

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL TRANSPORTE URBANO (\*)

Por EDUARDO NUEZ CAÑIBANO

Dr. Ing. de Caminos, Canales y Puertos.

*El transporte urbano es un problema mundial, que hasta el momento nadie ha resuelto a satisfacción de todos sus usuarios, y que es motivo en todo el mundo de discusiones políticas sin cuento y, a veces, de posturas demagógicas con vistas a unas elecciones. Hemos tratado de exponer en este artículo, lo más objetivamente que nos ha sido posible, el problema, deduciendo unas conclusiones que son sólo reflejo de nuestra opinión personal, aunque no dudamos que puedan existir otras soluciones.*

Hace unos años asistí en una ciudad americana a una reunión de expertos, al menos así nos consideraban, de transporte urbano. Como suele ocurrir en congresos y reuniones de este tipo, el Comité Organizador nos proveyó a todos los asistentes del clásico distintivo, que llevábamos siempre puesto en nuestras solapas, lo que, como es natural, atraía las miradas curiosas de mucha gente. Uno de estos curiosos, hispanoparlante por más señas, me preguntó por el significado de ese distintivo. Al responderle que nos reuníamos a discutir sobre temas de transporte público me dijo, con toda naturalidad: "Pues espero que los representantes de nuestra empresa de transporte aprendan algo en las reuniones y apliquen esos conocimientos a mejorar el servicio que nos dan, que buena falta nos hace."

Esta anécdota podría haber ocurrido en cualquier ciudad del mundo, ya que generalmente el ciudadano piensa, y dice, que su ciudad está comparativamente mal servida con respecto a otras que conoce, o ha oído hablar, y de las que a veces cuenta maravillas. Sin embargo, si hablase con uno de los ciudadanos que utiliza el servicio de una de esas ciudades, se quedaría sorprendido de que esas "maravillas" sean criticadas y puestas en cuarentena la mayor parte de los casos.

Además, este ciudadano le dirá a usted, si tiene ocasión para ello, que si "él" tuviese la oportunidad de tomar el poder de decisión en

estos asuntos, los arreglaría rápidamente. Y seguramente esto sería cierto, al menos en parte, puesto que este ciudadano, que, como es natural, conoce mejor que nadie "su" problema, arreglaría sin duda éste, pero quizá los demás seguirían igual que estaban, o tal vez peor. Aunque lo que sí es cierto es que en las reivindicaciones de los usuarios hay una cierta coincidencia: todos mejorarían el nivel de servicio, todos ampliarían las líneas hasta donde todavía no llegan, todos aplicarían seguramente una tarifa más barata. En lo que no coincidirían seguramente es en los remedios a aplicar, para obtener estas metas tan deseables para todos, y tampoco coincidirían en la manera de financiar adecuadamente esos planes, problema que, como todos sabemos, es de difícil solución y lleva con frecuencia a callejones sin salida a muchas Administraciones.

Pero ya hemos mencionado el aspecto económico, si queremos clarificar nuestras ideas lo primero que debemos preguntarnos es quién debe pagar el transporte: ¿el usuario, el municipio o el Estado? O más bien, si el gasto se reparte entre estos tres estamentos: ¿en qué medida debe contribuir cada uno, de forma justa y equitativa? Pero profundizando más en el tema veremos que los gastos de este transporte público son de dos tipos: los de primer establecimiento y los de explotación.

Para los primeros es opinión generalizada en casi todo el mundo que, dado su enorme costo, no puede pensarse que salgan, al menos en su totalidad, directamente del bolsillo del usuario.

(\*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo, que pueden remitirse a la Redacción de esta revista hasta el 31 de diciembre de 1977.

Pero además, si analizamos los gastos del primer establecimiento, podemos dividirlos en dos grupos: el primero es la infraestructura, o, dicho de otro modo, la obra civil necesaria para realizar el transporte; el segundo grupo comprende las instalaciones que requiere la explotación y los vehículos que se necesitan para ella. En el transporte público de superficie la infraestructura está constituida por las calles y otras vías, construidas con cargo al erario público, municipal o estatal. Por ello es normal prácticamente en todas partes que, dado su enorme coste, inabordable para las empresas explotadoras, y atribuyendo un paralelismo que algunos discuten, infraestructura urbana, infraestructura de ferrocarril, el Estado (central o federal) y las regiones o municipios colaboren sustancialmente, muchas veces en su totalidad, en el coste de infraestructura de los ferrocarriles metropolitanos y suburbanos. A esta filosofía responde la ley de septiembre de 1955, mediante la que el Estado español tomaba a su cargo la construcción de la infraestructura del Metro de Madrid, seguida de otras análogas para Barcelona y Sevilla.

