

## LOS PLANES DIRECTORES DEL TRANSPORTE: EL CASO ANDALUZ

Vicente GRANADOS

Eduardo GABILONDO

La presente ponencia intenta hacer unas reflexiones sobre los planes directores de transporte a la luz de la elaboración (1) y discusión (2) del realizado para la Comunidad Autónoma Andaluza.

Los objetivos que perseguía el Plan Director (PDTA) establecidos por el Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones restringían a priori la operatividad del plan a limitar, entre otras cosas, la información a la disponible oficialmente -si el sistema estadístico español es deficiente y en algunos casos poco fiable, las estadísticas de transporte son todavía de menos validez-, y a la falta de un modelo territorial. Por otra parte, en los objetivos se defendía el carácter no vinculante del mismo y la finalidad de ser un documento coordinado y consultivo que lograra un consenso entre la diversidad de los agentes que operan en el sector, así como entre éste y la Administración. En este sentido, las Jornadas de Torremolinos en las que se presentaron ponencias sectoriales sobre cada uno de los modelos e infraestructuras via- rias (3) por parte de técnicos ajenos a la consultora, sirvieron para que algunas de estas deficiencias de partida fuesen puestas de manifiesto. En el presente artículo, vamos a referirnos a dos de las más discutidas; el debate sobre la definición de un modelo territorial y la necesidad de potenciar la coordinación del ambiente local (comarcal) y la compatibilización de las políticas de transporte para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos, atendiendo a las necesidades reales observadas.

### 1. Los PDT y el Modelo Territorial

Tal y como mencionábamos en nuestra ponencia (4), toda política de transporte ha de pasar (o ser paralela) por un modelo territorial. El transporte de viajeros surge como necesidad cuando los lugares de trabajo y residencia no coinciden entre sí ni tampoco con los puntos del territorio donde se realizan las transacciones comerciales por bienes y servicios. En el caso español, y en Andalucía es mucho más marcado debido a su dimensión, los equipamientos sociales se han con-

- (1) El Plan Director de Transporte de Andalucía. Metra-6, Madrid, 1983.
- (2) Jornadas sobre el Plan Director de Transportes de Andalucía. Torremolinos (Málaga), 22 y 23 de junio de 1983.
- (3) Transporte de viajeros por carretera, aeropuertos y tráfico aéreo; transporte por ferrocarril; infraestructura de carreteras; puertos y transporte marítimo; transporte de mercancías por carretera; el transporte en áreas urbanas y metropolitanas; y la ordenación del territorio y el transporte.
- (4) El Transporte de Viajeros por Carretera en Andalucía, Vicente Granados y Eduardo Gabilondo, Jornadas sobre el Plan Director de Transportes de Andalucía, Torremolinos (Málaga), 22 y 23 de junio de 1983.

centrando en unas áreas concretas del territorio potenciando zonas específicas de las áreas urbanas y metropolitanas en detrimento de las cabeceras comarcales, o núcleos de un nivel inferior. Los equipamientos sanitarios, escolares y comerciales, por citar los que generan una mayor demanda de transporte, siguieron esta línea y, por consiguiente, el transporte de viajeros en su legislación lo tendió a reforzar. Así se potenciaron una vez más la estructura radial del viario español al establecer las concesiones del transporte por carretera por líneas y nunca por zonas más o menos homogéneas. Esta política llevó a potenciar naturalmente las líneas principales hacia las grandes urbes -las únicas rentables- desarticulando el territorio no metropolitano, al que servían líneas irrevocablemente deficitarias que les llevó bien al abandono de la línea o, en el mejor de los casos, a atenderla de una manera insuficiente, lo que la hacía más deficitaria por pérdida de viajeros, desencadenándose un círculo vicioso.

Este modelo territorial, que es por su omisión explícita no quiere decir que no exista, centralizado, entra paralelamente con la recesión económica de los años setenta en crisis. Las grandes concentraciones urbanas y las industriales se descentralizan tanto por las claras desventajas de aglomeración que generan, como la irrupción de las nuevas tecnologías de información y de producción que permiten, respectivamente, unidades urbanas y productivas más pequeñas. El modelo de transporte centralizado y radial vigente no responde, por tanto, a las nuevas necesidades espaciales del sistema económico. Los debates actuales sobre la industrialización rural con su modelo de entes administrativos menores (municipios, mancomunidades, comarcas) giran en este sentido.

