

El sistema de transporte público en Andorra 2004-2015



María Eugenia López-Lambas

Profesora de Transportes. Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. UPM

Resumen

El Principado de Andorra reúne una serie de circunstancias geográficas y socio-demográficas que hacen que su movilidad revista características muy peculiares. Tras el preceptivo análisis y diagnóstico, la reordenación de la red de autobuses, base de la movilidad cotidiana, y la implantación de nuevas formas de gestión del sistema de transporte, con la incorporación al mismo del concepto de servicio público, son claves para el buen funcionamiento y potenciación del sistema de transporte urbano en su conjunto.

Palabras clave

Transporte urbano, servicio público, concesión, reordenación líneas, ley de transportes

Abstract

The principality of Andorra incorporates a series of geographical and social-demographic characteristics that make mobility in the country particularly challenging. Following the necessary analysis and diagnosis, the bus and coach network—the backbone of daily mobility—has been restructured and new transport management systems have been introduced with the essential purpose of providing a public service. These being key to the correct operation and development of the urban transport system as a whole.

Keywords

Urban transport, public service, concession, reorganization of routes, Transport Act

Recuerdo personal de Rafael Izquierdo

La primera vez que trabajé con Rafael fue para la empresa Alsa, en la elaboración de un documento sobre las amenazas y oportunidades que, para el transporte nacional, supondría la, por entonces, nueva regulación europea de los servicios regulares. Corría el año 2001. Al año siguiente repetimos asociación para redactar los estatutos del Centro de Investigación del transporte TRANSyT-UPM, del que fue primer director hasta su jubilación de la Escuela.

Fue también el primer presidente del Foro de Ingeniería del Transporte, de cuya Junta fui secretaria durante todo su mandato, lo que me permitió conocerle más a fondo en una faceta más allá de la estrictamente profesional.

Algún tiempo después me habló de su vinculación con la ONG Desarrollo y Asistencia, y lo que comenzó como una prolongada conversación sobre servicio público, terminó con mi captación para la causa, a la que me enorgullezco de pertenecer desde hace ya 6 años.

Recuerdo, en fin, las reuniones en la Escuela y, sobre todo, los Congresos de Ingeniería del Transporte donde hacía gala de un buen humor y una vitalidad envidiables. Era cómodo y divertido trabajar con él... ‘Fugit irreparabile tempus’. Sirva este artículo de sentido homenaje por mi parte a su papel en el desarrollo de la economía del transporte en España. Dejo la glosa de sus méritos personales para mejor ocasión.

1. Introducción

En el año 2004, volví a colaborar con Rafael en la definición de un nuevo sistema de transporte público para el Principado de Andorra o, lo que es lo mismo, en el nuevo diseño de la red de autobuses, basado en una completa reorganización de las líneas existentes, junto con una propuesta para un nuevo modelo de gestión. Se trataba de definir las bases para la convocatoria del concurso llamado a terminar con el monopolio de las centenarias concesiones existentes hasta el momento, con la vista puesta en la ley de transportes de inminente aprobación.

Tan inminente que en 2014 (sic), es decir, 10 años después, se empezó a debatir el proyecto de ley.

Para llevar a cabo la tarea, se analizaron varios modelos aplicados en Europa, con sus ventajas e inconvenientes, partiendo de un estudio previo donde se exponía el estado de la cuestión de tal manera que el decisor pudiera disponer de toda la información necesaria en que basar la elección del modelo de gestión y financiación que mejor se adaptara al caso.

2. Definición del problema

Una de las características más sorprendentes del sistema de transporte público en Andorra era la completa ausencia de obligaciones de servicio público en los servicios de transporte, algo indispensable para que las autoridades pudieran subvencionarlos permitiendo, en consecuencia, una mejora de la eficiencia y calidad del sistema en su conjunto. Llamaba, pues, la atención, que únicamente el transporte escolar y el de la tercera edad contaran con cierto nivel de subsidio, cuando en Europa no se discutía la importancia de los servicios de interés general como forma de atender las necesidades sociales que el mercado, por sí mismo, es incapaz de proporcionar.

