropolitana cuenta con sustento constitucional.

Por lo tanto, si las autonomías se traducen en aislamiento, las (pequeñas) poblaciones se condenan al encierro dentro de los (pequeños) radios de los municipios y comunas. En cambio, si las autonomías se traducen en asociaciones intermunicipales, los gobiernos locales pueden transformarse en gestores asociados del desarrollo en coordinación con el gobierno provincial, preservándose, además, las ventajas de la inmediatez en lo local. A partir de un amplio acuerdo entre los gobiernos locales de todos los partidos y el Gobierno provincial, logrado en sucesivos debates en la unidad de trabajo Provincia-municipios, el 22/12/2004, la Legislatura de Córdoba sancionó la Ley Orgánica de Regionalización Provincial N° 9.206, la cual supuso dos innovaciones trascendentes llamadas a reformar estructuralmente el Estado cordobés, si se implementan a través de nuevos acuerdos: la creación de 26 regiones a razón de una por cada departamento existente y el reconocimiento de comunidades regionales integradas por municipios y comunas de cada región y gobernadas por sus intendentes municipales y presidentes comunales. Sin embargo, la regionalización cordobesa plantea una peculiaridad: aquí las regiones creadas son gobernadas por municipios y comunas asociados autónomamente a ese fin. Por lo tanto, se trata de un proceso que, respetando las autonomías locales, fomenta el asociativismo intermunicipal. La constitución de las comunidades regionales no supone que los municipios y comunas se fusionen ni pierdan sus competencias. Por el contrario, las amplían. A partir de la regionalización, los gobiernos locales cordobeses (asociados autónomamente) tienen más atribuciones más allá de sus radios actuales. Esta circunstancia diferencia a las comunidades regionales de las asociaciones intermunicipales preexistentes.

2 Asociativismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía (España). El caso de Granada y Sevilla.

El organismo que vincula a varios municipios es el Consorcio de Transporte de las ciudades de Granada y Sevilla, que coordinan las áreas metropolitanas adyacentes a sus poblaciones centrales.

En este marco de asociativismo, los funcionarios encargados de llevar adelante la política de los Consorcios de transporte sostienen que es posible, aún con problemas, forjar una integración regional a partir de las demandas locales, que la lógica de coordinación intenta respetar todos los intereses y que los conflictos que surgen son parte del aprendizaje de esta nueva forma de gestión de los servicios públicos.

Consultado sobre la compatibilidad en las prioridades de los distintos ayuntamientos en la planificación de los servicios, el Director Gerente del Consorcio de Granada, Julián Lara Escribano, manifestó no haber tenido grandes conflictos de intereses en la forma de coordinación del transporte. Sin embargo, enfatizó que la regla que se aplica para evitarlos es que “quien pide tiene que saber que debe acompañar su petición con su disponibilidad de pago”.

Por su parte, el Director Gerente del Consorcio de Sevilla, Armando Gutiérrez Arispón, reconoció que no es fácil lograr esa integración entre las perspectivas locales y las regionales: “Esa interrelación a nivel Comunidad Autónoma con entidades municipales se da desde una perspectiva económica, es decir, que los municipios contribuyen a sostener las cargas de algo que no es competencia directa suya, como es el tema del transporte interurbano. El problema es que no existe una coordinación necesaria a nivel de planes de movilidad de los ayuntamientos con los planes de transporte que se aplican a todos los ayuntamientos a través del Consorcio. Formalmente, se da una interrelación entre la perspectiva o enfoque regional o metropolitano y la local, porque participan en el consorcio, contribuyen al consorcio y están en el consorcio; pero en el día a día se evidencian las desigualdades entre los municipios. De allí, que el asociativismo dependa mucho de la cooperación”.

Otras opiniones sobre la viabilidad de esta integración municipal la conforman los representantes de los gobiernos locales. El Alcalde de Jun, José Rodríguez Salas, explicó que: “Al asociarse todos los municipios a través del Consorcio se aunaron esfuerzos, recursos y se coordinaron acciones con la propia ciudad de Granada. Ahora,

gracias a la constitución del Consorcio, los municipios pueden competir con Granada, incluso dando mejor servicio que la propia ciudad.”

Versiones contrarias a las expuestas expresan otros actores involucrados directa e indirectamente en el Consorcio, quienes tienen muchas críticas respecto al modo de coordinación de los organismos, las demandas y recursos de los municipios pequeños respecto de los grandes. El Director del Área de Movilidad y Comercio del Ayuntamiento de Granada, Jesús Pulido Vega, entiende que “en la actualidad no existe una cohesión ni una coordinación como debiera existir para que la eficacia fuera más grande. Por ende, habría que potenciar una mejor coordinación, metas y objetivos”.

Por su parte, el Alcalde de Churriana de la Vega, Rafael Valero Rodríguez, se mostró muy pesimista respecto al estado de dicha integración. Estimó que “no se cubren las verdaderas necesidades ni demandas municipales. Se van coordinando con los recursos que ya existían. No hay tal coordinación o asociacionismo entre las demandas y las necesidades de los municipios y lo que realmente el Consorcio aporta”

3. El consorcio en la estructura política de España

La división política y administrativa de España, cuya forma de estado es una monarquía parlamentaria, tiene desde la aprobación de la Constitución de 1978 las tres funciones republicanas estructuradas en los siguientes niveles de gobierno: *Ámbito Nacional* (Cortes generales, Congreso de Diputados y Senado, Jefatura del Estado - Rey de España, Presidente y Ministros); *Ámbito Regional* (Comunidades Autónomas), *Ámbito Provincial* (Provincias de Régimen Común y Provincias de Régimen Especial), y *Ámbito Local* (Ayuntamientos o Municipios de Régimen Común: órgano corporativo integrado por un Alcalde y concejales y Municipios de Régimen Especial: 1) Concejos Abiertos (menos de 100 hab.); 2) Municipios de Régimen especial creados por ley; 3) Madrid (capital de Estado) y Barcelona; 4) Ceuta y Melilla (poseen régimen fiscal especial).

La Ley Básica de Régimen local (1985) establece tres entidades supramunicipales: Comarcas; Áreas Metropolitanas; Mancomunidades voluntarias de Municipios¹¹, y Consorcios.

¹¹ Se reconocen también las **Agrupaciones Forzosa de Municipios**, creadas por las Comunidades Autónomas por razones de urbanismo.

3.1 Áreas Metropolitanas

El Art. 43.2 de la LBRL las define como “entidades locales integradas por Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”.

En la definición prima más la preocupación por delimitar las características del espacio que sus rasgos definitorios, que no impone un modelo definido de administración metropolitana, lo que significa que las comunidades autónomas disponen de una libertad absoluta para adoptar entre una administración territorial.

La creación (Art. 43) y regulación de su régimen corresponde a las Comunidades Autónomas, quienes deben compatibilizar su regulación con el respeto a la autonomía municipales que la forman, de tal forma que las Áreas no pueden asumir la totalidad de las competencias municipales de modo que los municipios integrados en el Área no pueden ser privados de toda intervención en cada una de las materias de competencia municipal (Art. 25). Y este límite tiene importancia pues la creación del Área Metropolitana se impone a la voluntad de los municipios, que tampoco pueden abandonarla y recuperar sus competencias.

Respecto de las competencias, será cada ley específica de un Área Metropolitana la que determine los servicios y obras de prestación o realización metropolitana, y la que asignará las correspondientes potestades administrativas. La clave de la funcionalidad del Área no es tanto la gestión de determinados servicios como la **coordinación** de los servicios municipales (RIVERO YSERN, JOSE; 2010).