En el estudio sobre el transporte de viajeros en la provincia de Málaga (5), intentamos abordar estos temas subrayando la necesidad de integrar el transporte al territorio; para ello hicimos un análisis sobre la comarcalización provincial con una perspectiva dinámica, esto es, teniendo en cuenta variables como la evolución de la población, centros de atracción, futuras políticas de equipamientos e infraestructuras, etc., que hacen que los límites de las áreas presumiblemente homogéneas (desde el punto de vista físico y/o histórico-cultural) varíen. El resultado fue una propuesta de comarcalización funcional desde el punto de vista del transporte que difiere sustancialmente de las propugnadas hasta entonces por distintos organismos (hemos llegado a contabilizar hasta siete comarcalizaciones distintas para la provincia, una de ellas la del PDTA basada en el PDTIC).

Guiándonos por el objetivo a perseguir de la articulación intra e intercomarcal detectamos, en función a su accesibilidad, unas áreas marginadas desde el punto de vista de la oferta del transporte. Esta marginación reducía la movilidad de las poblaciones respectivas y, por consiguiente, su potencial de desarrollo al limitarse los flujos económicos indispensables para el mismo. Las propuestas de actuación para

(5) El Transporte de Viajeros en la Provincia de Málaga, Junta de Andalucía, Instituto de Estudios del Transporte, mayo, 1983.

estas zonas concretas tienen como característica común la - flexibilización de la legislación en cuanto a las concesiones (preferiblemente por zonas), políticas tarifarias, combina - ción de los distintos medios de transporte, racionalización - de los servicios, etc. De hecho, se trataría de desarrollar - hasta las últimas consecuencias, el espíritu del Decreto-Ley sobre transporte de viajeros en zonas de débil tráfico del 13 de febrero de 1979.

Esta visión del territorio aplicada al caso del - transporte de viajeros fue generalizada por Torres Bernier en su ponencia sobre las relaciones entre la ordenación del te - rritorio y la política de transporte. Después de reconocer - las dificultades que existen para conseguir una modelización completa del territorio -debido principalmente a la "laguna" espacial que existe en la teoría económica-, propone un proce - so interactivo que utilizase tanto criterios generales de or - denación territorial con el modelo existente.

El modelo territorial alternativo tiene que ir pare - jo a los objetivos de política económica que se hace la comu - nidad autónoma por lo que esta última constituye un marco de referencia y limitación básica. Asimismo y tal y como veremos más adelante, la división administrativa (el ejemplo de la co - marcalización puesto más arriba) juega un papel fundamental - al establecer una jerarquía de prioridades.

En las conclusiones de las Jornadas se establecie - ron cinco criterios que conformarían el modelo de política te - rritorial alternativa:

\* El principio del equilibrio territorial, que "consi - ga una distribución de riqueza y actividades en el territorio más homogénea que no violenta la estructura del mismo median - te concentraciones excesivas". Como ya hemos mencionado, el - sistema radial español de transporte ha tenido el efecto con - trario. En Andalucía, los vectores serían cinco: Tierras al - tas-Tierras bajas; Interior-Litoral; Campo-Ciudad; Este-Oeste y Andalucía-regiones industrializadas.

La compensación de estas tendencias en el campo es - tricto de la política de transportes pasaría, por ejemplo, - por planes integrales en las zonas de montaña, la franja in - trabética (transporte transversal).

\* El principio de la integración espacial, que articu - la el territorio a los núcleos comarcal, provincial y regio - nal, a través de las redes comarcales de transporte (ver la - propuesta de los colectores expresada más adelante), transpor - tes combinados, etc. La discusión de este principio implica - ría retornar el debate sobre la idoneidad del modelo de desa - rrollo autocentrado. Los recientes estudios sobre industriali - zación rural que culminarán en el Congreso de Valencia el - próximo mes de diciembre giran en este sentido.

\* Principio de la eficacia económica y social. Estu - dios como el realizado para la provincia de Málaga tienen es - te objetivo: conseguir la disminución de costes -la mayoría - de las empresas/servicios son deficitarias- a través de polí -

ticas específicas para cada zona específica a partir de una -  
flexibilización de la legislación.

\* Principio de la calidad de vida. Parte de la base -  
que el transporte es un servicio público y que todo ciudadano  
independientemente de su localización tiene derecho al acceso  
al transporte (Real Decreto sobre transporte de viajeros en -  
zonas de débil tráfico de 1979).

\* Principio de respeto al medio ambiente. Afectaría a  
posibles nuevas propuestas de infraestructura, así como a la  
legislación de tráficos, ruidos y polución atmosférica de las  
grandes aglomeraciones.

Estos principios tienen una serie de implicaciones  
en la política de transportes en la región, unidas, como -  
ellos mismos por relaciones de coincidencia y rechazo que pue  
den resolverse mediante una jerarquización de los mismos, de  
otro lado imprescindible para la elaboración del modelo terri  
torial y del propio Plan Director de Transportes.

## 2. Coordinación de los transportes por carretera en Andalucía

Podemos resumir en tres las principales caracterís-  
ticas que dominan el actual panorama del sistema de transpor-  
tes en Andalucía:

- La desarticulación del territorio, como consecuen -  
cia de la concepción radial imperante en el modelo de trans -  
portes a nivel nacional.