En efecto, con el fin de poder atender las exigencias de movilidad y accesibilidad, las Administraciones públicas, aunque no presten directamente los servicios, deben poner a disposición de los ciudadanos –principalmente de aquellos que no disponen de vehículo propio–, unos medios de transporte eficaces, seguros y razonablemente económicos que, justamente bajo estas premisas, no resultan normalmente viables para el sector privado desde el punto de vista financiero. De ahí que los operadores interesados en prestar estos servicios exijan el otorgamiento de derechos exclusivos o compensaciones por las cargas derivadas de las obligaciones de servicio público impuestas por la Administración correspondiente.

Sin embargo, la entonces y todavía vigente Ley Reguladora del Transporte Público de Viajeros por Carretera, de 11 octubre 1985, junto con su Reglamento, dejaba la creación de todos los servicios regulares en manos del Gobierno exclusivamente, desarrollando a partir de ahí, un sistema de autorizaciones para la explotación del servicio (aparte la gestión directa en su caso), otorgadas también por el Ejecutivo mediante concurso público, bajo las condiciones fijadas en el pliego de condiciones, tarifas incluidas.

En resumen, en el año 2004, en el Principado de Andorra, tanto el transporte urbano como el interurbano estaban en manos de la Cooperativa Interurbana Andorrana (CIA), que venía prestando el servicio desde hacía 40 años en régimen de monopolio, siempre con autorización administrativa por cada línea, expedida en un proceso de licitación pública, y sin ayudas ni subvenciones de ningún tipo (excepto para el transporte escolar y jubilados, vía Ministerio de Educación y Asuntos Sociales, respectivamente).

Ciertamente, el trabajo contratado iba más allá de un estudio jurídico y una propuesta de pliego concesional: también se llevó a cabo el análisis, diagnóstico y propuesta de soluciones para el transporte interurbano de viajeros, toda vez que los problemas venían no solo de la falta de definición del transporte como servicio público, del régimen de autorizaciones, de la prolongación inusitada de las concesiones vigentes, o de la antigüedad de la flota, sino también de la congestión, en un país donde la población (75.000 habitantes) se triplica en ciertas épocas del año, coincidiendo con la temporada de esquí principalmente, lo que complica extraordinariamente la movilidad en su conjunto.

Añádase a esto que el número de viajes en vehículo privado suponía un 60 % del reparto modal, mientras que el transporte público apenas alcanzaba un 4 %, con la agravante de que la mayoría de ese escaso porcentaje eran usuarios cautivos.

3. La propuesta normativa

Excluida desde el principio la gestión directa, había que optar por una de entre las distintas fórmulas de gestión indirecta que se barajaron (concesión, gestión interesada, concierto, empresa de economía mixta y, en aquel momento, también el arrendamiento del que la empresa española MINTRA era entonces un ejemplo notorio). Por otro lado, la Ley de Contratación Pública del Principado no recogía la figura de la gestión interesada como forma de contratación, previendo además un plazo máximo de 50 años para los contratos de gestión de servicios públicos, incluidas las prórrogas previstas en el contrato.

Finalmente, la Administración, tras un análisis minucioso de las ventajas e inconvenientes de cada modalidad existente, se decantó por la concesión que entendió como el procedimiento más conveniente.