El desarrollo de esta entidad ha sido muy escaso y las experiencias muy pocas satisfactorias. Tan solo las Comunidades Autónomas de Valencia y Cataluña han dictado leyes específicas en la materia. Otras Comunidades Autónomas que tienen espacios metropolitanos no han creado entidades metropolitanas, aún cuando estén previstas en sus LBRL. Es el caso de Andalucía, que dispone para la gestión de algunas de las competencias en las grandes aglomeraciones urbanas de Mancomunidades, dotadas de un conjunto amplio y heterogéneo de competencias, un claro ejemplo de distorsión de esta figura, así como de *Planes de ordenación del Territorio*, como Granada, donde se canaliza la respuesta a los problemas de estos espacios.

3.2. Consorcios

No aparecen entre las entidades locales a que se refiere la LBRL, figuran en lo relativo a “Bienes, actividades y servicios y contratación” (Título VI). El Art. 87 dispone que “las entidades locales pueden constituir consorcios con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas”

El Consorcio constituye una entidad para la satisfacción de fines para los que convergen las competencias sustantivas de diferentes instancias administrativas, pero es también una entidad a través de la que se canaliza la cooperación y la asistencia de las Diputaciones a los Ayuntamientos en la ejecución de sus propios servicios.

4. La Organización Territorial de Andalucía

La Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía incorpora la planificación como principio básico para el ejercicio de la competencia en esta materia, junto a los de participación, cooperación y coordinación.

La Ley establece un sistema de *planes territoriales* en cuanto instrumentos de planificación integral del territorio con dos escalas diferentes: el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)*, para la totalidad del territorio andaluz y los *Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional*.

La característica principal de los Planes de Ordenación del Territorio es su configuración flexible, adaptados a las diferentes escalas y a las singularidades del territorio a ordenar. Su alcance y contenido está definido por la Ley, pero sus objetivos se concretan con la puesta en marcha de los planes en los Decretos de formulación.

Estos planes tienen como función principal establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en relación al sistema de ciudades y la estructura de asentamientos, los sistemas de articulación territorial (transporte, espacios libres, equipamientos, infraestructuras, etc.), la ordenación básica de los usos del suelo y el sistema de protección y prevención de riesgos en el territorio, sirviendo de marco de referencia territorial para el desarrollo de planes, programas y actuaciones.

Los Planes de Ordenación del Territorio son formulados por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, o a petición de los Ayuntamientos en el caso de los planes subregionales. Para su elaboración se cuenta con una Comisión de Redacción en la que participan las Administraciones y Entidades

Públicas afectadas y disponen de un periodo de información pública de al menos dos meses antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno.

4.1 Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó el 24/05/1994 la formulación del POTAUG, y su aprobación por Decreto el 27/12/1999.

El Plan de Ordenación constituye el instrumento de planificación para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas y de las actividades de los particulares en la aglomeración urbana de Granada.

En sus atribuciones, el POTAUG asume buena parte de la responsabilidad planificadora del ámbito de la aglomeración, precisando actuaciones de fuerte incidencia (red viaria, regeneración de espacios degradados, etc.), regulando las relaciones de la sociedad con ciertos espacios (de valor ecológico, paisajístico, productivo; espacios libres, etc.), proponiendo suelos para la ubicación de determinados usos (equipamientos supramunicipales, centros de transportes, actividades productivas estratégicas, etc.), que vinculan a los organismos competentes en cada materia, sirviendo de referente para la coordinación de las intervenciones sectoriales sobre el espacio supramunicipal en lo político-administrativo y complejo en lo territorial.

El modelo territorial propuesto en el Plan se compone de un conjunto de sistemas estructurantes (sistema de asentamientos, red viaria principal, red ferroviaria, sistema de transportes y sistema de espacios libres de nivel metropolitano), de la definición y delimitación de zonas sometidas a restricciones de uso por diversos valores ecológicos, ambientales y/o paisajísticos; la indicación de zonas sometidas a vinculación de uso por razones esencialmente de accesibilidad y de disponibilidad de suelos y de zonas de mejora y regeneración ambiental y paisajística, que se formalizan como Normas, como Directrices o como Recomendaciones, según los casos.

Al tratar el uso del *transporte público* para la satisfacción de la movilidad, se visualizó lo exiguuo de su utilización para las relaciones intermunicipales en la aglomeración. La aglomeración urbana de Granada es una ciudad funcional con una alta interrelación de su sistema urbano, a la que debería corresponder una red de transporte público que respondiera a esta situación. Contrariamente a ello, la red era absolutamente radial, manteniendo el esquema funcional previo al proceso de aglomeración. Las 31 líneas

eran prestadas por 11 empresas que se distribuían los distintos corredores radiales de manera casi aleatoria.

4.2. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla

La conformación urbana de Sevilla ha sido un proceso dinámico que se ha acelerado en las últimas décadas, y cuya planificación institucional comenzó a partir del Decreto 267/2009 donde se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla y se creó su Comisión de Seguimiento.

Los aspectos básicos que caracterizaron la situación de la aglomeración y motivaron la puesta en marcha del Plan fueron: 1) El crecimiento urbano provocaba una serie de disfuncionalidades; 2) La expansión económica y el desarrollo del sistema productivo generaba una expansión del fenómeno urbanizador que producía tensiones sobre el territorio debido a que la proporción del suelo ocupado era muy superior a la que le correspondía por su volumen poblacional, debido a la baja densidad residencial en los municipios de la corona metropolitana, la elevada proporción de viviendas vacías y la ausencia de un mercado eficaz de viviendas en alquiler; 3) Este fenómeno generaba tensiones en el sistema de transporte, víctima de un crecimiento imparable de la movilidad motorizada y volcada cada vez más al uso del vehículo privado, consecuencia del modelo disperso y de baja densidad residencial.

Aunque la labor institucional realizada ha supuesto una distribución espacial más equitativa y racional en la localización de los equipamientos, subsiste un claro desequilibrio espacial entre la ciudad central y la corona metropolitana, ya que concentra la mayor parte de las instalaciones metropolitanas de rango supramunicipal.

TITULO V. 1. Relevancia institucional del Consorcio para la gestión asociada

El Consorcio es, junto a la mancomunidad de municipios, la figura más representativa de asociativismo local que surge de dos o más entes públicos para la consecución de un fin colectivo o de común interés.

Sus objetivos fundamentales son: 1) La satisfacción de intereses en los que convergen las competencias de diferentes instancias administrativas como respuesta a intereses públicos que exceden del ámbito municipal y de las propias competencias municipales; 2) Llevar a cabo obras o servicios públicos en el que están interesadas otras administraciones públicas, o hacer efectiva la gestión con otras administraciones

públicas de actividades complementarias del municipio; 3) Cumplir con el deber de cooperación y colaboración implícita en la propia esencia de la organización.

Respecto a las características, son destacables las siguientes: a) Existencia de un *interés público común* entre los sujetos que integran el consorcio. Entidad instrumental de *base asociativa* de entes públicos entre sí y de éstos con entidades privadas sin ánimo de lucro que surge para la cooperación entre estas entidades administrativas y que adquiere denominación institucional. b) *Asociación voluntaria* de los entes consorciados en aras de realizar se interés público común. c) *Personalidad jurídica pública e independiente* de los entes consorciados y *plena capacidad de obrar* del consorcio para la realización de los fines asignados en el Estatuto. La creación de esta nueva entidad pública no supone desaparición de los entes agrupados sino que pertenecen vivos y mantienen su recíproca autonomía estructural. d) Su *naturaleza es corporativa* al integrarse distintos sujetos en pie de igualdad para la consecución de intereses comunes. e) Está regulado por el *Derecho público*.

1.1 Estatutos. Determinarán las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero (Art. 39 RS) y deberán delimitar los fines de la entidad así como las actividades y los servicios que se le encomienden y asignen, el régimen de organización y de funcionamiento interno, incluidos los aspectos económico-presupuestarios, que tendrá en todo caso carácter jurídico-administrativo, siendo la aplicación supletoria la legislación de régimen local; el régimen al que quedarán sometidas las relaciones jurídicas con terceros derivadas de las actividades del consorcio, públicas obviamente pero que podrán excepcionalmente ser de derecho privado; sus recursos económicos financieros y el régimen de personal.

