



Autoridad de Transporte Urbano para Lima y el Callao

Propuesta Conceptual
Agosto 2016

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Por encargo de:
Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza,
Obras Públicas y Seguridad Nuclear

de la República Federal de Alemania

MTCA
Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao: propuesta conceptual

Publicado por:

Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Bonn y Eschborn, Alemania

Financiado por



Por encargo de:



Ministerio Federal
de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza,
Obras Públicas y Seguridad Nuclear

de la República Federal de Alemania

Proyecto TRANSfer - Towards Climate-Friendly
Transport Technologies and Measures)

Av. Prolongación Arenales 801

Miraflores, Lima, Perú

T +51 1 422 9067

F +51 1 422 6188

transfer@giz.de

www.transport-namas.org

www.giz.de/peru

Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Oficina General de Planeamiento y Presupuesto

Jirón Zorritos 1203 – Lima, Perú

T +51 1 615 7800

atencionalciudadano@mtc.gob.pe

www.mtc.gob.pe

Versión

Agosto de 2016

Diseño

Despacio.org

Bogotá, Colombia

Diagramación

Laura Villegas Vélez

Revisión, coordinación y edición de contenido

- Carolina Lenkey Ramos
- Juan Cárdenas Fernández
- Adrian Lazo Diaz
- Roxana Isabel Caballero Curay
- Jill Velezmoro Jáuregui

Créditos fotográficos

El crédito fotográfico del documento es a Tresluces y Carlosfelipe Pardo excepto donde se indica de otra manera en el pie de foto.

Texto

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Deloitte Consulting S.L.U.

Razón Social

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la
GIZ en el Perú

Prol. Arenales 801, Miraflores

Lima, Perú

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación bajo la condición de que se cite la fuente. El proyecto TRANSfer forma parte de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI) del Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB).

Background Information on the TRANSfer Project

The TRANSfer project is run by GIZ and funded by the International Climate Initiative of the German Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB). Its objective is to support developing countries to develop and implement climate change mitigation strategies in the transport sector as “Nationally Appropriate Mitigation Actions” (NAMAs). The project follows a multi-level approach:

- At country level, TRANSfer supports selected partner countries in developing and implementing NAMAs in the transport sector. The NAMAs supported by the project cover a broad variety of approaches in the partner countries Indonesia, South Africa, Peru and Colombia.
- At international level and closely linked to the UNFCCC process, the project helps accelerate the learning process on transport NAMAs with a comprehensive set of measures (events, trainings, facilitation of expert groups, documents with guidance and lessons learned such as the transport NAMA handbook and a database, which is an interactive wiki-based portal that provides access to transport NAMAs).

Activities at country and international level are closely linked and designed in a mutually beneficial way. While specific country experience is brought to the international stage (bottom-up) to facilitate appropriate consideration of transport sector specifics in the climate change regime, recent developments in the climate change discussions are fed into the work in the partner countries (top-down).

For more information see: <http://www.transferproject.org>

Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao

Propuesta Conceptual

Índice

1. Introducción.....	11
2. Consideraciones generales y objetivo.....	17
2.1. Consideraciones generales	18
2.2. Objetivo.....	19
3. Diagnóstico de la situación.....	21
3.1. Marco legal e institucional.....	23
3.2. Entes públicos que inciden en la gestión del transporte	28
3.3. Subsistemas de transporte público en	30
3.4. Iniciativas legales para la constitución de la ATU y marco de referencia.....	42
3.5. Conclusiones.....	58
4. Análisis de experiencias de autoridades de transporte en otros países.....	65
4.1. Caracterización general de las autoridades analizadas: contexto en el que se sitúan.....	67
4.2. Análisis pormenorizado de las ATU analizadas.....	69
4.3. Aspectos más relevantes de las autoridades analizadas.....	111
4.4. Conclusiones.....	117
4.5. Recomendaciones.....	119
5. Las alternativas de autoridades de transporte para Lima y el Callao.....	121
5.1. Los actores públicos.....	122
5.2. Posibles funciones a desarrollar por la ATU.....	127
5.3. Comparación de dos estudios previos para la determinación de funciones de la ATU.....	130
5.4. Modelos institucionales y de gobierno. Marco de referencia.....	133

6. Propuesta conceptual de una ATU para Lima y Callao.....	137
6.1. Necesidad de una ATU.....	138
6.2. Misión.....	139
6.3. Criterios para su desarrollo.....	139
6.4. Objetivos instrumentales ligados a las funciones de la ATU.....	140
6.5. La ATU y el transporte como servicio público.....	141
6.6. Ámbito territorial.....	141
6.7. ¿Cuáles son los subsistemas de transporte en los que debe centrarse la ATU?.....	141
6.8. Criterios que orientan la actividad de la ATU.....	142
6.9. Funciones en el ámbito del transporte público de pasajeros.....	143
6.10. Funciones en el ámbito de la vialidad y modos no motorizados.....	147
6.11. Marco institucional y competencial.....	150
6.12. Gobernanza.....	150
6.13. Marco organizativo.....	152
6.14. Financiamiento y sostenibilidad económica.....	153
7. Hoja de ruta para la fase II.....	155
7.1. Objetivo.....	157
7.2. Profundización en la descripción de la ATU.....	157
7.3. Hoja de ruta.....	158
8. Glosario de acrónimos.....	161
9. Anexo I. Documentación utilizada.....	167
9.1. Documentación facilitada por la GIZ.....	168
9.2. Otras fuentes revisadas.....	170
9.3. Información contratos.....	172

1.

Introducción



El Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el desempeño de su rectoría en el ámbito del transporte, y ante la evidente problemática del transporte urbano en Lima y Callao y las principales ciudades del país, ha iniciado un conjunto de acciones con la finalidad de apoyar a las autoridades competentes en la gestión del transporte urbano.

En este marco se ha emprendido la elaboración de una propuesta técnica para la creación de una autoridad de transporte urbano en Lima Metropolitana y el Callao, bajo el principio de respetar las competencias de las entidades involucradas y con la convicción de la prioridad que tiene el usuario de recibir servicios que atiendan sus necesidades de transporte con equidad y eficiencia.

Las razones que justifican la creación de esta nueva autoridad están vinculadas con la progresiva degradación del sistema de movilidad y transporte público en Lima y el Callao que, entre otros factores, es originada por la actual complejidad institucional y competencial en la gestión del transporte, la debilidad normativa, la informalidad de los proveedores del servicio, la deficiente fiscalización y otros aspectos que concurren para que esta problemática se agudice cada vez más y que no necesariamente proviene de falta de inversión en nuevas infraestructuras; de hecho, Lima ha emprendido uno de los más ambiciosos proyectos de construcción de metro de América Latina, y la Municipalidad Metropolitana ha desarrollado los corredores segregados de buses de alta capacidad (Metropolitano) e implementa corredores complementarios como parte de un programa de extensión de sistemas masivos.

La visión para la elaboración de la propuesta tiene como punto de partida y se alimenta del diagnóstico y la revisión de las experiencias similares en ciudades de América y Europa. Es por eso que se formula en dos fases, la primera (materia del presente documento) se denomina “Conceptual”, en la



cual los temas considerados y el análisis se centran en la elaboración del Diagnóstico, que se inicia con la revisión de las principales leyes que actualmente condicionan el ordenamiento y funcionamiento del sistema de transporte en Lima y el Callao, especialmente la Ley General de Transporte Terrestre, los Decretos Legislativos N° 651 y 757, y, entre otras, la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Municipalidades, Leyes Orgánicas de los Ministerios de Vivienda y Construcción y de Transportes y Comunicaciones, etc. Asimismo, se considera la participación funcional de las diferentes entidades públicas en la administración, regulación y gestión del sistema de transporte de Lima y Callao; su intervención específica en la gestión del funcionamiento de los diferentes sub sistemas de transportes como el Metro de Lima, Metropolitano, Corredores Complementarios, contratos de concesión y los otros servicios de transportes. Finalmente se abordan las diferentes iniciativas legales y los marcos de referencia impulsados por instituciones públicas y privadas, entre ellas el Congreso de la República, Organismos No Gubernamentales y Entidades Públicas como la Municipalidad de Lima y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

En el análisis de experiencias de autoridades de transporte de otros países, se han considerado ciudades como Madrid, Barcelona, París, Lyon, Milán, Londres, Berlín, Stuttgart y Santiago de Chile, centrandó la atención en los procesos de creación de la autoridad, el ámbito territorial, los modos de transportes, los operadores, las funciones, la integración tarifaria, el financiamiento, la gobernanza, la estructura institucional, etc., analizando específicamente el marco normativo e institucional y las funciones asumidas, entre ellas, la planificación de los servicios, gestión y regulación del transporte público, integración del sistema de recaudo, capacidad de inversión en infraestructura, gestión de tráfico, regulación de taxis y procesos de licitación.

Luego se ensaya el planteamiento de alternativas de autoridad de transporte para Lima y Callao, en donde se reseña a los actores públicos con competencias en la movilidad y el transporte urbano, todos ellos con distintos grados de interés por la creación de la autoridad, entre ellos los ministerios involucrados, las municipalidades provinciales y distritales, los gestores y fiscalizadores, los reguladores, los gestores públicos municipales, los operadores concesionados y autorizados.