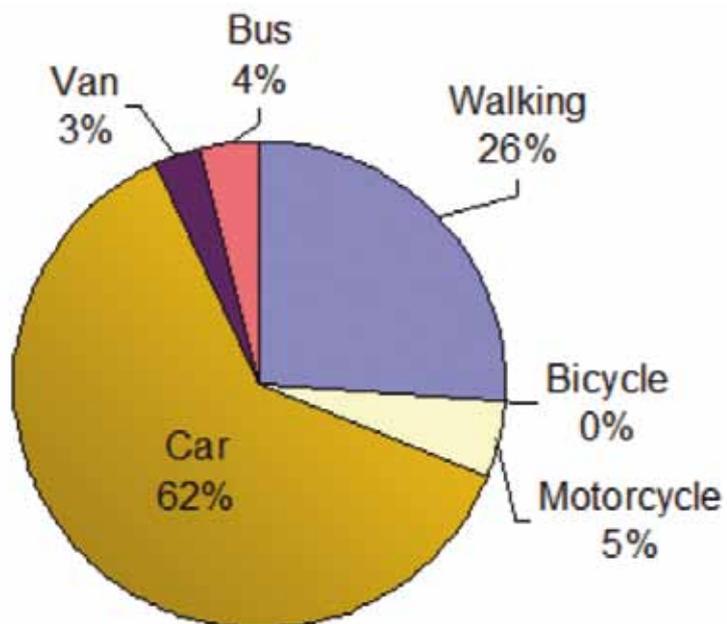


Fig. 1. Reparto modal en Andorra por motivo trabajo (2004)

CONCEPTO	VENTAJAS	INCONVENIENTES
Concesión	<ul style="list-style-type: none"> • Introduce competencia y criterios de mercado en el sistema desde la licitación, al limitar el lazo de la concesión • Concesionario asume riesgos • No grava presupuestos Administración • Compatible con ayudas públicas (financiación mixta): permite reducir tarifas y plazos • Administración puede imponer niveles de calidad y obligaciones de servicio público • Aprovecha la experiencia y tecnología del operador • Administración mantiene el control y supervisión del servicio • Permite la financiación cruzada de servicios no rentables con rentables 	<ul style="list-style-type: none"> • Para el caso de financiación exclusivamente privada, las tarifas no serán sociales y sí poco atractivas • Concesionarios desean plazos largos: eso disminuye las condiciones de competencia • Concesionarios intentan transferir los riesgos a la Administración • Proceso de licitación puede alargarse • Gran rigidez del sistema si se intentan modificar criterios • Peligro de ruptura del equilibrio económico-financiero

Tabla 1. Ventajas e inconvenientes del sistema concesional



Fig. 2. Propuesta de reorganización de líneas

4. La propuesta técnica: reordenación de líneas

En la cuanto a la propuesta de reordenación de líneas, se partía de una flota de autobuses compuesta de 50 vehículos, con una antigüedad media de 12 años y 14 servicios diarios, de unos 10 km. Las frecuencias bajas, la velocidad comercial y la falta de información eran factores que no contribuían ciertamente al uso del transporte público, no solo por parte de los residentes del Principado, sino de la población turística.

Pero cualquier propuesta que viniera a limitar en modo alguno el uso del vehículo privado, contaría de cierto con la oposición de la ciudadanía. Por esta razón, para el desarrollo de una estrategia que contribuyera a potenciar el uso del transporte público, aliviando con ello los graves problemas de congestión, lo primero fue buscar el consenso de los implicados en cuanto a las medidas a adoptar. De esta manera, se llevó a cabo una amplia encuesta destinada a obtener el grado de aceptabilidad necesario con el que cualquier nuevo esquema de transporte debe de contar si pretende tener éxito.

Así pues, se celebraron reuniones y entrevistas con el ministerio de Economía y Transportes, la Agencia de Movilidad, el Ministerio de Turismo, los Ayuntamientos afectados; Asociaciones de usuarios, de transportistas, del taxi; hoteleros, comerciantes, etc., que sirvieron como base para el plan de acción a adoptar en cuanto a reorganización de líneas, mejora de la calidad y cambios administrativos.

La propuesta consistió, resumidamente, en:

- a) Reducción de líneas (de 7 a 3), con separación de los servicios urbanos de aquellos que conectaban la capital con el resto de localidades, y aumento de las frecuencias.
- b) Integración tarifaria, con validación de billetes mediante máquinas, al objeto de reducir el tiempo de viaje al no tener ya los conductores que encargarse del cobro.
- c) Medidas complementarias, entre ellas la construcción de carriles bus exclusivos en determinados tramos, au-