En cuanto a su ámbito territorial, la reforma local de 2003 admite que los consorcios puedan utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales “en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España (Art. 87.2) (BALLESTEROS FERNANDEZ, ANGEL Y BALLESTEROS FERNANDEZ, MANUEL, 2005).

Siendo el consorcio una entidad de carácter asociativo, su base será un convenio, de carácter plural, al que puedan anexarse los Estatutos. Convenio y Estatutos que deberán aprobarse por cada Administración o entidad consorciada, de acuerdo con las reglas del ordenamiento que sea aplicable a aquéllas o éstas. En el caso de entidades locales, la

creación del consorcio y aprobación de sus Estatutos corresponde al Pleno por mayoría absoluta (Art. 47 LRBRL). Asimismo, el Consorcio puede modificarse subjetivamente por incorporación o separación de alguno de sus miembros y, objetivamente, por alteración de sus Estatutos.

1.2. Potestades. Es necesario remitirse a la legislación autonómica la cual precisará el elenco de potestades, pues no es admisible ningún tipo de interpretación extensiva. Serán los Estatutos los llamados a cubrir esa laguna respetando los límites del principio de legalidad; el consorcio no podrá tener potestades que no tengan las entidades consorciadas.

1.3. Gobierno. Personal. Recursos. El Gobierno de los consorcios depende de su Junta General y/o de su Consejo Rector, cuyos miembros representan las diversas entidades consorciadas, de acuerdo con proporciones que se establecen en sus estatutos, que en general representan el grado de aportación patrimonial de sus miembros y que delimitan las competencias respectivas u otra peculiaridad del servicio público que se gestione.

El Órgano ejecutivo del consorcio suele ser el Gerente, nombrado por el órgano de gobierno, aunque también puede asumir una entidad ajena (sociedad de profesionales o empresa de gestión), que rinde cuentas de sus resultados a aquél.

La contratación del personal suele ser en régimen laboral, pudiendo admitir la adscripción de personal perteneciente a la plantilla de cualquiera de las entidades consorciadas, aunque la relación de servicios sea en régimen funcionarial o estatutario.

El control financiero de la entidad se realiza mediante auditoría anual y su actividad, no obstante, queda sometida al control del Tribunal de Cuentas. Pueden tener patrimonio propio o adscrito. En general, las entidades consorciadas adscriben su patrimonio al consorcio o ceden los derechos de uso.

1.4. Competencias. Una de las cuestiones más controvertidas que surgieron de las entrevistas fue el tema de las competencias que corresponden a los Consorcios en relación a las competencias de las estructuras políticas que lo forman: Junta de Andalucía, Diputación Provincial y Ayuntamientos.

El *Director Gerente del Consorcio de Granada* explicó que: “en las competencias que ellos delegan, hay tres apartados que afectan la cobertura de las líneas: 1) Se delegan todas las competencias, menos inspección y sanción, de los operadores cuyos recorridos son totalmente incluidos en el ámbito metropolitano de 32 municipios, que en el caso de Granada es el mayor. 2) Se delegan las competencias totales de aquellas concesiones

cuyo recorrido mayoritariamente es en el Área Metropolitana. 3) Se delegan las competencias compartidas, por lo tanto, tienen que estar presentes en la gestión de aquellas concesiones que discurren por el Área Metropolitana, si bien mayoritariamente su ámbito es exterior al Área Metropolitana. Entonces éstas se comparten, se coordinan con la Junta de Andalucía.

Esa delegación de la Junta de Andalucía al Consorcio se realizó para aumentar la eficiencia de la toma de decisiones. La competencia estaba antes en la delegación de Obras Públicas de Granada del servicio de transporte, pero muy mediatizada por la toma de decisiones en Sevilla, con lo cual el tiempo necesario para resolver problemas se alargaba cuando en el transporte a las respuestas hay que darlas de inmediata.

En el devenir del tiempo ha habido municipios que han pedido al Consorcio que les preste los servicios con las mismas características como si fueran del Área Metropolitana. Esa petición, avalada por los plenarios de los Ayuntamientos, se trasladan a la Junta de Andalucía, y ésta encomienda (delega) la gestión del transporte al Consorcio para estos ámbitos. Y funcionan a nivel de marco tarifario.

Excepcionalmente, ha habido peticiones de municipios que solicitan que el Consorcio garantice que los ciudadanos que quieran ir desde otros sitios tengan acceso a la línea regular. Esto es lo que se llama en otros ámbitos transporte a la demanda y oferta a la demanda. Y en esas competencias va la ayuda económica a la gestión del transporte.

Por el lado de los operadores, están muy satisfechos por tres razones: Tienen garantizado el cobro. Antes cobraban lo que recaudaban con los billetes. Ahora se le garantiza el mínimo de percepción con la tarifa kilométrica en función de los casos y cobran un mes por adelantado lo que facturaron en el mismo mes del año anterior. Los ayuntamientos demandaban determinadas cuestiones a los operadores en su territorio que ellos no podían asumir. Le comprometían gestiones que después no cobraban. Ahora el único interlocutor es el Consorcio y ellos se ven liberados de esa presión. Los servicios especiales que aparecen, la mejora de servicios o la demanda de determinados colectivos para hacer determinados servicios no llegaban antes a los operadores, mientras que ahora el Consorcio actúa, de “alguna manera”, como una gestoría de los propios operadores.

El transporte funciona bien si quien tiene la competencia de transporte tiene también la de tráfico, es fundamental y no se da ese caso nunca, o casi nunca. Quien ordena el transporte tiene que ordenar también el tráfico en función del objetivo marcado. Y si el

objetivo es la potenciación del transporte público, consecuentemente hay que regular el transporte privado. Pero aún más, se puede dar la sinrazón de hacer un plan de ordenación del transporte que prevea unos corredores de acceso a la ciudad que generen después un embudo en la propia ciudad, por no haber coordinación”.

Por último, *Lara Escribano* se refirió a la posibilidad de crear una Autoridad única de Transporte: “Existen varios modelos. Un modelo contrario al de Granada es el del País Vasco de Bilbao. En Vizcaya existen tres autoridades de transporte: una que se encarga de los vehículos tranviarios, otra que se encarga de autobuses y otra reguladora de tráfico. Y no funcionan bien. Pierden mucho más tiempo en discusiones que en lo operativo. Este ejemplo sirve para ver que hay que generar autoridad única, como los consorcios que funcionan como autoridad única de transporte en su ámbito: el metropolitano.”

Otra opinión relevante es la del *Jefe del Transporte de la Delegación Provincial de Granada, José Miguel López Ruiz*, quien considera que debe unificarse en términos de competencia las titularidades de los carriles.

Otra opinión convergente para comprender la problemática cuestión de las competencias es la del *Director del Área de Movilidad y Comercio del Ayuntamiento de Granada, Jesús Pulido Vega*. “Cuando se crean los Consorcios, la Junta de Andalucía cede sus competencias y la gestión de las mismas que se clasifican en tres categorías: Clase A: Las que están íntegramente comprendidas en el ámbito territorial; Clase B: Las que cediendo tienen los mayores tráfico dentro del ámbito territorial del consorcio; y Clase C: Las que cediendo y teniendo los tráfico fuera del consorcio tienen algunos tráfico significativos dentro del consorcio. Entonces según sean de la clase A, B o C, las competencias del consorcio son mayores o menores. Las competencias de la Clase A van desde acordar la unificación de las mismas, las transferencias, la extinción en caso de incumplimiento y la renovación. Tienen plenas competencias. Pero en la medida que pasamos al Grupo B o C se va perdiendo competencia, que quedan en la Junta.