La segunda partida, instalaciones y dotación de material móvil, que cuantitativamente es a veces de importancia económica parecida a la de infraestructura, puede tener diversos modos de financiación; en algunos casos sale totalmente o en parte de fondos públicos, generalmente municipales. En otros se financian mediante préstamos, normalmente a medio o a largo plazo, avalados por el municipio u organismo regional, cuya amortización e intereses inciden, por lo tanto, en la cuenta de resultados de la empresa explotadora.

En cuanto a los gastos de explotación, consistentes en el pago de mano de obra, materiales, energía, etc., necesarios para realizar la explotación, son sufragados por dos fuentes: la recaudación o ingresos de la explotación, y, en caso de no ser ésta suficiente, por los subsidios aportados con cargo a los municipios, Estado, etc.

Dada la escasa o nula rentabilidad económica del transporte público, parece normal que el Estado, siguiendo criterios de rentabilidad social, sufrague los gastos de construcción de la infraestructura en los ferrocarriles urbanos. Más lógico sería que lo hiciese el municipio, pero en la mayor parte de los casos, incluso

con haciendas municipales mucho mejor dotadas que las españolas, esto no es posible.

Los gastos de dotación y material móvil, sufragados muchas veces por la empresa explotadora (municipal generalmente), suelen diluirse mediante créditos en plazos más o menos largos y pasan a formar parte de los gastos financieros y, por lo tanto, son pagados con los ingresos procedentes de la explotación, o, en su caso, por los subsidios o subvenciones recibidas.

Los ingresos de explotación, y esto es lo grave, no cubren generalmente los gastos derivados de la misma, aumentados muchas veces por las fuertes cargas financieras procedentes de las inversiones en dotación o mejora y por las amortizaciones: las vías, los coches, etc., no son eternos y necesitan ser renovados periódicamente.

Y con esta partida llegamos al problema crucial, sobre el que hay, naturalmente, diversas opiniones, más todavía si se considera la enorme carga política que lleva encima. Parece generalmente admitido que el Estado y el municipio deben sufragar a fondo perdido los gastos de infraestructura y, al menos parcialmente o con facilidades crediticias, la dotación de una línea de transporte urbano. Si de autobús se trata, la infraestructura se reduce a las calles, construidas y pavimentadas por el municipio, o de las arterias construidas por el Estado. Si, por el contrario, se trata de un ferrocarril, el Estado construye en España las explanaciones, túneles y estaciones de prácticamente todos los ferrocarriles urbanos y suburbanos.

Pero, ¿deben ser sufragados por el viajero íntegramente los gastos de explotación y amortizaciones, mediante una tarifa suficiente que cubra estos gastos?

Políticos de diferentes tendencias han defendido, y en algunos casos siguen defendiendo, a pesar de que los experimentos hechos hasta ahora han fracasado, la gratuidad del transporte público. Sostienen, lo que puede ser admisible, que esta medida significa una redistribución de la renta, ya que, por supuesto, favorece a los menos dotados: pero, evidentemente, también favorece a personas que pueden perfectamente pagar el billete, ya que a la hora de viajar y pasar por taquilla sería difícil controlar adecuadamente una gratuidad dirigida sólo a los menos dotados. Por otra parte, adu-

cen, y esto se ha demostrado que no es cierto, que si el transporte público es gratuito, los que normalmente viajan en coche dejarían éste en casa en gran porcentaje y viajarían en transporte público.

Los experimentos efectuados con rebajas de tarifas, o con anulación pura y simple de éstas, han abocado en fracaso siempre y han sido pronto pospuestas u olvidadas. El incremento obtenido en el número de viajeros no fue, en general, a costa de ganar viajeros procedentes del automóvil, sino como viajes por motivos fútiles: los niños disfrutaron lo suyo viajando a placer sin pagar, las amas de casa tomaban el autobús para recorrer un trayecto mínimo, normalmente hecho a pie, etc.

Pero lo más grave es que, la misma gratuidad, acompañada de una congestión artificial del transporte, motivada por los viajes inútiles generados, conduciría a muchos viajeros a volver al automóvil, generando una congestión aún mayor en las calles, para un tráfico en transporte público acrecentado artificialmente.