- La marginación de amplias áreas de la región, debi-  
do a los diferentes niveles de accesibilidad a los modos de -  
transporte.

- La disfuncionalidad, tanto de la infraestructura co  
mo de los servicios de transportes, que hace que no respondan  
a las necesidades de movilidad de la población, como tampoco  
a las transacciones de bienes y servicios comerciales dentro  
de la región.

Estas características que adolece la red de carrete  
ras, así como los distintos medios de transporte de viajeros  
de la región -tanto en ferrocarril como por carretera- son -  
nuestro principal interés. Por ello, hemos querido reflexio -  
nar sobre algunos aspectos metodológicos concretos, necesa -  
rios para enfocar estos temas.

Sobre la red de carreteras, carece no tanto de vías  
concretas como de una concepción racional y gestión que estu-  
viese basada en una visión de conjunto de la región.

Desde el punto de vista de la accesibilidad territo  
rial, la situación anterior conduce a que existan, junto con  
áreas de accesibilidad suficientes -cerca de áreas urbanas- -  
otras claramente insuficientes. Esto supone la desvertebra -  
ción del territorio y un alto nivel de disfuncionalidad del -  
conjunto de las carreteras.

Respecto a los ejes que configuran la red básica, - el plan reconoce la necesidad de potenciar un eje central este-oeste, como vía para la integración de la región. La actual CN-342 (Sevilla-Campillos-Antequera-Granada) presenta una gran irregularidad y discontinuidad en su construcción, - lo que conduce a que los usuarios potenciales no la perciban como tal eje.

En el resto de la red, que en principio debería ser soporte de las relaciones comarcales y locales, el plan no plantea ninguna metodología para abordar este problema con criterios claros, que permitan un tratamiento funcional de los diferentes subsistemas y tramos.

Esta misma situación se repite en el planteamiento de los transportes de viajeros, tanto en carretera como por ferrocarril. Ya que los datos en que se basa el plan no sustentan unas conclusiones precisas sobre los problemas que presentan estos medios, y menos aún sobre las particularidades especiales en que se desenvuelven los mismos.

La falta de datos sobre la demanda de viajeros, sus características (movilidad de la población, motivos de viaje, preferencia del medio de transporte utilizado, etc.) es una permanente ausencia a todo lo largo del Estudio.

Respecto a la oferta de transportes de viajeros, - los ratios utilizados de parque de vehículos (Nº de empresas y concesiones, a nivel provincial), no dejan de ser meramente indicativos, ya que en ningún momento se introducen dentro de la problemática interna de cada provincia para estudiar las características de la actual estructura y articulación de la red, en función a las necesidades sociales y núcleos de población, (por ejemplo, accesibilidad de áreas marginadas).

Por otra parte, existe una laguna sobre la realidad misma de las empresas de transportes de viajeros: el minifundismo empresarial que convive con las grandes empresas de transportes. Así mismo, no hay una evaluación aproximada sobre la dimensión de estas empresas, viabilidad económica, o alternativas para su gestión, de forma que no podemos conocer la tipología de las empresas que hay en nuestra región.

La clasificación de la red -concesiones y líneas de autobuses- según la frecuencia de sus viajes, recorridos y poblaciones a que sirven, es otra limitación del estudio. Sobre todo si queremos concebir un planteamiento racional y funcional de los medios de transportes en esta área.

Hemos enumerado algunos puntos que creemos importantes introducir en un plan de transportes regional y cuyo principal objetivo debería ser: asegurar la accesibilidad de la población a los diferentes ámbitos territoriales (urbano, metropolitano o rural).

Por ello, todo intento para conocer el sector, tiene que superar el nivel provincial e introducirse en él, y plantear como base de trabajo áreas homogéneas e integradas territorialmente tal como explicamos, ya que en este ámbito se desenvuelven el mayor número de viajes por: compras, traba

jo, educación, sanidad y ocio.

A partir de ésta área de influencia (comarcal) podemos plantear un análisis funcional que permita la óptima coordinación de los diferentes medios de transportes. Basándonos precisamente en la diversidad de las necesidades locales, sus expectativas futuras y la forma de integración de estas comunidades con el resto del territorio.

Este problema de coordinación lo observamos con mucha frecuencia en los proyectos de infraestructura: nuevos tramos, desvíos, circunvalaciones, etc.

Respecto a los medios de transporte de viajeros, este ámbito asegura una verdadera coordinación de los medios de transportes tanto tradicionales (regulares, discrecionales y taxis), especializados (transporte escolar y sanitario) como otras alternativas específicas (autobuses a la demanda, comarcal, etc.).