En cuanto al tema de inspecciones y sanciones, es un tema muy controvertido porque la Ley de Transporte Urbano Metropolitano de la Junta de Andalucía permite la posibilidad de que estos consorcios tengan y ejerzan la función de la inspección. Pero esa permisibilidad que existe en la propia ley luego choca con otras normas que regulan las propias inspecciones. Estimo que la idea en un futuro el Consorcio sea el encargado

de la planificación, gestión y explotación de todo lo que es el transporte dentro de la aglomeración urbana”.

La cuestión de las competencias es una cuestión que afecta por igual al Consorcio de transporte de Granada. Su *Director Gerente, Armando Fidel Gutiérrez Arispón* se refirió a la coordinación con otras Áreas urbanas: “Para que haya integración, para que se pueda hablar del concepto de autoridad de transporte público, tiene que haber integración administrativa, integración tarifaria e integración intermodal. Y esa integración administrativa no se da. Es un ente que está llamado a coordinar el sistema de transporte, pero que actualmente la coordinación la hace a través del establecimiento de un marco tarifario de un título de transporte.

El Consorcio de Sevilla básicamente tiene competencias en la gestión de las concesiones que transcurren íntegramente por su ámbito territorial de viajeros por carretera, y en la gestión de autobuses de la estación Plaza de Armas.

En todo lo demás, se hace un seguimiento del Plan de transporte, que es una de las funciones que tiene encomendadas, estar un poco encima para ver si se están cumpliendo los objetivos y las actuaciones que están previstas en el Plan de Transporte. Pero no tenemos capacidad de decisión en la política de peatonalización que pueda diseñar el Ayuntamiento de Sevilla o los planes de movilidad sostenible que estén elaborando los distintos ayuntamientos del área metropolitana”.

Por su parte, el *Director General de Movilidad del Ayuntamiento de Sevilla, Rubén García Lancharo*, consideró que: “el tema de las competencias sobre las potestades y los territorios es uno de los grandes problemas con el que se encuentra el desarrollo de los consorcios metropolitanos, de las formas de agrupación, las mancomunidades, que presentan el problema que el grado de cesión de la soberanía está en manos de cada ayuntamiento. Lo que ocurre entonces es que ponemos en común los problemas, ponemos en común iniciativas, compartimos las iniciativas cuando son de interés mutuo, pero cada uno conserva su soberanía. El paso siguiente y definitivo, es la cesión de la soberanía, de esa competencia y su depósito en un órgano supramunicipal que pueda tomar decisiones que sean obligadas para todos los municipios. De ese paso tenemos una distancia importante porque el político municipal pierde una parte importante de su capacidad de intervención al ceder la política de transporte”.

1.5. Presupuesto. Otro de los temas que genera conflictos a la hora de pensar una planificación del transporte urbano bajo la forma asociativa de Consorcio es el

presupuesto que maneja, los porcentajes de participación de los actores intervinientes, las prioridades y formas de gestión en el diseño y las modalidades de subvención para amortizar los déficit propios de un servicio público.

Es muy parecido a un Ayuntamiento, de manera que el presupuesto está sometido a todos los procedimientos y a todos los controles propios de un ente local.

Su determinación, en relación a las administraciones, se hace en función de la cuota de participación en el Consorcio (Junta de Andalucía: 45%; Diputación provincial: 5% y los municipios asumen el otro 50% y lo reparten en función de lo que representa su población sobre el total del Área Metropolitana).

El *Director Gerente Lara Escribano* describe la metodología que sigue el Consorcio de Granada para la elaboración del presupuesto: “Cuando elaboramos el presupuesto lo primero que hacemos es solicitar al socio mayoritario, la Junta de Andalucía que aporta el 45%, nos informe sobre su disponibilidad presupuestaria para el año próximo respecto al Consorcio. De acuerdo a esa aportación, el otro 55% lo solicitamos a cada uno de los restantes socios. Y sobre ese presupuesto adecuamos los objetivos. Lo ideal sería intentar cubrir todas las demandas y decir necesitamos un presupuesto de tanto. Pero eso es irreal. El presupuesto actual es de 14 millones de euros.

Hay un problema presupuestario grande. La Junta de Andalucía paga mensualmente, pero los ayuntamientos no suelen pagar. Empezamos a tener un problema en 2004/2005, cuando había un déficit presupuestario importante. Entonces propuse a los alcaldes de todos los Ayuntamientos que incluyéramos una modificación de Estatutos (Art. 33) por el cual los ayuntamientos autorizaban al Consorcio y a la Junta de Andalucía que de las aportaciones que la Junta les da a los ayuntamientos, retuviera el pago de ellos y pagara al Consorcio. Y lo aprobaron todos. En función de eso, el Consorcio le ha pedido a la Junta de Andalucía que le pague, y la Junta de Andalucía dice que en este momento no puede retener a los ayuntamientos (solo el consorcio de Cádiz recibe esa aportación de la Junta de Andalucía). Por ello estamos en permanente negociación con la Junta de Andalucía para que nos abone la deuda de los demás ayuntamientos.

La deuda tiene un dato anecdótico: la deuda de los ayuntamientos, del 2004 a la actualidad, con el Consorcio es de un 6.400 millones de euros, es decir, más del 50% del presupuesto. Eso nos obliga a que en la práctica trabajemos con el presupuesto de la Junta de Andalucía, que es el 45%. Por lo tanto, estamos condenados a no cubrir nunca más del 50% del presupuesto”.

Este problema también genera conflictos en los actores locales. El *Alcalde de Churriana de la Vega, Valero Rodríguez* se mostró disconforme con el modo en que se definen las prioridades en el presupuesto y las formas de asignar líneas o autobuses. Consideró que quien tiene la obligación, la responsabilidad y la titularidad es la Junta de Andalucía, pero no destina los medios para cubrir esas necesidades de los ayuntamientos.

Igual opinión manifestó el *Director General de Movilidad del Ayuntamiento de Sevilla, García Lancharo*, quien expresó que “es una de las grandes debilidades de los Consorcios, ya que cuando ocurre una situación económica de crisis como la actual, cuando un municipio pequeño se refría, el Consorcio acaba con él en la pulmonía, porque tiene que acudir a recursos de terceros que supone una carga financiera enorme”. Una opinión contraria tiene el *Alcalde de Jun, Rodríguez Salas*. Explicó que el presupuesto se elabora con cargo a necesidades.¹² Es un presupuesto continuista, pero con nuevas incorporaciones. Paralelamente a ese presupuesto marco, funcionan los servicios adicionales para los municipios, los cuales son financiados por los recursos de los municipios que los solicitan. También hay acuerdos con los actores privados para facilitar aspectos relacionados con los servicios.

TITULO VI. 1. Modalidades de Transporte

1. Transporte privado. Granada cuenta con un parque automovilístico a razón de 516 automóviles por cada 1.000 habitantes, siendo superior a la razón provincial que dispone sólo de 458 automóviles por cada 1.000 habitantes¹³. En estos mismos datos se observa un elevado parque de camiones y furgonetas, lo que indica un gran número de transportistas de mercancías autónomos o en pequeñas empresas o cooperativas y un importante trasiego de estos vehículos por la ciudad.

2. Transporte Urbano. El Ayuntamiento de Granada tiene concedida la explotación del transporte urbano en autobús a la empresa Transportes Rober, S.A. desde el año 1962. Desde entonces el crecimiento del servicio ha ido evolucionando a la par que lo iba haciendo el desarrollo urbanístico de la ciudad.

Para prestar sus servicios cuenta con una flota de 150 autobuses siendo alguno de ellos articulados de largo especial. El servicio se presta en 29 líneas de recorrido divididas de la siguiente forma: una metropolitana, cuatro turísticas, dos nocturnas y las 22 restantes

¹² Por ejemplo el servicio de Búho que funciona para que por la noche los chicos, los jóvenes y los mayores no conduzcan con alcohol.

¹³ Anuario Económico de España 2009, publicado por La Caixa.