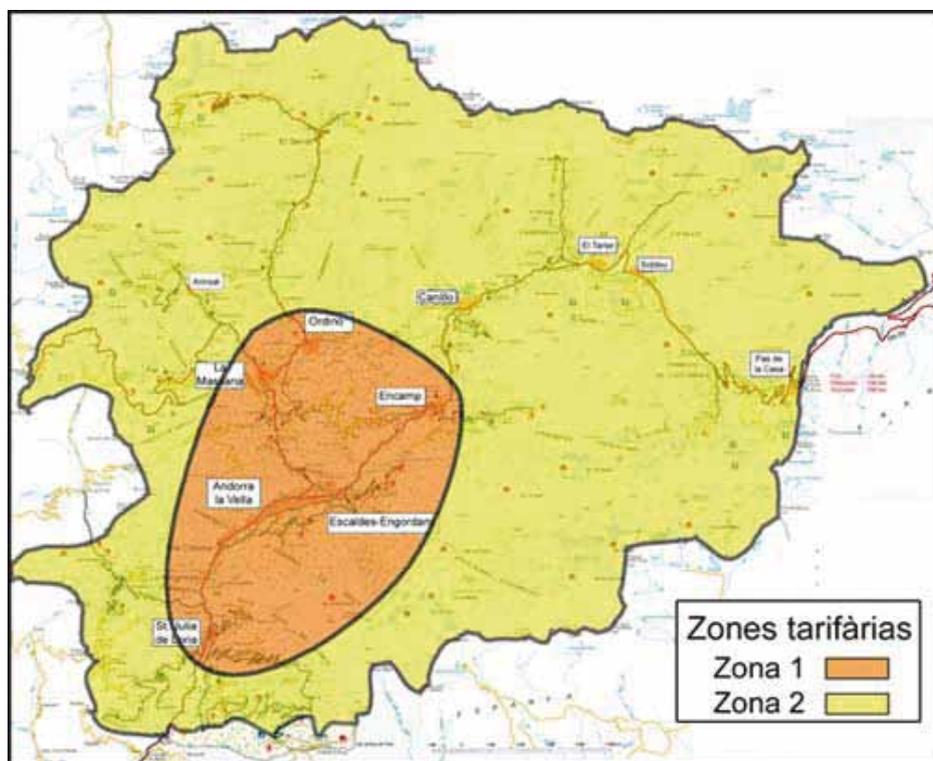


Fig. 3. Zonas tarifarias propuestas

mento de la calidad de las marquesinas y la información, y cambio en la tipología de autobús, destinando los de piso bajo y capacidad para unos 70 viajeros a los servicios urbanos.

5. El proyecto de Ley de Transportes por Carretera de 2014

La todavía ley vigente¹ señala en su artículo primero que tiene por objeto todas las cuestiones relativas al transporte público de pasajeros por carretera, en tanto que actividad privada de interés público, pero nada en su articulado hace referencia al servicio de transporte como un servicio público.

Al tiempo de elaborar el trabajo existía un Anteproyecto de Ley de Transportes de 2004, que recogía el concepto de servicio público y establecía un plazo máximo para las concesiones de 10 años. Parece que este Anteproyecto se ha convertido, muchos años después, en el Proyecto de Ley de 2014, con lo que el texto definitivo sigue sin aprobarse.

Dicho Proyecto, haciendo mención específica a la política europea de transportes ya en la Exposición de Motivos, corrige la situación apuntada, recalando la idea de que, en efecto, si bien el transporte no es sino un bien sujeto a las normas del mercado, es también un servicio de interés general al servicio de los ciudadanos y, como tal, debe conjugar la apertura controlada del mercado y la concesión de autorizaciones administrativas, basada en la seguridad, la calidad y la protección del medio ambiente, manteniendo costes de explotación sostenibles.

Así, en su artículo 1 recoge la condición de servicio público del transporte regular de viajeros, definiéndolo como “servicio prestado de forma regular y continua por la Administración, directamente o mediante concesión o autorización administrativa expedida por el ministro competente, para satisfacer las necesidades generales públicas”².

En consecuencia, el artículo 30 de la meritada ley establece cuáles han de ser las obligaciones de servicio

público³: aquellas que, en circunstancias extraordinarias y por motivos de interés público, el gobierno puede imponer a las empresas de transporte público, tanto de viajeros como de mercancías.