Entre las posibles funciones a desarrollar por la autoridad de transporte se identificaron las siguientes: planificación y coordinación; gestión de servicios; integración tarifaria y de recaudo; desarrollo y financiación de infraestructuras. Para cada una se aplicó un análisis FODA, de modo que se identifique la sustentabilidad y viabilidad de su ejecución; lo que llevó a plantear el análisis conceptual de dos modelos institucionales distintos y extremos: el primero basado en una autoridad con competencias otorgadas directamente por ley, asumiendo competencias actuales de las municipalidades provinciales; y el segundo basado en una autoridad con funciones de coordinación entre las administraciones existentes. Ambos fueron analizados desde diferentes perspectivas, como su objetivo, adscripción, marco competencial, gobernanza y financiación.

De la comparación de los citados modelos y considerando las particularidades de Lima y Callao, se plantea una Propuesta Conceptual que se justifica fundamentalmente por cuatro grandes aspectos: i) dotar de un servicio de calidad de transporte urbano; ii) la necesidad de coordinación para la planificación y gestión de las infraestructuras y los servicios de transporte urbano; iii) la existencia de experiencias fallidas de concertación; y iv) el respeto al principio de subsidiaridad.

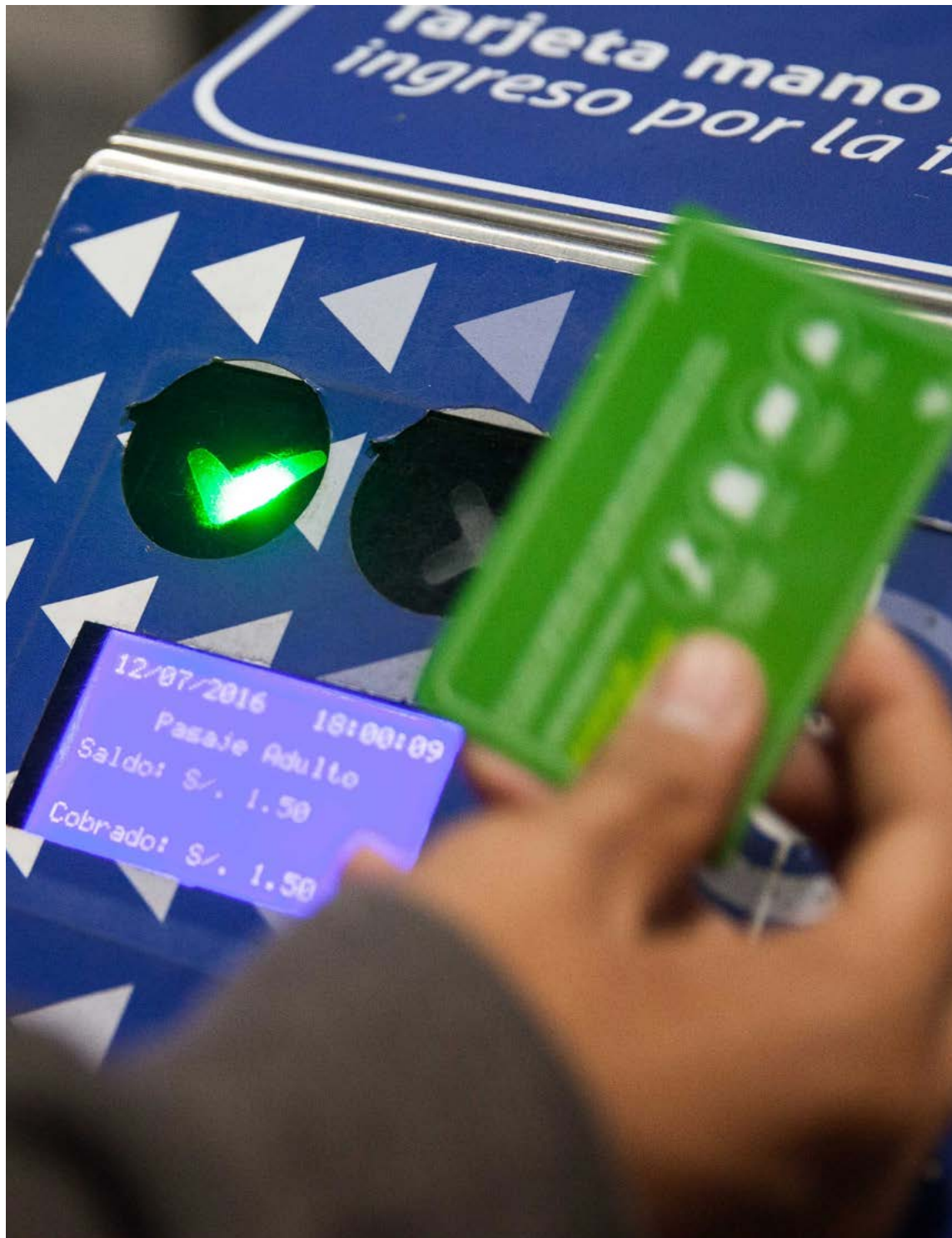
La Propuesta Conceptual de Autoridad parte desde la definición de la misión y los objetivos, la necesidad de considerar al transporte urbano como servicio público, el ámbito territorial, los subsistemas de transporte que serían de su competencia, el papel que debe cumplir en materia de infraestructura, tránsito vial, tránsito no motorizado, la necesidad de concentrar capacidad técnica, coordinación interadministrativa, la participación de la sociedad civil, la estrategia de implementación por etapas, las funciones en cuanto a planificación, capacidad de gestión, gestión tarifaria y de recaudo, su intervención en el transporte de mercancías, financiamiento y sostenibilidad.

En concordancia con la estrategia de diseñar la autoridad en dos fases, realizada la primera, se ensaya una Hoja de Ruta para la elaboración de la Segunda Fase que deberá centrarse en detallar y dar sentido a las funciones, perfeccionar el marco institucional, atender los requerimientos de gobernanza, analizar el régimen económico; y también proponer la fase de implementación de la Autoridad.

La presente propuesta conceptual de Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao se ha elaborado como parte de la asistencia técnica de Deloitte Consulting S.L.U. de España con participación del Consorcio Regional de Transporte de Madrid, y ha sido financiada y contratada por la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) en el marco de la cooperación técnica del Gobierno Alemán para la implementación del NAMA de Transporte Urbano Sostenible del Perú.

Es preciso mencionar que durante el proceso de elaboración de esta propuesta se ha contado con la participación de diferentes entidades públicas (Municipalidad Metropolitana de Lima-MML, Municipalidad Provincial del Callao-MPC, Ministerio de Transportes y Comunicaciones-MTC, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-MVCS, Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, Autoridad Autónomas del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao-AATE, Instituto Metropolitano Protransporte de Lima-PROTRANSPORTE, Superintendencia de Transporte Terrestre de personas, cargas y mercancías-SUTRAN), privadas (ONGs) y representantes de bancos multilaterales (Banco Mundial-BM, Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, Banco de Desarrollo Alemán-KfW), vinculados con el transporte urbano de Lima y Callao, así como el apoyo de especialistas nacionales e internacionales. Asimismo, se debe resaltar que ha pasado por un minucioso proceso

de validación en sus diferentes etapas, especialmente en el análisis y evaluación de las alternativas y propuesta preliminar del diseño conceptual de la Autoridad. Esto fue posible a través de la realización de talleres de trabajo y la discusión que en ellos se generó, habiendo sido una de las actividades más importantes de la asistencia técnica, que además incluyó una ronda de reuniones con actores públicos y privados relevantes.



2.

Consideraciones generales y objetivo



2.1 Consideraciones generales

La creación de una Autoridad del Transporte Urbano para Lima y el Callao (ATU) es percibida como una necesidad por la mayoría de las administraciones públicas del Gobierno Central, por las municipalidades provinciales de Lima y el Callao, por entidades públicas con competencias en movilidad y transporte, por grupos sociales y ciudadanos, por ONGs y por diversos grupos económicos.

Como es de público conocimiento, la degradación del sistema de movilidad de Lima-Callao se debe en gran medida a la escasa capacidad para planificar y gestionar de manera coordinada el tránsito vial y el transporte masivo de la metrópoli.

Por ello, la futura Autoridad de Transporte Urbano se entiende más como un ente planificador y de coordinación que como un organismo ejecutor. Lima y Callao han tenido experiencias de concertación bilateral entre las municipalidades provinciales (Consejo de Coordinación Lima-Callao) que no han tenido éxito. Por otro lado, el diálogo entre las municipalidades, el MTC y el MEF para el desarrollo de proyectos transporte es difícil; existen conflictos entre las municipalidades provinciales para la autorización y regulación de las rutas que traspasan los límites provinciales, problemas de coordinación para la regulación del taxi y otros ligados a la movilidad, cuyo ámbito trasciende el territorio de una municipalidad para afectar a la conurbación Lima-Callao.

En ese sentido, la actividad económica de Lima y el Callao, y también la de todo el país, se ve negativamente afectada por las deseconomías derivadas de la congestión vial, de los largos tiempos de viaje y su impacto en la competitividad, y de las dificultades del tránsito de mercancías. De igual modo, el ciudadano sufre las consecuencias de un sistema ineficiente en forma de largas esperas y tiempos de viaje, escasa calidad del sistema de transporte, peligrosidad y contaminación ambiental.

La autoridad de transporte no resolverá por sí sola estos problemas, pero ayudará a su superación. Su propia creación representaría la confianza de las administraciones comprometidas —MTC, MEF, MVCS, MML y MPC— y el reforzamiento de la capacidad de planificación, coordinación interadministrativa y de servicios de ámbito metropolitano, tales como el recaudo.