Las últimas cifras de explotación de 2007, indican que anualmente transporta a unos 35 millones de pasajeros al año. Esta empresa mantiene contratos de suministro o colaboración de transportes con otras empresas instaladas en el Área Metropolitana y pertenece al Consorcio de Transporte del Área de Granada¹⁴.

3. Transporte ferroviario. Granada tiene una estación situada en el centro de la ciudad. A ella llegan dos líneas de ferrocarril: Moreda -Granada y Bobadilla-Granada. Esta última está siendo adaptada para Alta Velocidad Española.

2. Concesiones con Operadores: Contrato – Programa

La relación legal y de autoridad que tiene el Consorcio con los operadores del transporte se concreta mediante la firma de Contratos-Programa, que es un modelo legal y demandable que se utiliza en todos los consorcios de España.

Estos contratos establecen 64 elementos que se ponderan de acuerdo a una serie de variables: kilómetros a recorrer, costo por kilómetro, edad de los vehículos (no superior a 10 años y menos de 12), precio del gasoil actualizado, convenios de personal, tipo de recorrido (pendiente u horizontal), previsiones de tráfico, etc.; que determina el costo final de las expediciones y que se firma de mutuo acuerdo entre los operadores y el Consorcio.

Los costos extras se crean cuando se realizan mejoras de servicios. Cuando son servicios que están contenidos en la mejora administrativa, se paga de acuerdo a lo que la Junta de Andalucía indica del mínimo de percepción en euros por pasajeros o por distancia en Km. Ese costo viene tabulado por lo que marca la propia concesión y el otro por convenio. La pintura de los vehículos según el modelo establecido para todo el transporte público corre por cuenta del Consorcio, y las máquinas canceladoras que llevan los vehículos son de su propiedad.

El *Director Gerente del Consorcio de Sevilla* expresó que el contrato-programa se sustenta sobre el *principio de neutralidad tarifaria*, que se realizan mediante las *tarifas de referencia*, que es convertir las tarifas concesionales adaptarlas a lo que realmente tendría que pagar el usuario. La diferencia entre lo que paga el usuario y lo que paga el

¹⁴ Las empresas concesionarias de transporte público de viajeros que conforman el Consorcio son las siguientes: Transportes Rober, S.A., Transportes Alsina Graells Sur, S.A., Transportes Arana, S.L., Trinidad Nievas, S.L., Autocares Framar, S.L., Autocares José González, Tranvías Eléctricos de Granada, Autogranadina Empresa Torres, S.L., Autocares Martín Corral, S.L., Carlos Fernández de la Torre, S.L., Empresa Liñán, S.A, Ureña e Hijos, S.L., Autocares Marcos Muñoz, S.L.

Consortio al operador es la subvención, que supone en promedio el 20% del costo total del servicio.

3. Sostenibilidad del Sistema de Transporte: Tarifa, Costos y Subsidios

El principal problema que suelen tener en todo el mundo los servicios de transporte público es la forma en que se resuelven los costos reales del servicio sin generar déficit financiero o de infraestructura.

El *Director Gerente del Consorcio de Granada* explica esta situación “Lo ideal sería que con la recaudación al usuario cubriéramos el presupuesto, pero es imposible. Recaudamos con la carga y recarga de la tarjeta y con los billetes sencillos que se aportan en metálico cuando se toma el autobús. Lo coge el operador y se lo pasa al Consorcio, y éste lo controla por sistema informático. Luego, el día 5 de cada mes, el Consorcio adelanta a todos los operadores la misma recaudación del mismo mes del año anterior. A final de mes se sabe realmente lo que se ha recaudado y se hace una liquidación. La diferencia negativa la devuelven al Consorcio.

El costo real del billete es el que da el Consorcio a los operadores, que es mucho más que lo recaudado, más el 3 % a las empresas que gestionan las cargas y recargas de las tarjetas. De ese costo real, se resta lo recaudado por tarjeta y por vía de billete, y esa diferencia supuso en el año 2009, 796.493 €.

Del 84% de los viajes que se realizan en Granada, el Consorcio paga 1 € por cada viajero. Y lo que recauda el Consorcio por billete o tarjeta, es 0,84 €; la diferencia: 16 €, es lo que aporta el Consorcio de subvención. En promedio, del costo total que los operadores cobran, la $\frac{1}{4}$ parte la pone el Consorcio, con las administraciones consorciadas y las $\frac{3}{4}$ partes restantes las cubre el billete”.

Hay otros gastos que son las mejoras de servicios, servicios nuevos, nuevas líneas que se crean o nuevas expediciones; estos gastos son pagados el 50% por los ayuntamientos y el 50% por el Consorcio.

Existen dos tipos de tarifas: 1) *Territorial o impuesta por un criterio de política territorial*: en función de los recorridos (cortos en un entorno de 17km desde el centro de la ciudad). Están reguladas sin posiciones de tráfico y los operadores cobran en función del mínimo de percepción, que es un mínimo alto, respecto a lo que cobran los que no son del Área Metropolitana; 2) *Kilométrica*: regulada según la relación viajero-tarifa kilométrica-año, dependiendo de velocidades comerciales.

El aporte del subsidio tiene dos fuentes: 1) *Socios fundadores*: en función de sus habitantes y se benefician de la política tarifaria; 2) *Socios adherentes*: tienen contratos programas y convenios específicos, donde hacen aportaciones concretas en función de su propia petición.

El *Jefe del Servicio de Transporte de la Delegación Provincial de Granada* consideró que una política tarifaria no sería suficiente si no está acompañada de una política de infraestructura. Los vehículos pueden tener una tarifa muy baja o muy bonificada, pero si no tienen plataformas reservadas, y vías que le permitan tener una regularidad en su funcionamiento se verán sorprendidos dentro de la congestión del tráfico, no cumplirán horarios, no podrán hacer el número y las frecuencias especiales que tienen programadas y el servicio no será de calidad.

Respecto de la coordinación entre las tarifas del sistema urbano del transporte de Granada con las del Área Metropolitana, el *Director del Área de Movilidad y Comercio del Ayuntamiento de Granada* manifestó que se tiende a una tarifa única, sobre todo para el usuario el transporte que es exterior del interior, ya que al usuario lo que le interesa es ir de un punto a otro con independencia de cuál sea la administración que la esté regulando, y si es urbano, interurbano o metropolitano.

El sistema tarifario del Consorcio de Granada es similar a otros consorcios, como el de Sevilla, que su *Director Gerente* describe de la siguiente manera: “Desde el año 85, lo que se le carga al billete es aproximadamente la 2/3 partes, siendo 1/3 la subvención, que el Consorcio solicita a través de la Administración Central, que es un organismo para la subvención del transporte público urbano a nivel nacional. Este subsidio del Gobierno Nacional a Granada es por fuera, además los ayuntamientos financian una parte, de tal manera que el costo total que se grava sobre el billete es del 33% aproximadamente, es decir la subvención total incluye la municipal y la estatal.

El costo real para cualquier operador por pasajero es de 1,25 € y lo que percibe de cada pasajero es 0,60 ó 0,34 € dependiendo del título que usen. La determinación del valor real de costo de 1,25 € se determina por una asignación de costes, por un reparto de costes real de producción: el coste medio del empleado, del conductor, el coste medio del vehículo, la proyección de los costes de amortización, el combustible, la media de reparaciones, etc.

De allí que cuando un ciudadano que viene del Área Metropolitana entra en la red urbana se hace necesaria la compensación de la Junta por el Consorcio al Gobierno

municipal. Ese es un escenario de tensión, porque si el Consorcio tiene un elevado coste de producción, cada vez que traslada una persona más, está trasladando el costo.

El subsidio en total es del orden del 50-60 %. Pero en el Área Metropolitana, por el tipo de contrato que se mantiene con el operador, se realizan aportaciones menores, del orden del 20-0 %, pero sólo en grandes aglomeraciones urbanas (Barcelona, Madrid, Valencia, Zaragoza)”.