Los países socialistas, Rusia la primera, no tienen gratuito el transporte público, aunque los servicios sociales y educativos sí lo sean. Son algunos socialistas de aquende el telón de acero los que hasta ahora han defendido más encarnizadamente la gratuidad del transporte. El Metro de Moscú cubre rigurosamente sus gastos de explotación.

Ahora bien, si parece que tenemos que pagar por el viaje, ¿lo haremos por su coste total? Evidentemente, no, aunque la empresa de transporte cubriera gastos con su recaudación. Las inversiones hechas por el Estado o municipio son, en el fondo, una subvención al transporte público, y una subvención importante, aunque no se considere generalmente como tal.

Nuestra opinión en este aspecto es que los gastos de explotación y las amortizaciones técnicas deben, como mínimo, ser cubiertas por la recaudación sin ningún tipo de subsidio económico. Las amortizaciones financieras debidas a las inversiones en instalaciones y material móvil es deseable también que procedan de los ingresos de explotación, pero en ciertos casos, con planes de expansión rápida de una red de transporte, esto no es posible y hace falta recurrir al dinero del erario público, en una u otra forma.

Lo anteriormente dicho no es, sin embargo,

una posición maximalista, hay evidentemente casos en que una línea puede y debe ser subvencionada en su explotación, aunque no lo sea el resto del transporte, y esto por razones sociales y urbanísticas en zonas cuyo desarrollo urbano se trata de promocionar, pero que al menos en un lapso de tiempo, más o menos largo, no pueden cubrir gastos.

En todo caso, si parte o el todo del transporte público tuviese que ser subvencionado, deben hacerse estudios económicos de utilidades alternativas de este dinero para ver si no tiene otro destino mejor invertido, por ejemplo, en infraestructura urbana, escuelas, hospitales, etc.

En todo caso, si se llega a la conclusión, como ha ocurrido frecuentemente, quizá mayoritariamente en el transporte público, que la subvención a los ingresos de explotación es inevitable, el Estado o municipio debe ser consciente de que cada billete le cuesta tantas pesetas y, por supuesto, pagarlas, ya que de otro modo la empresa, "su" empresa generalmente, sufriría una descapitalización, a la que más tarde tendría que poner remedio. En este aspecto es un modelo a seguir lo que se hace en los transportes públicos de París (RATP). Estos, al comenzar su ejercicio, someten al Sindicato de Transportes de París (especie de consorcio con participación municipal y estatal) su presupuesto de gastos e ingresos y fija la tarifa ordinaria que sería necesaria para cubrir gastos. Motivaciones político-sociales impiden generalmente que estas tarifas sean aprobadas, entonces vienen las diferentes fuentes de subvención a suplir este déficit como complemento de las tarifas, es decir, por billete despachado. El Estado francés, los municipios de París y demás organismos saben que cada viaje hecho en la región cuesta, por ejemplo, 0,30, 0,50 Fr., el precio que sea, y pagan por él lo que no paga el viajero. Es como si se subvencionase el pan, el café, la carne, etc., como tantas de estas veces se ha hecho, conociendo las motivaciones y los resultados de esta subvención.

Parece, pues, que es necesario que paguemos, al menos parcialmente, por el viaje que hacemos en transporte público. Pero, ¿a quién se lo pagamos?, a un servicio municipal, a una empresa municipal o paraestatal o a una empresa privada.

¿Privada? Palabra nefanda; la empresa pri-

vada "capitalista" tomará a su cargo las ganancias cuando las haya y "socializará" sus pérdidas cuando las cosas vayan mal y ¡ahí queda eso!, suelen decir muchos, generalmente no bien enterados y nada bien intencionados.

En una economía de mercado totalmente libre estas manifestaciones podrían tener una base, pero ¿cómo se puede hablar de socializar pérdidas, con unos precios políticos impuestos para el transporte público? Yo más bien diría que estos precios políticos, impuestos por el Estado, son los que a la corta o la larga obligan a la nacionalización, ya que el Estado los decreta, pero generalmente no corre a cargo de la totalidad de las pérdidas que esta imposición supone para la empresa privada y ésta se va descapitalizando hasta que la nacionalización es inevitable. ¿Puede llamarse a esto nacionalizar pérdidas y privatizar ganancias? Yo, sinceramente, creo que no.