La complejidad del sector, hace que la solución a una red de transportes eficaz, pase por resolver los problemas de coordinación modal de forma realista y concreta a este nivel, siendo la comarca el espacio idóneo para lograr este objetivo.

### 3. Administración y gestión y control de los servicios

La experiencia del planeamiento urbano, territorial y económico ha demostrado que cualquier propuesta de actuación y normativa legal es inoperante sin un compromiso formal de los distintos agentes públicos y privados con los objetivos fundamentales del Plan. La ponencia que especifica los objetivos del PDTA tampoco apunta la posibilidad de la implantación de la figura de gerencia y/o seguimiento de un plan.

Por otro lado, en el complejo mundo de la competencia del transporte, existe un gran número de organismos de la Administración Central, local y autonómica con atribuciones sobre el sector. Estas competencias están con frecuencia duplicadas pero nunca bien coordinadas, lo que conduce a un mal funcionamiento del mismo.

En lo que respecta a los agentes vinculados al sector, habría que distinguir entre los públicos y privados. Dentro de los públicos, la Consejería de Transportes desempeña el papel de legislador y coordinador general del sector, siendo las autoridades locales las encargadas de la gestión y control en sus demarcaciones.

Es en este ámbito administrativo donde se deberían hacer los mayores esfuerzos de cara a la inspección del control de los servicios y sobre todo cuando se dictan actuaciones especiales para las zonas concretas, como es la propuesta de flexibilización de los servicios en zonas de débil tráfico. Sin embargo, en el ámbito municipal, hay que distinguir, debido a su diferente problemática, entre los municipios urbanos y metropolitanos, por un lado, y los rurales por el otro. Es

aquí donde entrarían las asociaciones de municipios para la -  
coordinación y gestión (el llamado proceso de compatibiliza -  
ción) de sus recursos (Consejos de Municipios, Mancomunidad -  
de Municipios, Comarcas, Areas Metropolitanas).

Dentro de las asociaciones pertenecientes al sector público y en concordancia con la política consensuada y negociada que todo plan realista debería incluir, hay que citar - tanto a los representantes de la oferta de los distintos medios de transporte (asociaciones empresariales) y a las diferentes asociaciones, que darían una visión más objetiva de - las necesidades (políticas, culturales, de vecinos) de la demanda.

Uno de los problemas que todo estudio de transporte comporta es la deficiencia de su información tanto para la administración como para los usuarios. Un objetivo a perseguir por parte de los organismos públicos es procurarse de más estadísticas fiables del sector. Para ello, la promoción de la confección y difusión de estadísticas municipales, como han - hecho, por ejemplo, las comunidades autónomas de Asturias y - Cataluña. Esta labor puede ser cubierta perfectamente usando un sistema de contabilización de los billetes expedidos, así como a través de la inclusión de preguntas referidas al transporte (ej.: origen-destino) en el Padrón municipal.

La información referida al servicio a los usuarios también debería ser mejorado sin un costo adicional elevado. Las estaciones de autobuses cubrirán una parte importante de esta información a través de mapas de líneas, horarios y precios a nivel comarcal, provincial y regional, e incluso, interregional. En las entidades más pequeñas, y sobre todo en los puntos de intersección de distintos medios (estaciones de ferrocarril, puntos colectores) se incluirían en las marquesinas. Estas últimas, a pesar de su obligatoriedad para su instalación por parte de las empresas, no se han extendido mucho en su utilización. Una de las causas alegadas por las empresas consiste en los costes de los mismos, que aunque no son excesivamente elevados, incide negativamente en la deficiente estructura de costes de la mayoría de las empresas. En algunos casos se ha conseguido un acuerdo entre algunas corporaciones locales y grandes empresas para su instalación. Sin embargo, siempre se podría reducir el costo con la instalación de una mínima información en la señalización de las paradas.

Asimismo, y a fin de mejorar la imagen y la calidad del sector y con ello su desarrollo, sería necesario potenciar la figura del libro de reclamaciones y sugerencias, a fin de reflejar directamente las opiniones de los usuarios.

Finalmente, respecto al control, la solución debería de pasar necesariamente por la colaboración estrecha de la policía municipal con el cuerpo de inspectores que, por lo reducido de su número, se hace imposible su labor. La filosofía que debería legitimar su colaboración consiste en que cada municipio debería de velar por la seguridad de sus ciudadanos y mejorar los servicios públicos que utilizan. Dos ejemplos muy claros que demuestran la necesidad de esta colaboración son el transporte escolar y la vigilancia sobre la compe

tencia desleal de distintos medios en zonas no designadas como de débil tráfico y en estas el necesario control para que la auspiciada flexibilización sea lo menos conflictiva.

POSIBLE ORGANIGRAMA PARA LA ADMINISTRACION Y GESTION DE LOS SERVICIOS