4. Sistema Tarifario Integrado

1. Consorcio de Transporte del Área Metropolitana de Granada

Con objeto de potenciar el uso del transporte público en el Área Metropolitana de Granada, el Consorcio de Transporte ha implantado un *Sistema Tarifario Integrado* que abarata el coste del viaje para aquellos usuarios que utilicen el transporte público y que permite integrar a todos los operadores de transporte actuantes en el área metropolitana.

Los objetivos del sistema de integración tarifaria son los siguientes: Incentivar el uso del transporte público; Percepción por los usuarios de una red de transporte público integrada; Implantación de un sistema de tarifas fácil de comprender por los usuarios; y Despenalizar el uso del transbordo entre operadores urbanos y metropolitanos.

El Transporte público del Área Metropolitana de Granada posee un sistema de integración tarifaria a través de la *tarjeta de transporte*. Las ventajas de la tarjeta son: un ahorro notable: utilizando la tarjeta de transporte el coste del viaje se abarata respecto al coste del billete sencillo. Permite el transbordo con otros autobuses metropolitanos incluidos los urbanos de Granada. En los transbordos la bonificación obtenida es aún mayor. Una tarjeta de transporte que puede ser utilizada en todos los trayectos en autobús que se realizan dentro del Área Metropolitana de Granada, con independencia de la empresa de transporte que presta el servicio. Además, con una misma tarjeta pueden viajar varias personas, al no ser personalizada.

Paralelamente a este sistema coexiste el *Billete sencillo* válido para un viaje en una línea de autobús interurbano del área de Granada

Otra modalidad de planificación son los *Salto*s, nombre que recibe cada cambio de zona. Las tarifas se establecen en función del número de saltos que se realizan en cada trayecto. En el Área Metropolitana de Granada se pueden realizar un máximo de tres saltos. Dentro de una misma zona existe precio único, cuando se pasa de una zona a otra se puede hacer un salto, y el precio es en función de ese salto.

Respecto del *Transbordo*, solo está permitido el transbordo con la Tarjeta de transporte del Consorcio, nunca con un billete sencillo. El usuario de la tarjeta percibe una bonificación extra en caso de realizar transbordos a otros autobuses. Esta bonificación se producirá cuando los tiempos entre el acceso al primer viaje en autobús y el transbordo no superen un valor límite. No está permitido trasbordar a la misma línea. El coste del primer transbordo es el establecido en el cuadro de tarifas, el segundo y posteriores serán gratis para los autobuses de área metropolitana, para los autobuses urbanos sólo será gratuito el segundo trasbordo, dentro del tiempo permitido.

Junto a estos beneficios coexisten otros establecidos por la legislación vigente o por acuerdos específicos con otras Administraciones, tales como los *descuentos a familias numerosas*, los que la Junta de Andalucía tiene establecidos para personas de más de 65 años (*tarjeta Andalucía Junta sesenta y cinco, tarjeta de transporte bonificado*) o los *pases de favor* que puedan estar establecidos por el Convenio Colectivo del sector, el *Bono Joven* y los bonos que tengan establecidos los operadores de transporte

2. Consorcio de Transporte del Área Metropolitana de Sevilla

El área de Sevilla se estructura en seis *Zonas tarifarias* o coronas (A, B, C, D, E y F). La zona A se corresponde con el término municipal de Sevilla.

Los *Títulos de transporte* que se utilizan son el *Billete sencillo de 0 a 5 saltos*, válido para una etapa en autobús metropolitano, y la *Tarjeta de Transporte*, basada en la tecnología chip sin contactos. Se trata de una tarjeta monedero, configurable por saltos. La tarjeta se obtiene en los establecimientos autorizados abonando 1,50 € en concepto de fianza y se puede recargar desde 5 € y hasta un máximo de 500 €.

El *régimen de transbordos* con la tarjeta de transporte es el siguiente: 1) El sistema actual de coronas y saltos, títulos y tarifas es válido exclusivamente para los autobuses metropolitanos, que son los únicos en los que el Consorcio ha asumido competencias. 2) Cada modo de transporte tiene su propia estructura tarifaria y zonal, en su caso, aprobada por los órganos competentes de su gestión. 3) Los transbordos entre modos se favorecen con un descuento sobre la tarifa de cada modo de acuerdo con la siguiente fórmula: **COSTE TRANSBORDO = COSTE 2ª ETAPA - (COSTE 1ª + 2ª ETAPA) * % DESCUENTO (hasta un 20%, en función de cada modo).**

Los segundos y posteriores transbordos, en el periodo de 120 minutos desde la primera cancelación, se bonifican con el mismo porcentaje de descuento. Las etapas en estos

modos que no tengan la consideración de transbordos se realizarán de acuerdo con la tarifa vigente para cada modo.

Las ventajas de la *tarjeta* son las bonificaciones por consumo mes, se puede usar en otras áreas metropolitanas con sistema tarifario integrado, se puede comprar los billetes sencillos y de ida y vuelta en las máquinas auto-venta de las estaciones de Cercanías de RENFE, otorga 8 horas de parking gratuito en el aparcamiento público de la Plaza del Arenal de Dos Hermanas, y permite disponer de una bicicleta del servicio bus+bici hasta completar el parque de bicicletas, de acuerdo con las normas de funcionamiento del servicio.

TITULO VII. 1. Cultura y comportamiento organizacional

Las organizaciones constituyen realidades conformadas por múltiples dimensiones y presentan elementos caracterizadores como las finalidades u objetivos, el entorno, y la forma como se organizan y estructuran los comportamientos individuales dentro de las organizaciones.

En la actualidad, las organizaciones públicas manejan mayor número de funciones y requieren estructuras más flexibles y adaptadas a cada una de ellas. También conviene resaltar que las organizaciones públicas por su contenido político, son amplias redes de actores con intereses divergentes y donde las coaliciones constituyen una dimensión importante. Esta divergencia de intereses puede dar lugar a conflictos que están presentes, y que no fueron considerados en la rígida estructura burocrática weberiana.

Harmon y Mayer (1999) indican que los administradores públicos trabajan en un contexto organizacional o complejo orgánico, en el que se toman decisiones que afectan la vida de los particulares, y para las que se emplean recursos públicos, sus decisiones se realizan con base a las leyes y normas públicas, y se justifican en la necesidad de que resuelvan los problemas que pueden surgir en la sociedad, además señalan que “la actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra”.

2. Organización interna

1. Consorcio de Transporte del Área Metropolitana de Granada

El consorcio surgió, en relación a los puestos de trabajo, para que con muy poco personal se pueda ejercer la coordinación y gestionar amplias zonas. Se plantearon una

plantilla reducida, que no llega al 5%, que se traduce en una nómina de salarios que no alcanza el 5% del total del presupuesto. Porcentaje muy por debajo del que mantienen a nivel de personal los ayuntamientos (60%), y las empresas públicas (más del 30%), siendo muy alta la eficiencia económica de los consorcios.

La estructura orgánica es relativamente simple: un director gerente, dos o tres directores en función de las tareas, un director técnico, un director de asuntos generales, un administrativo, y un director de relaciones con la comunidad, que en Granada asume esa función el Gerente. Además trabajan ocho auxiliares administrativos y 3 técnicos: jurídico (contratos, etc.), económico-financiero (contabilidad, factura, etc.) e informático (concentración de líneas, movimientos, etc.), y un ordenanza.

Respecto a la forma de contratación de personal, se hacen ofertas públicas de empleo exigiendo determinados requisitos legales: *Auxiliares administrativos*: bachiller elemental; *Técnicos*: en función del objeto. *Técnico jurídico*: licenciado en derecho. *Técnico económico*: economista. *Técnico informático*: ingeniero informático. *Directores*: licenciados, sin especificar. La única especificación es para el *Director Técnico* que debe ser ingeniero de caminos o similar.