Además, cuando la empresa ha dejado de ser privada, esta política continúa generalmente, y aunque el Estado o el municipio cubra los déficits de explotación de la empresa, muchas veces ésta no puede hacer las amortizaciones necesarias y la descapitalización se produce, el servicio se deteriora y llega un momento en que la situación es tan crítica que ha de producirse una ayuda masiva que restablece hasta cierto punto la normalidad, y el ciclo se repite. Esto puede pasar en España y en todo el mundo, ya que la política expuesta anteriormente no es patrimonio exclusivo de nadie, sino que parte de una costumbre, ya antigua, de bloquear algunos precios, entre ellos los del transporte, en épocas de inflación. Con estas medidas el precio del transporte en términos "reales" y no "monetarios" es cada vez más bajo y, por lo tanto, éste tiende a ser deficitario en grado creciente, y esta vez la descapitalización se origina en una empresa pública, cuyo capital no ha surgido por generación espontánea, sino que es producto del ahorro forzoso (mediante impuestos) de todos los ciudadanos.

Pero sigamos adelante en nuestros razonamientos, que todavía no hemos llegado al final. Parece demostrado que la empresa privada no puede entrar, en forma sustancial, en la gestión del transporte urbano por motivos que son más políticos que realmente económicos. En efecto, las pocas grandes compañías privadas o mixtas que quedan en el sector del transporte público en el mundo no son muchas veces pri-

vadas más que de nombre, ya que o son sociedades anónimas cuyas acciones están en manos del Estado, municipio u otra entidad territorial, o éstos son mayoritarios y sólo queda un grupo de acciones privadas que llega a ser puramente simbólico.

En otros casos es simplemente un servicio municipal el que se encarga del transporte público, patrimonio del Ayuntamiento, y hace su gestión como un servicio más.

Pero el viajero usuario del transporte capta en grado mínimo estas sutilezas: para él todo consiste en pagar un precio módico y hacer un viaje, o varios, con la mayor comodidad, o menor incomodidad posible, en un porcentaje mayoritario para ir y venir de su domicilio al trabajo. Veamos, pues, cuáles son las comodidades que considera más importantes este público al que sirve la empresa de transportes.

Si el viaje es relativamente corto y tiene una línea de transporte de superficie que le lleve cerca de su destino lo más probable es que el viajero emplee este sistema y tome, por ejemplo, un autobús. Pero si tiene que hacer un transbordo de una línea a otra, al no existir línea directa, pagará generalmente doble al tener que tomar dos billetes y esperar dos veces, a la intemperie el paso de un autobús. En ese caso considerará probablemente la alternativa "metro", si éste existe en su ciudad, y aunque dé también importancia a la molestia que supone el transbordo de línea esta importancia será menor, ya que la espera es "a cubierto" y además sólo tendrá que sacar un billete.

Pero, dadas las distancias que hoy tiene que recorrer el habitante de una gran ciudad, que muchas veces vive en un barrio periférico o "ciudad dormitorio", a muchos kilómetros de su puesto habitual de trabajo, el esquema simplista del párrafo anterior no sirve completamente. El viajero actualmente en muchos casos ha de tomar primero un autobús que lo lleve a una estación, de ferrocarril o de metro, donde continúa, a veces con transbordo de línea, a su destino, o bien ha de tomar otro autobús que lo acerque a éste.

El tiempo que emplean estos viajeros en sus idas y venidas al trabajo es considerable, a veces superior a una hora en cada viaje. Además el cambio de sistema de transporte les supone tomar varios billetes, con el consiguiente encarecimiento.

Por ello, una de las aspiraciones de estos viajeros, cada vez más numerosos, sería la de tener un billete único para el empleo de los medios de transporte utilizados, generalmente ferrocarril, metro y autobús. Si los medios de transporte son privados, municipales o estatales, le tiene al viajero sin cuidado, lo mismo que si son varias empresas o una sola las que hacen la gestión de estos medios. Para él la única unidad importante es la del billete: un viaje, un billete, aunque exista pluralismo entre los medios de transporte y las compañías que hacen la gestión de éstos.

Además, la propiedad única, por ejemplo, municipal, de los medios de transporte público no significa siempre que el billete sea único y válido para todos estos medios. Esta unidad existe, por ejemplo, en Milán, cuyo metro, tranvías y autobuses son explotados por una sola empresa municipal, pero no existe en Londres ni en París, que están en el mismo caso, aunque esta última ciudad ha empezado, en parte, su aplicación con los abonos mensuales.