La iniciativa que, promovida por el MTC y apoyada por la Cooperación Alemana (GIZ) en el marco de su programa TRANSfer, busca la construcción de un modelo conceptual para la ATU para Lima y Callao no es la primera en proponerse. En el marco de este trabajo se han analizado otras propuestas preliminares, ya sean estudios (CAF-Alicia Ribera, Autram-Fundación Transitemos) o propuestas de ley (proyectos de Ley N° 4043/2014; N° 3349/2013 y N° 3640/2014) que constituyen un importante precedente. La propuesta actual se basa en gran parte en el análisis de las mismas.

En el presente estudio se ha realizado una aproximación distinta a la observada en estudios preliminares. Mientras en ellos se dio prioridad a los aspectos legales e institucionales intentando encontrar una fórmula en la que pueda encajar la futura autoridad, en este caso la aproximación se ha hecho desde una perspectiva funcional, buscando aquellas funciones y competencias que puedan/deban ser asumibles por la nueva entidad, analizando el alcance de las mismas y definiendo el marco competencial que habría que desarrollar. Solo al final, y como consecuencia de la evaluación previa, se ha planteado el modelo institucional y el marco legal de referencia.

El estudio ha incluido alternativas de autoridad, aunque al final se ha centrado en una propuesta que se desarrollará en una segunda fase. El proceso ha sido muy dinámico, se han redactado documentos de trabajo, generado discusiones con los responsables del MTC y efectuado presentaciones en talleres con participación de la MML, MPC y otros stakeholders provenientes de la administración pública, profesionales técnicos y la sociedad civil.

Asimismo, en paralelo al desarrollo de la consultoría, durante la fase de elaboración de las alternativas, se llevó a cabo una ronda de reuniones con administraciones y otros actores públicos y privados. El objetivo fue conocer de primera mano la percepción que cada interlocutor tenía sobre los problemas y barreras para la constitución de la ATU, así como conocer las propuestas funcionales, institucionales o de gobierno en torno a la misma.

En este sentido, se considera extraordinariamente valiosa la colaboración del equipo de la GIZ que ha apoyado desde la perspectiva organizacional e institucional, aportando también su conocimiento en la organización de los talleres y reuniones con los agentes involucrados en todo el proceso.

Como conclusión, creemos que el proceso de socialización y participación de este trabajo ha sido uno de sus principales activos y la clave para que la propuesta que se ha hecho para el diseño conceptual de la ATU tenga un principio de aceptación por gran parte de los actores que han intervenido en este proceso.

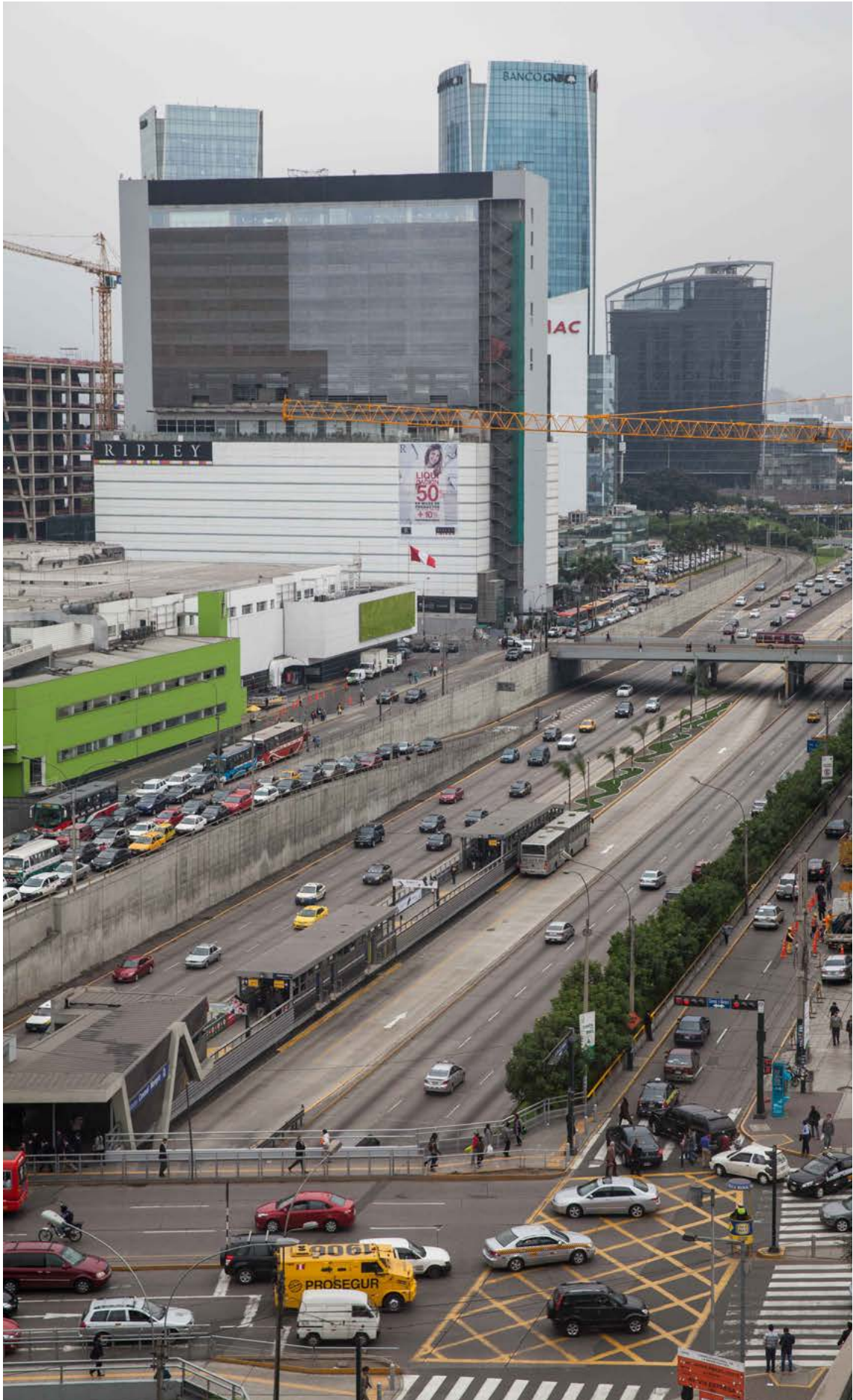
2.2 Objetivo

El objetivo del presente trabajo es **contar con una propuesta conceptual de modelo de Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, que gestione de manera eficiente y sostenible el transporte urbano en el ámbito de la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.**

Se trata, pues, de una primera fase a la que seguirá una segunda, en la que se realizará una definición detallada de los aspectos funcionales-competenciales, institucionales, de gobierno, organización y régimen económico que deben conformar la futura autoridad.

3.

Diagnóstico de
la situación



3.1. Marco legal e institucional



Las principales leyes que actualmente condicionan el ordenamiento y funcionamiento del sistema de transporte en Lima y el Callao se muestran en la siguiente figura:

Constitución
Política de Perú,
artículo 192,
inciso 4

Ley General de Transporte y
Tránsito Terrestre, Ley N° 27181

Decreto Legislativo N° 651. Libre competencia en las tarifas y libre acceso a las rutas

Decreto Legislativo N° 757: Libre competencia en el mercado. Los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos

Ley N° 27774, ley que modifica el Decreto legislativo N° 651, debe existir previa autorización por parte de las municipalidades provinciales

Ley N° 27783. - Ley de Bases de la Descentralización. Regula el ordenamiento jurídico entre los distintos niveles de gobierno y los criterios de asignación y transferencia de competencias, entre otros.

Ley Orgánica de Municipalidades. Ley N° 27972. Las municipalidades provinciales son competentes en materia de transporte para normar y regular el servicio de transporte público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transporte público de pasajeros.

Ley 27871 y su Reglamento en D.S. N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Transporte

Decreto Supremo 003-2014 MTC

Decreto Supremo N° 127-2014-EF

Ordenanza N° 1613

Ordenanza 020-2007 MPC

Ordenanza 1876 MML

Ordenanza 1893 MML

Figura 1. Marco legislativo de referencia para las competencias en transporte

El marco de referencia emana de la Constitución Política del Perú y se extiende de manera jerárquica a través de los decretos legislativos indicados, la Ley Orgánica de Bases de Descentralización N° 27783 y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Dentro de este marco legal, el Decreto Legislativo N° 651 es especialmente importante, ya que establece tanto la libre competencia de tarifas, como el libre acceso a las rutas y, si bien su vigencia data desde 1991 y son numerosas las leyes que se han promulgado con posterioridad, esta ley sigue aún vigente.

Por otro lado, tanto la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, así como la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades establecen que las municipalidades tienen potestad para regular el transporte público dentro de su jurisdicción, así como el Decreto Supremo 003-2014-MTC, considerando que dicha regulación se ejerce a su vez a través de la ordenanza 020-2007-MPC en el caso de la Municipalidad Provincial del Callao y de la ordenanza N° 1613 y posteriores, Ordenanza 1876 y Ordenanza 1893, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Cabe mencionar, además, que la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y su modificatoria Ley N° 29341 dicta, entre otras disposiciones, que las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o la prestación de servicios. Estas se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno.