Realizada la oferta pública, se realiza la selección de personal mediante entrevista personal y currículum. A los cuatro años, para mantenerse en el cargo, es necesario rendir un concurso de oposición, basado en un temario que establece la Junta de Andalucía. Aprobado el concurso, ascienden a personal laboral de plantilla, pero no adquieren la categoría de funcionarios públicos.

2. Consorcio de Transporte del Área Metropolitana de Sevilla

La estructura de los recursos humanos es muy similar a la del Consorcio de Granada y con la misma lógica de plantilla reducida y oferta pública de empleos.

TITULO VIII. 1. Control, evaluación y participación

La razón fundamental por la cual es importante la evaluación del desempeño es que hace posible la asignación de *responsabilidades*, las cuales están en el corazón del sistema de gestión pública. Por tanto, supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es una de las formas en las que los gobiernos se presentan responsables ante sus ciudadanos.

Existen elementos claves relacionados con el desempeño de las instituciones públicas que, en consecuencia, definen áreas distintas donde el desarrollo de sistemas de indicadores resulta importante.

a. Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño es una tarea mucho más difícil y controvertida en el sector público que en el ámbito privado, debido fundamentalmente, a que la evaluación del desempeño funciona mejor cuando existe claridad sobre qué se está midiendo y por qué. Evaluar la gestión de un servicio público exige el desarrollo de un conjunto de indicadores que comprendan las diferentes dimensiones del mismo. Ellos son:

b. Eficacia.

Se mide por el grado de satisfacción de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos incluidos. Es decir, comparando los resultados reales con los previstos, independientemente de los medios utilizados.

La evaluación de la eficacia de un determinado organismo no puede realizarse sin la existencia previa de una planificación –plasmada en unos programas- en donde los objetivos aparezcan claramente establecidos y cuantificados, así como de una expresión clara de la forma en que éstos se pretenden alcanzar.

c. Eficiencia. El grado de eficiencia de una actuación está definido por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos y los bienes o servicios producidos. Así, una actuación eficiente se definiría como aquella que con unos recursos determinados obtiene el máximo resultado posible, o la que con unos recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad adecuadas de un determinado servicio.

d. Efectividad. Mide el impacto final de la actuación sobre el total de la población involucrada. Los indicadores de efectividad constituyen un valioso complemento de los indicadores de eficiencia, dado que la eficiencia en el ámbito de la gestión pública debe entenderse como relación entre costes y valor efectivamente producido (impacto). Por esta razón, se debe procurar maximizar el valor efectivamente creado a través de la actuación de los poderes públicos, minimizando los recursos utilizados para conseguirlo.

e. Equidad. Se mide en función de la posibilidad de acceso a los servicios públicos de los grupos sociales menos favorecidos en comparación con las mismas posibilidades de la media del país.

f. Excelencia. Nos remite a la calidad de los servicios desde la óptica del usuario. La excelencia está definida por las siguientes características: que sea comprensible para el ciudadano; que sea espacial, temporal y materialmente accesible; que responda a las expectativas en ella depositadas (que aporte soluciones), y que permita la participación del ciudadano en la determinación de necesidades administrativas que le afecten.

2. Opiniones de Evaluación del Desempeño en los Consorcios.

Estos parámetros fueron tomados como base en la búsqueda de información documental y en la estructuración de las entrevistas realizadas a los actores claves, quienes se refirieron a la evaluación de desempeño del Consorcio como organización y a los resultados obtenidos en el sistema de transporte de la siguiente manera:

Director Gerente del Consorcio de Transporte de Granada: Los informes de la Junta de Andalucía expresan que los consorcios han resultado ser un instrumento eficiente. Los transportistas están satisfechos, los usuarios otorgan una calificación muy alta en las encuestas, y para las Administraciones significa un costo reducidísimo, es decir 14 millones de €, de los cuales 9 son de recaudación, por lo tanto, todo el sistema sólo cuesta 5 millones de €. Los consorcios no están cuestionados, son altamente eficaces.

Desde el año 2006 el Consorcio de transporte de Granada ha realizado anualmente encuestas de satisfacción a los usuarios del servicio con el objeto de conocer sus demandas y valoraciones en determinados aspectos del servicio y sobre ellas planificar objetivos. Sobre esos objetivos, los ejes más importantes de evaluación son: Trato del conductor; Seguridad en la conducción; Acceso entrada y salida; Limpieza de los vehículos; espacio en el interior de los vehículos; Puntualidad; Frecuencia; Proximidad de la parada; Rapidez del trayecto; Información y atención al usuario; Descuentos en las tarifas; Horarios

Alcalde de Churriana de la Vega: Su opinión es opuesta a la citada ya que estima que las evaluaciones de gestión que realiza el Consorcio no son buenas. Los autobuses tardan mucho, van llenos, y no es lo que demanda el tiempo actual. Asimismo, considera que desde el Consorcio no promueven la participación de los usuarios porque no les interesa a las autoridades y, además, faltan medios para realizarla.

Alcalde de Jun: Manifestó que existen estudios de calidad basados en encuestas que evalúan las líneas de los distintos ayuntamientos, de manera que esa información sirve a posteriori para que los alcaldes comiencen a contrastar esos datos en su territorio.

Respecto a la relación oferta-demanda del transporte, consideró que existen más servicios que los demandados.

Director General de Movilidad del Ayuntamiento de Sevilla: Rescató la diferencia en la lógica organizacional del Consorcio: “Los parámetros de eficacia del Consorcio no son iguales a los de una empresa privada, sino que las empresas concesionadas prestan servicios bajo un criterio social no económico.”

Jefe del Servicio de Transporte. Delegación provincial de Granada: En términos de participación, considera que son oídas las reclamaciones de los usuarios a través de las asociaciones que los agrupan. En Andalucía, existe el Consejo Provincial de Transporte donde se realizan acuerdos en relación al transporte y están representadas las asociaciones de usuarios. También existe la Junta Arbitral de Transporte donde se dirimen controversias en materia de incumplimiento de contrato. A través de estos instrumentos, más las reclamaciones personales, quejas, libros de sugerencias, etc., se puede medir el pulso. La gente se queja de la falta de información de frecuencias, horarios, etc., pero no de falta de participación en la toma de decisiones.

Director del Área de Movilidad y Comercio del Ayuntamiento de Granada: Manifestó que se realizan encuestas de índice de satisfacción del cliente y se analizan todos los aspectos: la empresa, los autobuses, los usuarios, las fortalezas y debilidades del sistema. Una vez conocida toda esa información y valorada y muy pontificada se realiza una clasificación en función de opiniones sobre el vehículo, las frecuencias, la regularidad, los problemas y las estimaciones sobre el nivel de satisfacción.

Sobre esa información se traza un plan de actuación con el propósito de mejorar el nivel de satisfacción. Las preguntas están orientadas exclusivamente al ámbito urbano y al transporte público, ya que las encuestas se realizan al usuario del transporte público.

Director Gerente. Consorcio Metropolitano de Sevilla: En el Consorcio se realiza cada 4 ó 5 años una encuesta de movilidad domiciliaria. La segunda herramienta con la que cuenta el Consorcio es la información provista por el sistema tarifario integrado en relación a la utilización de la tarifa, mes a mes. Por último, todos los años el Consorcio realiza una encuesta de satisfacción de los usuarios. Respecto de la evaluación de la calidad del servicio, la hoja de ruta está muy clara y es la misma en todos los sitios: Determinar el marco tarifario y la integración tarifaria: supone la racionalización de los servicios y su identificación, la división del espacio en corredores y la asignación de numeración de líneas y criterios de corredores. Equipamiento de paradas: dotarlas con

un poste informativo y marquesinas en aquellas que tienen mayor demanda. Flota de autobuses: red de autobuses metropolitanos con imagen común y ciertas características que los identifiquen. Mejora de los servicios metropolitanos. Dotar de las herramientas más modernas para comunicarme con el usuario. Todos los consorcios de transporte tienen un número único de información al usuario, que es un teléfono al que pueden llamar desde cualquier Área Metropolitana. También existen oficinas presenciales en la estación de autobuses y en la de metro, donde el personal informa y recoge reclamaciones o sugerencias.