Además, aunque el municipio posea en exclusiva los medios de transporte urbano, no posee generalmente todos los ferrocarriles suburbanos o de carcanías, que en muchos casos se explotan por los ferrocarriles nacionales de cada país. El esquema puramente municipal falla, por lo tanto, en cuanto a unidad de transporte, tanto más cuanto que los ferrocarriles suburbanos transportan cada vez más gente a la ciudad, ya que es creciente en todos los países el número de ciudadanos que trabajan en la ciudad y viven en los suburbios.

Parece, pues, más indicado, si se pretende llegar a una coordinación del transporte, que evite servicios redundantes y asegure el servicio a toda una región metropolitana, la formación de un ente pluralista, que puede comprender varias empresas, incluso privadas, dentro de una comunidad de transportes en la que estén representados los municipios, la región, el estado, etc.

Desde hace más de ocho años funciona en Hamburgo una Federación de Transportes, que, si al principio fue discutida, más tarde ha sido imitada por diversas ciudades de Europa. Esta Federación comprende los ferrocarriles suburbanos, explotados por la Red Nacional (Bundesbahn), el metro y los autobuses, que son municipales (Hamburger Hochbahn), aunque funcionen como sociedad privada y con una

pequeña participación de capital privado; dos líneas de ferrocarril suburbano independientes, otras dos también independientes de autobuses suburbanos y un pequeño grupo de empresas privadas de autobuses.

La función de la Federación de Transportes es doble: por una parte, planifica de una forma unitaria el desarrollo y organización del transporte público, ajustando los servicios de cada empresa con arreglo a las necesidades reales, evitando servicios paralelos no justificados, coordinando horarios, calidad de servicios, etc.; por otra parte, el billete único para todos los transportes, con intercambio y transbordo libre, está controlado por la Federación, que reparte los resultados de la recaudación con arreglo a una fórmula prevista.

El ámbito del servicio se divide en zonas concéntricas, cuyo centro es el núcleo central de la ciudad, siendo el precio pagado por cada billete dependiente del número de zonas atravesadas y, por lo tanto, proporcional, aproximadamente, a la distancia recorrida, aunque favoreciendo económicamente los viajes más largos.

Cada empresa funciona independientemente dentro de la Federación y depende, en cuanto a inspección técnica y en recursos económicos, del organismo del que dependía antes de su federación.

\* \* \*

De todo lo expuesto anteriormente podemos resumir algunas consecuencias. El transporte público no puede considerarse como un servicio rentable económicamente, debe, en cambio, considerarse como de una gran rentabilidad social y, por lo tanto, ser subvencionado en alguna forma. Ahora bien, pensamos que esa subvención debe limitarse, en general, a la construcción de su infraestructura y, en algunos casos, a su dotación, mediante las aportaciones del Estado o municipio, a los gastos de primer establecimiento.

Debe procurarse que los gastos de explotación sean cubiertos totalmente. Si motivaciones políticas aconsejaran lo contrario, debe conocerse lo que se subvenciona y por qué se subvenciona y compensar en la totalidad a la empresa explotadora, las más veces municipal, sin provocar su descapitalización y atendiendo a sus necesidades de expansión y mejoras. Aun

así esta postura seguida durante mucho tiempo no es buena, pues llega a ser una carga insostenible para el organismo del que proviene la subvención, generalmente el municipio.

El transporte de una ciudad debe ser organizado como un todo por un organismo coordinador; el ejemplo citado de Hamburgo es para nosotros un ejemplo a considerar.

El público debe pagar por el viaje lo justo, pero debe recibir una calidad en el servicio que le anime a utilizar el transporte público en vez de disuadirle como a veces ocurre. El precio único dentro del casco de la ciudad es aceptable y en muchos casos recomendable, pero deben existir diversos precios, según la distancia recorrida, si se sale del núcleo urbano princi-

pal, aunque con tendencia a favorecer a los viajes más largos, efectuados en su mayoría por los menos dotados económicamente.

En todo caso el billete debe ser único, bien sea mediante billetes combinados, válidos para varios tipos de transporte, o formando una unidad tarifaria por zonas, con todos los medios de transporte, como en el caso mencionado anteriormente.

El público, en general, soporta tarifas razonables si obtiene una calidad de servicio adecuada. En cambio, huye del transporte público, aunque sea barato, si éste no tiene la necesaria calidad.

Los políticos debían saber que a veces lo barato es caro.