Por último, hacemos referencia al Decreto Supremo D.S. N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, sobre el Régimen de Gestión Común en áreas urbanas continuas, que establece en su “Título III, Régimen de Gestión Común”, artículos 13 y 14, la determinación de lo que se debe entender como continuidad urbana y el alcance del régimen de gestión común.

Desde la perspectiva de la creación de una Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), la existencia de un marco legislativo tan completo y complejo puede tener ventajas e inconvenientes:

- Ventajas, porque está claramente especificado el marco competencial de cada administración involucrada presencia, porque existe una normativa legal para la concertación y gestión común de los servicios de transporte o porque se establece las posibilidades de delegar competencias y funciones (Ley Orgánica de Municipalidades) entre estas o con entidades del Estado.
- Inconvenientes, ya que la experiencia en la constitución de una ATU está ligada a una cierta flexibilidad en el entendimiento del marco competencial. En la mayor parte de las áreas metropolitanas, las ATU son fruto de pactos entre administraciones que entienden que la defensa a ultranza de sus competencias puede perjudicarles antes que beneficiar al conjunto del sistema. A menudo, las ATU ejercen sus competencias por delegación de las administraciones involucradas, pero, en otros casos, también por asunción tácita mediante acuerdo de la gestión de estas competencias y de las funciones que conllevan.

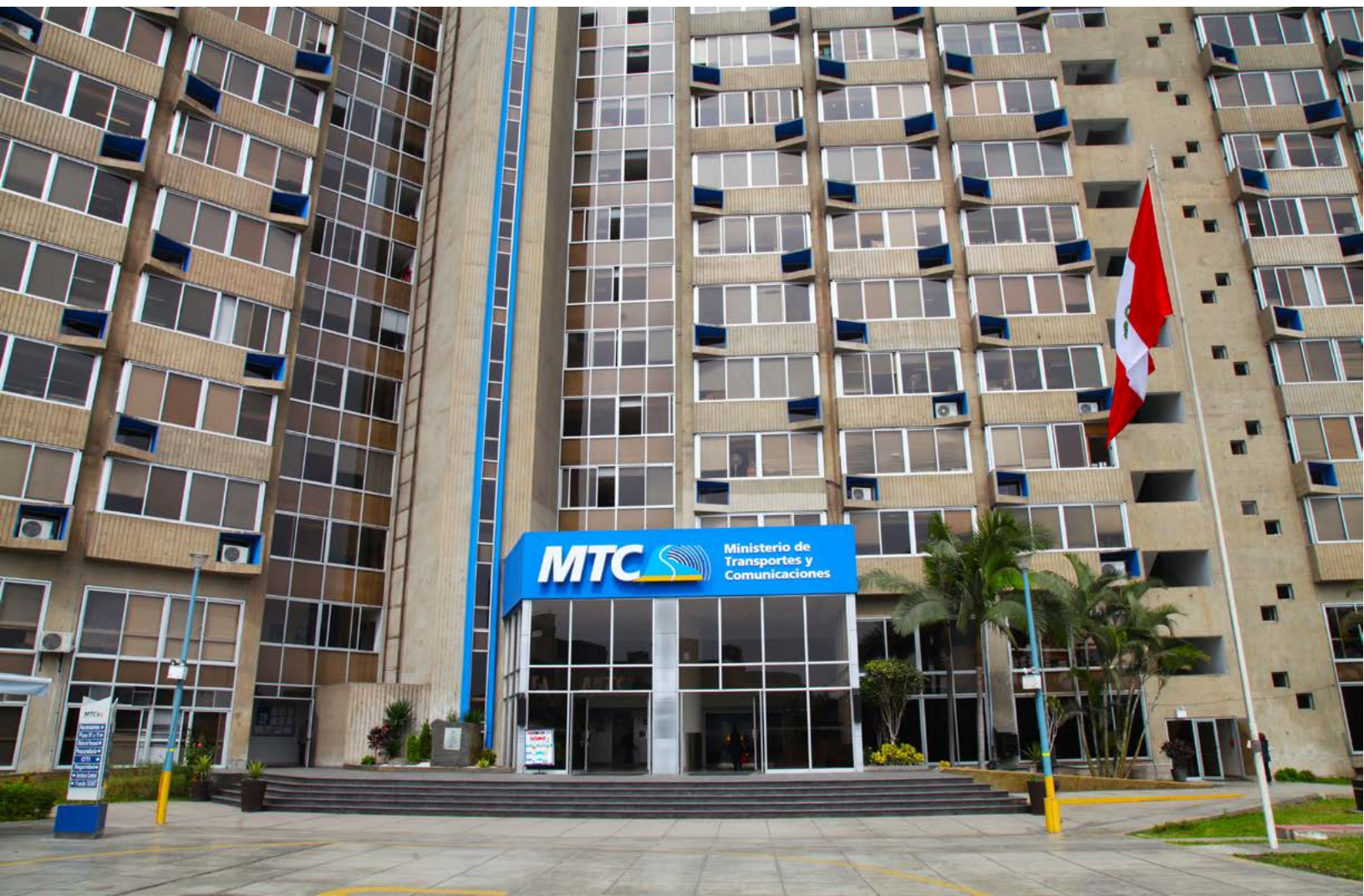
Este marco de colaboración es el que puede ser difícil de conseguir si una o varias administraciones implicadas se enrocan en la defensa del ejercicio de sus competencias, ya que cambiar este marco, sobre todo si afecta a leyes orgánicas, puede hacer muy improbable el desarrollo de la ATU para Lima y Callao.

El nuevo modelo de gestión del transporte en la mayoría del mundo occidental se basa en la definición de este servicio como “servicio público”, regulado por la autoridad competente y no necesariamente sostenible económicamente (al ser un servicio público, y dada la obligación de realizarlo, este puede ser objeto de compensaciones al operador por parte de la autoridad competente). En ese sentido, los

contratos de servicio público como el del metro, Metropolitano (COSAC) o corredores complementarios, mitigan el riesgo demanda del operador para compensar por un servicio realizado en base a kilómetros de servicio, vehículos, etc.

El análisis de la situación del sistema de transporte de Lima y el Callao permite inferir algunos de los principales problemas a los que puede dirigirse la futura autoridad:

- Coordinación en la planificación del sistema de metro (MTC) y de los corredores COSAC y complementarios, competencia de la MML.
- Coordinación en la gestión de los proyectos de metro entre la AATE y las municipalidades provinciales y distritales.
- Dificultades de la MML y de la MPC para gestionar sistemas de transporte mediante contratos APP frente a las competencias de aprobación del MEF. Ausencia de una norma técnica que regule los sistemas de transporte urbano.
- Debilidades de coordinación entre el MTC y las municipalidades provinciales para la gestión de proyectos viales, ya sean iniciativas públicas o proyectos promovidos desde la administración.
- Conflictos entre administraciones provinciales. El más importante es el de la autorización de rutas de transporte público que trascienden el ámbito provincial, pero también la regulación del servicio de taxi o el tránsito de tráfico interprovincial o nacional por la red vial provincial.





3.2 Entes públicos que inciden en la gestión del transporte

Las tres principales administraciones involucradas en la gestión del sistema de transporte en Lima y el Callao, son la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), la Municipalidad Provincial del Callao (MPC) y el Gobierno central, principalmente a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Las recientes competencias en materia de movilidad urbana han incorporado un tercer ministerio, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), como actor presente en las propuestas que se hagan sobre la ATU.

El acuerdo entre estos cinco actores es básico para el éxito en la implantación de una autoridad de transporte urbano en el área metropolitana. Asimismo, existen otros actores institucionales que intervienen directa o indirectamente en las funciones que puede asumir la ATU o que han sido objeto de propuestas de relación con la misma en las diferentes alternativas estudiadas.

El acuerdo entre estos cinco actores es básico para el éxito en la implantación de una autoridad de transporte urbano en el área metropolitana¹. Asimismo, existen otros actores institucionales que intervienen directa o indirectamente en las funciones que puede asumir la ATU o que han sido objeto de propuestas de relación con la misma en las diferentes alternativas estudiadas.

Tabla 1. Administraciones y entes que participan en la regulación y la gestión del sistema de transporte en Lima y el Callao

Modo / función	Entidades	Organismo competente
Regulador	Ositran	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
Aprobación de contratos APP	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Tren eléctrico	AATE	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Sistema Metropolitano (CO-SAC)	Gerencia de Transporte Urbano (GTU), Protransporte, IMP y Emape	Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)
Corredores complementarios	Gerencia de Transporte Urbano (GTU), Protransporte, IMP y Emape	Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)
Rutas de transporte público en autobús, bajo autorización	En Lima: Gerencia de Transporte Urbano (GTU)	Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)
	En el Callao: Gerencia General del Transporte Urbano (GGTU)	Municipalidad Provincial del Callao

1. Utilizaremos el término área metropolitana para denominar la aglomeración urbana constituida por la jurisdicción de las municipalidades provinciales de Lima y el Callao. Se trata de una denominación funcional y no administrativa, ya que la denominación administrativa sería la de “conurbación” a partir de una declaración de continuidad urbana entre las dos provincias.

Dentro de cada administración, los entes que intervienen en el sistema son:

- **Ositran:** regulador de la infraestructura de transporte de uso público. Al igual que otros reguladores de mercados donde existen monopolios (Osiptel, Osinergmin, Sunass), Ositran se rige por lo dispuesto en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios.
- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC):** interviene en el contrato de concesión de las Líneas 1 y 2 del metro a través de la AATE.