Para garantizar la transparencia de todos esos los procesos y procedimientos, el Consorcio está certificado en calidad desde el año 2005 en todo lo relativo a los servicios que presta directamente.

Por otra parte, el Consorcio posee dos órganos de participación: la *Comisión Técnica* y la *Comisión de Participación Social*, que se conciben como órganos de apoyo a la Gerencia. En la Comisión Técnica está la patronal de los operadores y los sindicatos más representativos; y en la Comisión de Participación están los consumidores y usuarios, federaciones de asociaciones de vecinos, amas de casa y personas con discapacidad, y se canaliza alguna manera todo lo relativo a usuarios y a reclamaciones. Además, el Consorcio realiza varios tipos de encuestas: Percepción de calidad por parte de los usuarios, Percepción de los operadores sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones del Consorcio, Encuesta del Centro de Información al usuario y a la Estación de Autobús llamada *cliente misterioso*: se contrata ese servicio para que durante toda la franja horaria y durante una serie de días se llame a los usuarios para recabar información, que luego es evaluada.

El Consorcio también cuenta con el *Panel de usuario*, donde un grupo cerrado de usuarios -como inspectores de facto- describen si funcionan bien las máquinas, el autobús está limpio, el trato con el conductor es bueno, el autobús llega a su hora, las marquesinas están sucias. Esto permite un pulso más directo del funcionamiento.

TITULO XIX. Conclusiones

La rigurosa búsqueda de datos cuantitativos y el examen de campo brindado por las entrevistas personales –datos cualitativos- permitieron contar con un conocimiento cabal y profundo del fundamento, diseño e implementación de esta modalidad de gestión asociada para el servicio de transporte urbano e interurbano puesta en práctica

por los municipios españoles. Y a partir de tal investigación y análisis, prever las fortalezas y debilidades que su aplicación supondría en la aplicación del modelo de consorcio del transporte en el Área Metropolitana de Córdoba.

Sobre la base de dichos estudios, consideramos que es imperativo planificar un proyecto de gestión integrada de los servicios de transporte a escala metropolitana que incluya un plano continuo de relaciones intergubernamentales y con la comunidad, con el propósito de involucrar participativa y responsablemente a todos los actores involucrados o directamente afectados.

El ámbito metropolitano de Córdoba, Argentina, es perjudicado (efecto de cuello de botella) por sus servicios públicos de transporte que no acompañan el crecimiento y el dinamismo de las ciudades y que no responden a las nuevas demandas sociales. La causa de esta situación es fundamentalmente la falta de un enfoque asociado y metropolitano. Además, las inversiones necesarias para la gestión de estos servicios muestran un retraso notable con relación a las necesidades actuales de la ciudad de Córdoba y de su zona de influencia.

En esta dirección, una visión global de la región metropolitana permitirá dar forma a economías de escala y realizar una mejor selección de las prioridades. En cuanto al esquema actual de control de estos servicios, presenta defectos graves y no cumple su papel de base que es el de asegurar la calidad de las prestaciones. Los servicios públicos administrados individualmente por cada Municipalidad de manera desarticulada producen externalidades negativas importantes, tales como vías de circulación congestionadas, posibilidad de mejoras muy limitada, fenómenos de deterioro y de subutilización de la infraestructura, polución y exclusión social¹⁵.

Por consiguiente, es necesario tener un plan de movilidad flexible y adaptable por la aplicación de modos diversificados de transporte y de nuevas tecnologías que permitan optimizar la utilización de los recursos disponibles y que posibiliten al ciudadano con diversas opciones de movilidad, así como niveles aceptables de calidad de vida.

No se trata de replicar un modelo mecánicamente, sino de considerar las características favorecedoras y la realidad concreta donde se quiere actuar. El Área Metropolitana de Andalucía con los *Consortios de Transporte Metropolitanos de las Áreas de Granada y*

¹⁵ Las proposiciones de organización de la región metropolitana para la gestión de servicios públicos se fundan no sólo sobre argumentos funcionales, sino que también sobre aspectos sociales y económicos, como elementos integrados de gobernabilidad.

Sevilla demostró que es posible tener una cultura organizativa eficaz que planifica y administra de manera asociada los servicios públicos de transporte.

La constitución de los Consorcios como entidades públicas de gestión local-regional evidencia una alta eficacia en la gestión del servicio del transporte y favorecen la conectividad entre los municipios colindantes, acompañando el crecimiento de los grandes y favoreciendo la inclusión de los pequeños pueblos y comunas.

Pero suponer una réplica en la ciudad de Córdoba impone tener en cuenta uno de los grandes condicionantes que retrasaron o impidieron la planificación de otros modelos similares: la regulación que impone la legislación en materia de asociativismo. El marco legal vigente no establece la posible constitución de un área metropolitana –que es una entidad de facto- sino que organiza el territorio en comunidades regionales en cada departamento provincial. Esta organización, sin embargo, no posee en la ley las atribuciones y competencias que serían necesarias para la constitución de un organismo similar o una autoridad central para la gestión del transporte.

Semejante es el problema en España, donde los Consorcios están limitados a gestionar solo algunas áreas de transporte y no son autónomos respecto de la ingerencia en ciertas políticas urbanas o en la planificación de su presupuesto, el cual depende de varias administraciones públicas, que son a la vez las encargadas de regular el control y las infraestructuras en sus respectivas zonas de influencia.

De allí que, siguiendo las recomendaciones y sugerencias que los actores claves de este proceso han experimentado en España, y las conclusiones que otras investigaciones propias nos han deparado, proponemos que la planificación y gestión del sistema de transporte en el área metropolitana de Córdoba esté dirigida y regulada por un organismo que podría denominarse “Autoridad del Transporte Metropolitano” (ATM), con suficiente autonomía y autarquía, capaz de dirigir políticas de incentivo-desincentivo económico y cuya función principal, además de la coordinación del transporte y la movilidad de la región, sea la de lograr la sostenibilidad integral del sistema en términos económicos (subsidios indirectos), de infraestructura (a través de convenios con municipios); social-ambiental y de control y sanción.

Estas competencias deberían ser cedidas por los organismos pertinentes, (Municipios, secretarías de transporte, direcciones, etc.), esto, precisamente fortalecerá las autonomías locales, que deberán participar en la dirección de la Autoridad –ATM- a fin de unificar en una planificación integral los distintos elementos que hacen al servicio de

transporte público en sus distintas modalidades, constituyendo un importante instrumento de gobernabilidad local y regional para el desarrollo económico, la equidad social y la calidad institucional.

BIBLIOGRAFIA

Barbero Rodríguez, Concepción (2008), El Asociativismo municipal en los gobiernos locales, en Análisis de los procesos de descentralización en América latina: Balance y Perspectivas. Director: Federico Castillo Blanco, UIM, Granada, España.

Ballesteros Fernández, Ángel y Manuel Ballesteros Fernández (2005), Manual de gestión de servicios públicos locales. El Consultor de los Ayuntamientos (la Ley), Madrid.

Harmon y Mayer (1999), Teoría de la Organización para la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica

Instituto de Investigación urbana y territorial, UIM (2003), “El Consorcio como figura asociativa local en el ordenamiento jurídico español”. Serie Síntesis N° 25.

Pírez, Pedro (2001), La cuestión metropolitana y la Gobernabilidad urbana en Argentina en Vásquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.) (2001) Transformaciones globales, institucionales y políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens, Argentina.

Rivero Ysern, José Luis (2010) Manual de derecho local, Ed. Civitas, España.

Villalba Pérez, Francisca (2003), La contratación de las sociedades mercantiles en manos de las Administraciones públicas: principios de publicidad y concurrencia. Fundamentos de su publicidad, Valencia, España.