En cuanto a los plazos, establece un máximo de 15 años, prorrogables por cinco más hasta el máximo que la ley de contratación prevé; no ocurre otro tanto con las autorizaciones que, con un plazo tampoco superior a 15 años en ningún caso, sólo pueden ser prorrogadas una vez y por un período de cinco. De cualquier modo, se observa que, pese a su declarada vocación europeísta, la ley opta por unos plazos muy distintos de los previstos en el Reglamento CE 1370/2007, sobre servicios públicos de transporte público de viajeros por ferrocarril y carretera, a cuyo tenor la duración de los contratos de servicio público será limitada y no podrá superar diez años para los servicios de autobús o autocar y 15 años para los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril u otros modos ferroviarios.

6. Conclusiones

Mucho han cambiado las cosas desde que se concluyó el encargo (2005) hasta la fecha. Volviendo a examinar lo hecho entonces, e indagando un poco por la situación a día de hoy, sorprende sobre todo que más de 10 años después aún se siga debatiendo un proyecto de ley de transportes que era, a todas luces, necesario para la prestación de un servicio de calidad, integrado y en un régimen abierto a las reglas de la competencia. No cabe duda de que con ello se aumentaría la eficiencia y el atractivo del transporte público, máxime en un país donde el ratio de motorización era, por entonces, de 947 vehículos por cada 1.000 habitantes (López-Lambas, 2015)⁴.

Pensábamos entonces que nuestro trabajo contribuiría a tal propósito pero, en vista de cuanto antecede, parece que las cosas no han ocurrido exactamente como apuntábamos o, al menos, se han demorado en el tiempo. Esto no quiere decir que se haya hecho mal o peor de lo aconsejado –no se dispone de la información completa– pero, desde luego, no en la manera planteada. La cuestión es que, acertadas o no, las propuestas de reforma recogidas en el informe, se elaboraron en período electoral, con lo que buena parte de las acciones quedaron a la espera de que el nuevo gobierno las confirmara y ejecutara.

Únicamente la integración tarifaria y la creación de una línea urbana circular Andorra la Vella-Escaldes fueron

llevadas a la práctica, independientemente de las elecciones, con lo que es de suponer que el sistema ya mejoró bastante por más que la reforma integral no llegara a ponerse en práctica en ese momento. Sin entrar a juzgar cómo se han desarrollado las cosas, es de esperar que la nueva ley sirva al menos para definir y aclarar situaciones que contribuyan a la mejora del sistema. **ROP**

Notas

- (1) Llei reguladora del transport públic de passatgers per carretera, de l'11 d'octubre de 1985
- (2) Servei públic: servei prestat de forma regular i contínua per l'Administració directament o mitjançant concessió o autorització administrativa lliurada pel ministeri competent, per satisfer les necessitats generals públiques.
- (3) Excepcionalment, per motius d'interès públic i quan es produeixen circumstàncies extraordinàries que així ho justifiquin, el Govern pot imposar obligacions de servei públic a les empreses de transport públic de viatgers i de mercaderies.
- (4) El informe de la Banca Privada de Andorra para 2013, indica una cifra de 746 por cada 1000 habitantes.

Referencias

- Banca Privada de Andorra (2014). Focus Andorra 2014.
- Consell General del Principat d'Andorra (1985). Llei reguladora del transport públic de passatgers per carretera, de l'11 d'octubre de 1985.
- Consell General del Principat d'Andorra (2014). Projecte de llei dels transports per carretera de 11 de setembre del 2014.
- López-Lambas, María Eugenia y Monzón, A. (2005). From chaos to rationale: building a transport system based on the stakeholders participation. The case of Andorra, en Proceedings of the European Transport Conference.
- Reglamento CE 1370/2007, de 23 de octubre, sobre los servicios públicos de transporte público de viajeros por ferrocarril y carretera.
- Reglament dels serveis regulars de transport públic de passatgers, del 16 de desembre de 1987.