La **AATE, Autoridad Autónoma del Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao**, es una entidad creada por el Decreto Supremo N° 001-86-MIPRE con rango de ley otorgado mediante Ley N° 24565, y actualmente un Proyecto Especial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones por efecto del Decreto de Urgencia N° 063-2009. Su organización es adecuada por Resolución Ministerial N° 508-2009-MTC/01 y por Decreto Supremo N° 032-2010-MTC.

Asimismo, todo el proceso de estructuración, licitación y adjudicación de las cuatro primeras líneas de metro se realiza, como en todos los proyectos bajo modalidad APP, **a través de ProInversión.**

- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):** según el Reglamento de la Ley de APP, el MEF debe aprobar la versión final de los contratos de APP, entre los que se incluyen las concesiones de servicios de transporte. Esta competencia ha suscitado diferencias con la MML en lo que se refiere a la validez de los contratos de concesión de los corredores complementarios de Javier Pardo y TGA.

- **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS):** sobre la base de las competencias otorgadas en materia de movilidad urbana y planificación del desarrollo urbanístico.

- **Municipalidad Metropolitana de Lima (MML):** ejerce sus competencias en transporte a través de la Gerencia del Transporte Urbano (GTU). La MML creó el ente público descentralizado Protransporte, encargado de la gestión del transporte masivo en la municipalidad. En estos momentos gestiona, de manera similar a como lo hace TransMilenio en Bogotá, el Metropolitano COSAC 1 y está implementando los corredores complementarios.

Las autorizaciones de servicios convencionales de transporte son gestionadas directamente por la GTU, al amparo de la Ordenanza 1876 de la MML.

Asimismo, en la gestión de la movilidad de Lima intervienen dos entes municipales: **la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima (Emape) y el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP).**

- **Municipalidad Provincial del Callao (MPC):** gestiona el transporte público de su competencia a través de la Gerencia General de Transporte Urbano (GGTU). En este caso, los servicios de transporte son líneas convencionales de autobús, con autorización al amparo de la Ordenanza 020-2007 del MPC².

2. Puede incluirse como un segundo actor el Gobierno Regional del Callao, con un ámbito territorial superior al de la MPC. No obstante, en base a las competencias adquiridas entendemos que el interlocutor principal en el territorio del Callao debería ser principalmente la MPC, aunque no se descarta incluir la presencia del Gobierno regional en la estructura de gobierno de la ATU.

3.3 Subsistemas de transporte público

La presencia de cuatro de los cinco actores institucionales (MTC, MEF, MML y MPC) con competencia directa o capacidad de gestión y/o aprobación de contratos de concesión introduce una fuerte complejidad a la gestión del sistema de transporte público metropolitano. De todos modos, esta no es distinta a las de muchas áreas metropolitanas en las que las competencias reguladoras y de gestión del subsistema ferroviario, de metro o de la red de autobús urbano están repartidas entre varias administraciones. Repasemos brevemente la gestión de cada uno de los subsistemas de transporte en la metrópoli Lima-Callao.



3.3.1 Metro de Lima

3.3.1.1 Competencia

Inicialmente el proyecto de metro de Lima pertenecía a la jurisdicción de Lima Metropolitana y su titularidad correspondía a la MML, en función a las normas de competencia de transporte urbano, concretamente la Ley General de Transporte y Tránsito (aplicable para el transporte ferroviario, en virtud a sus artículo 1 y 36.1) y las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

A su vez, el Reglamento Nacional de Ferrocarriles, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2005-MTC, señala que los Gobiernos locales son la autoridad competente respecto de las vías férreas locales (artículo 7° inciso d), señalando el artículo 11° que aquellos ejercen dicha competencia en función con lo indicado en la Ley Orgánica de Municipalidades, lo que es concordante con lo indicado en el párrafo anterior.



Sin embargo, en 2008 la AATE (Autoridad Autónoma del Servicio Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao) pasó a formar parte del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), y en 2010, debido a la falta de recursos de la MML para finalizar las obras de construcción, el MTC se hizo cargo de las obras para la finalización de la Línea 1 de metro.

Para dar formalidad a esta asunción de competencias, y poder concesionar la Línea 1, el Decreto Supremo DS-035-2010 establece que el metro de Lima (Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, como se denominaba) es vía férrea nacional y, por lo tanto, su explotación, operación, mantenimiento y concesión se encuentra bajo la competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

A partir de ahí, la Red Básica del Metro de Lima - Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, fue aprobada por el Decreto Supremo N° 059-2010-MTC y actualizada mediante Decreto Supremo 009-2013-MTC. Incluye seis líneas, de las que la Línea 1 está en operación, la Línea 2 dispone de contrato de concesión (construcción y operación), las líneas 3 y 4 se encuentran en fase de preinversión.

Figura 2. Red Básica del Metro de Lima y Callao



Así, es el MTC, a través de la AATE, quien tiene las competencias sobre el metro y quien está llevando a cabo los contratos de concesión para la operación, en el caso de la Línea 1, y los contratos de concesión para la construcción y operación, en el caso del resto de líneas.

3.3.1.2 Contratos de concesión

El contrato de concesión de la Línea 1 del metro se firmó el 11 de abril de 2011, si bien no comenzó a operar de forma regular hasta noviembre de ese año. Dicho contrato tiene una vigencia de treinta años, con posible ampliación de plazo por cinco años más.

La modalidad de la concesión es cofinanciada, de conformidad con lo señalado en el literal c) del artículo 14 del TUO, siendo esta concesión una asociación público privada (APP) conforme a las reglas del Decreto Legislativo N° 1012 y su reglamento.

Entre las prestaciones de dicho contrato de concesión se incluye la conservación y el mantenimiento durante la vigencia del mismo, así como la obligación del cobro de la tarifa de acuerdo a lo fijado en dicho acuerdo. Se trata de un contrato de concesión de operación, conservación y mantenimiento, cuya tarifa es fijada por el MTC.

En lo referente al régimen económico del contrato de concesión, se establece el pago por PKT (pago tren-km) y el concedente, en caso los recursos existentes en la cuenta de recaudación del fideicomiso no sean suficientes para completar el pago por los kilómetros garantizados y el pago por los kilómetros adicionales, realizará los aportes necesarios, cuando corresponda.

El contrato de concesión para la Línea 2 del metro se firmó en octubre de 2013, siendo el concedente el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el concesionario Sociedad Concesionario Metro de Lima Línea 2 S.A.

La concesión se otorgó por un plazo de treinta y cinco años, prorrogable, pero en ningún caso el plazo de la concesión, sumado al plazo de cualquier prórroga o prórrogas que se concediesen, podrá exceder al plazo máximo establecido en el TUO.

Este contrato de concesión responde a un esquema DFBOT (design, finance, build, operate and transfer), por lo que la propiedad de la infraestructura que forma parte de la concesión en todo momento mantiene su condición de pública.

Al igual que la Línea 1 del metro, el contrato de concesión constituye una asociación público privada (APP) bajo la modalidad de concesión cofinanciada, de conformidad con lo señalado en el Decreto Legislativo N° 1012, y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 146-2008-EF, y sus modificatorias, en concordancia con el literal c) del artículo 14 del TUO.

Por último, cabe indicar que en dicho contrato de concesión se contempla, en los numerales 8.31 y 8.32, el coordinar y suscribir los acuerdos necesarios para lograr la integración física, tecnológica y operativa de los medios de transporte y de pago de las tarifas de la concesión con la Línea 1 del metro de Lima ya existente.

Asimismo, y a fin de asegurar la adecuada integración de la Línea 2 y del Ramal Av. Faucett – Av. Gambetta de la Línea 4 con el resto del sistema de transporte público de Lima y el Callao, el concedente realizará, dentro del marco de sus competencias, sus mejores esfuerzos en la coordinación con la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, para lograr la implementación de un plan de reordenamiento de rutas del transporte público urbano de pasajeros. El referido plan deberá comprender, adicionalmente, las acciones y medidas que permitan realizar la supervisión y fiscalización del mismo, en el caso del segundo numeral.

3.3.2 Metropolitano



3.3.2.1 Competencia

El sistema Metropolitano (sistema BRT), cuyas rutas se encuentran dentro de la jurisdicción de Lima Metropolitana, está a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, del 27 de mayo de 2003.

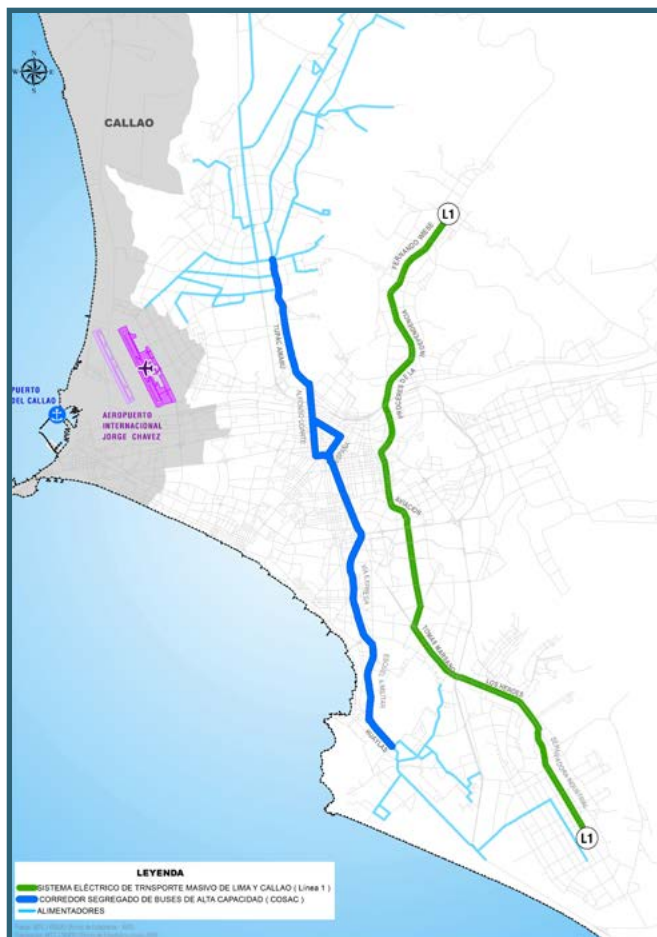
El organismo competente encargado del Metropolitano es Protransporte, organismo público descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), que tiene a su cargo el sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad (COSAC), dentro de los cuales se encuentra el COSAC 1.

Protransporte nació con el objetivo de ser el responsable de la construcción del Metropolitano, en primer lugar, y de su operación, en fases posteriores, si bien la MML cuenta con la Gerencia de Transporte Urbano, GTU, que es la entidad encargada de planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de pasajeros, otorgando las concesiones, autorizaciones y permisos de operación para la prestación de

las distintas modalidades de servicios públicos de transporte de pasajeros.

En la actualidad, Protransporte es el responsable tanto del Metropolitano como de los corredores complementarios, subsistema que se menciona más adelante, siendo la GTU la responsable del resto de servicios de transporte regular.

Figura 3. Metropolitano y Línea 1 de la Red Básica del Metro de Lima y Callao (situación actual)



El actual sistema de Metropolitano está compuesto por una ruta troncal y dos rutas alimentadoras. En la primera cuenta con servicios regulares y servicios expresos, que no efectúan parada en todas las estaciones.

En cuanto a las tarifas y el sistema de recaudo, existe un operador de recaudo bajo contrato de concesión.

Los contratos de concesión están firmados con la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de Protransporte. Hay cuatro operadores de transporte y un operador de recaudo. La tarifa está determinada por una junta de operadores que incluye a los cinco concesionarios más Protransporte. Las concesiones son autosostenibles; es decir, no hay subvención, y los concesionarios reciben una parte de la cantidad recaudada.

La municipalidad tiene en proyecto la extensión del sistema hacia el norte, más otros ramales complementarios, para los que ha pedido apoyo al MTC para la inversión.

3.3.2.2 Contratos de concesión

Los contratos de concesión se firmaron en junio, julio, agosto y setiembre de 2008, respectivamente.

De acuerdo al objeto de los mismos, el concedente (Instituto Metropolitano de Lima) otorga en concesión al concesionario (Lima Bus Internacional S.A., Lima Vía Express, Consorcio Perú Masivo y Transvial Lima S.A.C.) la operación del servicio en el COSAC 1 (Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad), con acceso y derecho a la utilización conjuntamente con los demás operadores de la infraestructura del sistema, siendo la concesión el título habilitante para la explotación del servicio y el cobro de la contraprestación.

La duración de los contratos es de doce años, con posibles ampliaciones. El porcentaje de retribución al concedente es igual al 8% de las ventas netas descontando el Impuesto General a las Ventas (IGV), para todos los concesionarios.

Los buses troncales y buses alimentadores son bienes de la concesión proporcionados por el concesionario. Este, en calidad de fideicomitente, deberá transferirlos en dominio fiduciario al fiduciario designado antes de la fecha de inicio.

Dentro del anexo VII de dicho contrato de concesión se establece la participación del concesionario en los ingresos del sistema (estos conforman una reserva de operadores RO, formada por los ingresos por pasajes más una reserva para contingencias) y se establece la distribución de pagos a los operadores troncales y operadores de alimentadoras, en función del precio por kilómetro licitado y de su porcentaje de participación en el sistema, descontando los pagos a Invermet, Protransporte, reservas para infraestructura, administración fiduciaria y multas.

Aparte de estos contratos de concesión para la operación del Metropolitano, existen otros dos contratos de concesión.

- El contrato de concesión para la operación de la Unidad de Recaudo, cuyo concedente es el Instituto Metropolitano de Lima y el concesionario es ACS Solutions Peru S.A. La duración del contrato es de catorce años, con posibles prórrogas.

- En el caso del contrato de concesión de gasocentros, suscrito en abril de 2009, el concedente es Protransporte y el concesionario es PGN GASUR S.A.C.

La duración de dicho contrato es de doce años, con prórrogas posibles, y su modalidad es gratuita.

3.3.3 Corredores complementarios

3.3.3.1 Competencia

La Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Resolución de Alcaldía N° 367, encargó al Instituto Metropolitano Protransporte de Lima la ejecución de los estudios de demanda y preinversión de cuatro corredores complementarios.

Asimismo, mediante Resolución de Alcaldía N° 389 del 13 de noviembre de 2011, se encargó al Instituto Metropolitano Protransporte de Lima llevar a cabo un proceso de adecuación para la futura operación del COSAC II y de los corredores complementarios, dirigido a los actuales operadores del servicio de transporte público.

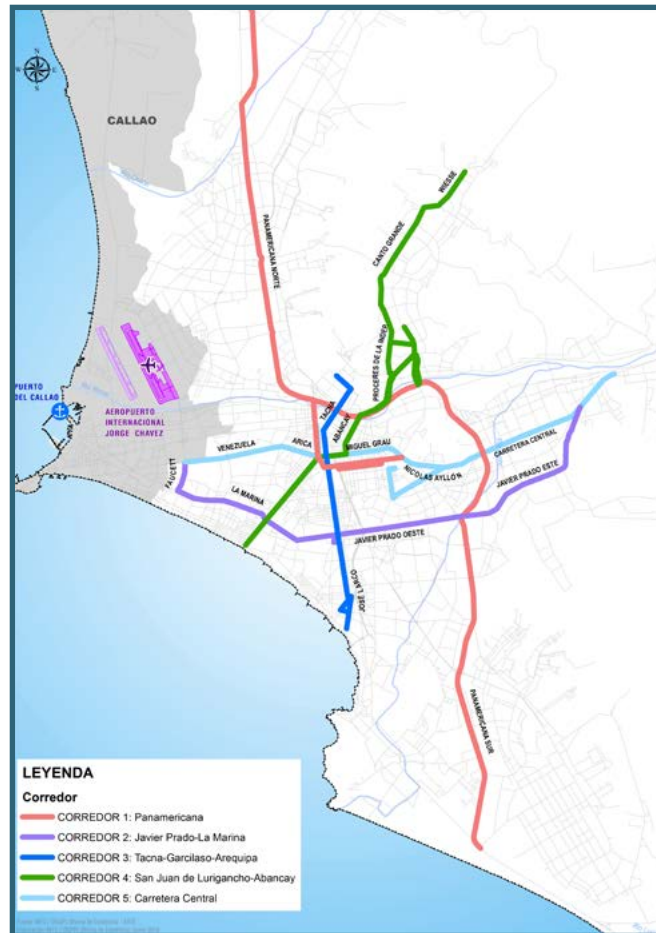
Posteriormente, la Resolución de Alcaldía N° 148 del 4 de mayo de 2012, incluye dentro de los alcances de la Resolución de Alcaldía N° 367 un quinto corredor complementario sobre la base del trazado original del COSAC 2, que es dejado sin efecto.



Finalmente, dentro de la revisión del marco normativo, mediante ordenanza N° 1613 del 26 de junio de 2012, se crea el Sistema Integrado de Transporte Público de Lima Metropolitana (en adelante, “SIT”) y se aprueba el Plan Regulador de Rutas, estableciéndose como uno de los componentes del SIT el Sistema de Corredores Complementarios, el cual se encuentra a cargo Protransporte.

Asimismo, mediante Acuerdo de Consejo N° 1531 del 28 de agosto de 2012, ha recibido el encargo de la MML de llevar a cabo el proceso de licitación de cinco corredores complementarios.

Figura 4. Corredores complementarios



Estos corredores son sistemas de mediana capacidad en vías segregadas y mixtas con buses de 9, 12 y 18 metros. Su creación lleva implícita la fusión / modificación / eliminación de rutas actuales que están sobrepuestas, así como medidas de reorganización del tránsito.

De estos cinco corredores, el corredor Tacna-Garcilaso-Arequipa (TGA) ya se encuentra en funcionamiento, con dos concesionarios (contratos de concesión de operación), aunque todavía no en fase de operación completa.

El corredor de Javier Prado aún no está totalmente operativo. Se han firmado dos concesiones para su operación y se está llevando a cabo la retirada de vehículos de rutas superpuestas que operaban en este eje. Para el resto de los corredores hay contratos firmados con buena parte de los adjudicatarios de la licitación, pero todavía hay paquetes de servicio que no están adjudicados.

En paralelo a la licitación de los corredores se llevó a cabo la licitación del sistema de recaudo, pero esta fue cancelada con el cambio de administración municipal. En este momento se está planteando volver a licitarlo, si bien se encuentran pendientes reclamaciones del adjudicatario por la cancelación del proceso.

3.3.3.2 Contratos de concesión

La licitación de los cinco corredores complementarios se hizo en dos etapas. Los 38 primeros paquetes de rutas, donde están incluidos los de Javier Prado-La Marina y TGA, se adjudicaron antes de que se aprobara el reglamento de la ley de APP (vigente desde marzo de 2014), la cual incorpora la nulidad como sanción en caso de que la versión final del contrato no cuente con la aprobación del MEF. Antes de esa fecha, era una obligación legal remitir el contrato al ministerio para su revisión, pero su incumplimiento no acarrea la nulidad. Este es un punto de diferencias entre la MML y el MEF, que alega que los contratos firmados para el corredor de Javier Prado y TGA son nulos, ya que no cuentan con su aprobación.

La concesión es el título habilitante para la explotación del servicio y el cobro de la contraprestación económica. Según dicho contrato de concesión, el servicio cuenta, de forma progresiva, con integración física, operacional, de medios de pago y tarifaria, de conformidad con lo señalado en la Ordenanza N°1613 y lo establecido en el anexo N° 1 de las bases.

El plazo de la concesión es de diez años (a partir del inicio de la prestación del servicio), pudiéndose prorrogar. Los vehículos son bienes de la concesión proporcionados por el concesionario. El porcentaje de retribución al concedente es igual al 3% de los ingresos totales del sistema descontando el IGV.

En dichos contratos se contempla la integración con otros modos y sistemas de transporte. Así, los corredores complementarios podrán modificarse de manera que se mantenga el equilibrio económico, a medida que se vayan implementado sistemas de transporte masivos, como el metro de Lima. La modificación no incluye la pérdida del contrato, sino únicamente su eventual modificación.

En cuanto al régimen económico, la remuneración concesionaria está relacionada con veh-km y pasajeros transportados a través de una fórmula mixta. Tanto el corredor de Javier Prado como el TGA son sistemas autosostenibles y, por ende, no existe afectación al tesoro público.

El pago al sistema está formado por los pagos a los operadores del sistema, los pagos a Protransporte, operador de recaudo, fiducia, supervisor del contrato y aportes al fondo de reserva.

El sistema está diseñado para que exista una tarifa integrada por pasajero que entra al sistema, que le debe cubrir todo su recorrido desde un punto de origen a un punto de destino (multiviaje), independientemente de que haya usado solo la troncal, solo un alimentador o haya usado una combinación de rutas troncales y alimentadoras.

3.3.4 Síntesis de concesionarios de transporte masivo

La tabla siguiente indica el número de concesiones de cada grupo empresarial en los subsistemas de transporte masivo:

Tabla 2. Concesiones de los grupos empresariales de los diferentes subsistemas de transporte

Operador	Número de concesiones				Total
	Metro	Metropolitano	Compl. troncal	Compl. alimentadoras	
Consortio Central Vías	0	0	0	2	2
Consortio Corporación Lima Norte - Villa Express	0	0	1	4	5
Consortio de Transportistas Carretera Central	0	0	1	2	3
Consortio Empresarial Javier Prado Express	0	0	1	3	4
Consortio Expreso Javier Prado	0	0	1	3	4
Consortio Futuro Express	0	0	1	2	3
Consortio Inkabus - Carretera Central	0	0	1	2	3
Consortio Inkabus - San Juan de Lurigancho	0	0	1	1	2
Consortio Lima Perú	0	0	1	1	2
Consortio Norte Sur 2	0	0	1	4	5
Consortio Nueva Alternativa	0	0	1	1	2
Consortio Perú Bus	0	0	1	4	5
Consortio Próceres Internacional	0	0	1	2	3
Consortio Santa Catalina	0	0	1	2	3
Consortio TGA	0	0	1	2	3
Empresa de Transporte Arequipa	0	0	1	3	4
GYM Ferrovías S.A	1	0	0	0	1
Iridium Concesiones de Infraestructura S.A. (España), Vialia Sociedad Gestora de Concesiones de Infraestructura S.L. (España), Cosapi S.A. (Perú), Salini Impregilio S.p.A. (Italia) , Ansaldo STS S.p.A. (Italia) , AnsaldoBrenda S.p.A. (Italia)	1	0	0	0	1
Lima Vía Express, Lima Bus, Lima Transvial y Perú Masivo S.A.	0	1	0	0	1
Total	2	1	15	38	56

3.3.5 Otros servicios de transporte



Además de los modos de transporte ya mencionados, los cuales darán servicio al 50% de los viajes que se realizan diariamente en Lima y el Callao, existen los servicios de transporte tradicionales operados por combis (camionetas rurales), micros y buses. Actualmente, más de nueve millones de viajes al día hacen que 38 000 unidades de transporte público circulen por Lima y el Callao.

En el caso del Callao, existe la Ordenanza 020-2007 MPC, de acceso a autorizaciones en rutas por diez años (terminación en 2017). Las aprueba la Gerencia General de Transporte Urbano del Callao (GGTU).

En el caso de Lima, a través de la Ordenanza 1876-2015 de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima (GTU), es la entidad encargada de planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de pasajeros, otorgando las autorizaciones y permisos de operación para la prestación de las distintas modalidades de servicios públicos de transporte de pasajeros. La actual ordenanza contempla autorizaciones por tres años, por lo que los servicios deberían ser revisados en 2018.

A su vez, se distinguen dos tipos de rutas en función de si estas han sido otorgadas o no en concesión mediante una licitación. Las rutas “licitables” son aquellas que circulan o pueden circular por vías de acceso restringido (VAR), como la Vía Expresa del Paseo de la República, mientras que las rutas que se otorgan por adjudicación tienen autorización para operar por el resto de las vías.

La distribución de las rutas autorizadas y vehículos entre las dos municipalidades es la siguiente:

Tabla 3. Rutas autorizadas y vehículos de los servicios de transporte de pasajeros en Lima y el Callao

Ubicación	Rutas autorizadas	Vehículos
Lima	399	28 000
Callao	162	10 000
Total	561	38 000

En estos momentos, y como medida contemplada dentro de la Implantación del Sistema Integrado de Transporte (SIT), se está llevando a cabo la retirada de vehículos de aquellas rutas que se superponen con algún corredor complementario, tal y como se contempla en la Ordenanza 1893 MML de 2015, que precisa en su artículo 2 que “la Gerencia de Transporte Urbano, mediante Resolución de Gerencia, aprobará en un plazo máximo de 30 días el plan de retiro de las rutas que se superpongan a los Corredores Complementarios, pudiendo evaluar la reasignación de las rutas en función a la demanda. Dicho plan será implementado progresivamente en la medida en que estos últimos entren en operación, conforme a lo dispuesto para este efecto por el Instituto Metropolitano PROTRANSPORTE de Lima”.

En lo referente a las tarifas, y de acuerdo a la ya citada Ley 651, que establece la libre competencia en las tarifas de servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros en todo el país, no existe una tarifa fija, si bien existe una tarifa técnica fijada por la MML o la MPC, según sea el caso. Este es uno de los problemas principales en este subsistema de transporte. Las empresas con autorización cobran por número de vehículos y no por pasajeros transportados, lo que en los últimos años ha derivado en que estas incrementen su flota y número de transportistas, considerando que este sector está muy atomizado y que es habitual que una empresa sea equivalente a un transportista. Debido a esto, existen muchos transportistas de distintas empresas realizando la misma ruta, por lo que “luchan” por captar el mayor número de viajeros en los apeaderos, y para ello negocian la tarifa con los pasajeros.

Así, la sobreoferta y superposición activan la “guerra por el pasajero”, la cual obliga al transportista a infringir las normas de tránsito y transporte. Por su parte, el usuario, al percibir la sobreoferta de servicio, negocia la tarifa, liberalizándola.

Es importante señalar en este contexto que el Callao tiene autorizadas rutas que circulan prácticamente por todo el territorio de Lima, excediendo la definición de “interconexión” que las justifica. De facto, las autorizaciones de servicio otorgadas por el Callao representan más de un 25% del transporte público de Lima. Esta situación se ha identificado como uno de los principales conflictos que justifican la creación de una autoridad supraprovincial de transporte.

3.4 Iniciativas legales para la constitución de la ATU y marco de referencia

La necesidad de establecer una autoridad de transporte ha sido una constante entre las preocupaciones de las administraciones, profesionales, legisladores y grupos ciudadanos en los últimos años. Entre las numerosas iniciativas se han seleccionado las que se consideran más relevantes por la aproximación normativa o de funciones que hacen a la autoridad.

En particular, se han analizado las siguientes:

1. Borrador de proyecto de ley, redactado por la Dra. Alicia Ribera en el marco de una consultoría de la Corporación Andina de Fomento (CAF), denominado “Proyecto de ley autoridades de transporte y territorio urbano y de creación de la autoridad metropolitana de transporte y territorio de Lima y Callao”

En el artículo 1 señala:

El Poder Ejecutivo podrá establecer autoridades de transporte y territorio urbano en los centros urbanos del país que por la complejidad y problemática de la movilidad en su ámbito metropolitano requieran de la implementación de un sistema integrado de transporte y/o de la coordinación con diferentes niveles de gobierno, con el fin de facilitar la movilidad de las personas, así como asegurar la calidad de los servicios de transporte de pasajeros, su sostenibilidad

En su artículo 3 señala:

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene la iniciativa para la creación de las autoridades autónomas de transporte y territorio previo acuerdo con las municipalidades provinciales.

Las autoridades de transporte y territorio se crean mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, los ministros de Economía y Finanzas y de Transportes y Comunicaciones, en los que se establece la extensión, características de sus funciones, organización y recursos, así como las condiciones de la participación del Gobierno nacional, con arreglo a los principios rectores y objetivos de la presente ley y a los lineamientos, directrices políticas y estrategias consagradas en la Política Nacional de Transporte Urbano y Movilidad Sostenible.

2. Proyecto de Ley N° 4043/2014, promovido por el congresista de la República Carlos Bruce, titulado “Declaración de la necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Única del Transporte para Lima y Callao”. En este proyecto de ley se definen las funciones y en su artículo 3, ‘Supervisión, fiscalización y sanción’, dice:

La Autoridad Única del Transporte de Lima y Callao supervisa y regula todas las acciones que en materia de transporte terrestre, transporte urbano y movilidad, así como en promoción de la inversión privada en dicha materia, efectúe el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, las Municipalidades Provinciales de Lima y Callao y Distritales, el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima y la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico.

3. Proyecto de Ley 3349/2013, promovido por el congresista de la República Leonidas Huayama, que crea la autoridad nacional única de transporte.

4. Con fecha 23 de junio de 2015, la Fundación Transitemos presentó el **Proyecto de ley que tiene como finalidad crear la Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima y Callao (Autram)**.

La propuesta normativa establece que la competencia que tendría la Autram se ejercería en las jurisdicciones de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao (artículo 5 del proyecto de ley), y cuyas funciones serían las de: a) planificación; b) regulación; e) gestión y d) fiscalización (artículo 6).

5. Asimismo, se ha analizado el **Proyecto de ley No 3640** que declara en emergencia el transporte urbano. DS No 003-2014-MTC modifica el artículo 3 de la Ley 27871. Ley que declara en emergencia las rutas interconectadas de Lima y el Callao. Esta iniciativa no se incluye en la tabla síntesis e incide en el problema de los servicios de transporte bajo autorización de las dos municipalidades provinciales

que trascienden el ámbito territorial de cada una de ellas.

Parte de los proyectos analizados se apoyan en la definición de “continuidad de área urbana” establecida en el Decreto Supremo 017-2009 MTC, Ley 22781 Reglamento Nacional de Administración del Transporte. Esta definición da pie a la gestión coordinada de servicios de transporte y abre la puerta a la constitución de autoridades o entes de coordinación.

En el Título III: Régimen de gestión común y artículo 13 señala:

Artículo 13°.- Determinación de continuidad urbana

13.1 Las municipalidades provinciales colindantes determinarán de manera conjunta la existencia de áreas urbanas continuas, en concordancia con sus respectivos planos urbanos o mediante constataciones especiales conjuntas. La determinación conjunta deberá ser aprobada por cada municipalidad mediante ordenanza municipal.

13.2 Son características del área urbana continua, las siguientes:

13.2.1 Conectividad efectiva y potencial, según las relaciones funcionales entre las ciudades originales, determinada por la prolongación real o la tendencia a la continuidad de una o más vías locales, y las edificaciones y usos urbanos sobre un espacio integrado;

13.2.2 Densidades poblacionales brutas mayores de 50 habitantes por hectárea, considerada como mínima densidad bruta urbana;

13.2.3 Territorio ocupado por construcciones que, aunque relativamente separadas, se distribuyen a distancias no mayores de 40 metros, conservando cierto alineamiento.

13.2.4 Flujos constantes de población generados por los equipamientos y servicios del núcleo central o de las ciudades originales;

13.2.5 Integración de las áreas de expansión urbana de las ciudades matrices; y

13.2.6 Ambientes, actividades, usos y paisajes característicos distintos a los del espacio rural.

Tanto las iniciativas analizadas como otras que no se incluyen en este apartado no han tenido continuidad en la implementación de una autoridad de transporte. Por ejemplo, en el caso de la propuesta Autram, esta ha sido formulada muy recientemente y desde una ONG ciudadana con el objeto de generar un debate y sin que haya seguido una tramitación legislativa.

En general, las propuestas de ATU, si bien trabajadas técnicamente, se enfrentan a la necesidad de acuerdo entre las administraciones provinciales y de estas con los ministerios implicados, en particular, el MTC. En ese sentido, el interés del MTC en esta consultoría ha sido desde el primer momento la implicación de las administraciones con competencias en transporte y de otros actores relevantes en el diseño conceptual de la ATU.

En la tabla siguiente se realiza una síntesis de las características de las distintas alternativas de ente público propuesto, marco competencial, funciones, etc., de las principales propuestas mencionadas.



Tabla 4. Iniciativas legislativas y propuestas técnicas para la creación de la ATU para Lima y Callao

Initiativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
Borrador de proyecto de ley autoridades de transporte y territorio urbano y de creación de la Autoridad Metropolitana de Transporte y Territorio de Lima y Callao (AMTT de Lima y Callao)	2013	Área metropolitana conformada por las provincias de Lima y el Callao	Órgano técnico especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con personería jurídica de derecho público interno y autonomía técnica, funcional, administrativa y presupuestal	<p>a) Elaborar y aprobar políticas públicas complementarias y específicas en materia de movilidad y transporte urbano para el área metropolitana de Lima y el Callao.</p> <p>b) Elaborar el Plan Director Quinquenal de Transporte del Área Metropolitana de Lima y el Callao y actualizarlo anualmente.</p> <p>c) Elaborar los criterios básicos de la política de ordenamiento, coordinación y planificación del sistema de transporte metropolitano.</p> <p>d) Planificar, diseñar y asegurar el establecimiento de la red, rutas y servicios de transporte público urbano y metropolitano.</p> <p>e) Planificar el sistema de transporte y movilidad urbano y metropolitano.</p> <p>f) Diseñar una red de transporte y movilidad integral.</p> <p>g) Promover la movilidad sostenible mediante la creación de redes de ciclovías y de áreas y circuitos peatonales, la generalización del uso de gas natural vehicular o tecnologías de mínimas emisiones, y el impulso a la generación de mayores espacios públicos para el uso de las personas.</p>	<p>Consejo Directivo – Es el órgano de dirección máximo de la Autoridad Metropolitana de Transporte de Lima y Callao (5 miembros: Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad Provincial del Callao, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.</p> <p>Gerencia General</p> <p>Otros Órganos</p> <p>- Órganos y/o unidades de línea</p> <p>- Órganos y/o unidades de apoyo / planeamiento / asesoría / investigación</p>	<p>Constituirán recursos de la Autoridad Metropolitana de Transporte de Lima y Callao – AMTT:</p> <p>a) Los que le asigne la Ley de Presupuesto del Sector Público.</p> <p>b) Los provenientes de donaciones y de la cooperación técnica y financiera no reembolsables, de conformidad con la normativa vigente.</p> <p>c) Recursos propios que pueda generar.</p> <p>d) Otras fuentes de financiamiento.</p> <p>e) Los demás recursos que se le asigne.</p>

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
				<p>h) Impulsar la integración intra e intermodal, física, operativa y tarifaria.</p> <p>i) Formular proyectos de reacondicionamiento urbano en áreas de influencia de las infraestructuras de transporte y movilidad, con carácter vinculante.</p> <p>j) Ejecutar proyectos de infraestructura vial metropolitana.</p> <p>k) Emitir opinión de carácter vinculante respecto de los planes y proyectos de transporte y movilidad, planes de obra, de desarrollo e intervenciones que interesen o afecten al sistema de transporte del área metropolitana de Lima y el Callao.</p> <p>l) Planificar y promover la expansión de la semaforización y señalización en el área metropolitana de Lima y el Callao.</p>		

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
				<p>m) Implementar, gestionar en forma directa por la AMTT y administrar los centros o unidades de gestión, de los corredores, redes o líneas de semaforización inteligente u otros elementos, sistemas y subsistemas tecnológicos de carácter metropolitano e interjurisdiccional que por su naturaleza integral, uniforme y sistémica excedan el ámbito territorial y de gestión de las municipalidades provinciales.</p> <p>n) Planificar la infraestructura de paraderos, estaciones de ruta y terminales del transporte terrestre.</p> <p>o) Promover la capacitación y entrenamiento permanente de los conductores de los vehículos de transporte público.</p> <p>p) Formular e implementar programas de educación y seguridad vial.</p> <p>q) Coordinar el acceso mancomunado a las diversas bases de datos del transporte y la movilidad del área metropolitana de Lima y el Callao.</p> <p>t) Elaborar proyectos y proponer la modificación de normas jurídicas vigentes en materia de transporte y movilidad del área metropolitana de Lima y el Callao.</p>		

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
				<p>s) Definir los regímenes tarifarios del transporte público, propendiendo a la implementación de políticas tarifarias homogéneas y coordinadas en todo el territorio de las provincias de Lima y el Callao.</p> <p>t) Celebrar convenios de cooperación, intercambio técnico y estudios con instituciones y organismos nacionales y extranjeros.</p> <p>u) Promover mecanismos de coordinación y asistencia con los organismos e instituciones que, teniendo competencia en otras materias, puedan desarrollar actuaciones que incidan en el sector del transporte y la movilidad urbana.</p> <p>v) Promover mecanismos de coordinación y asistencia con los organismos e instituciones que, teniendo competencia en otras materias, puedan desarrollar actuaciones que incidan en el sector del transporte y la movilidad urbana.</p>		

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
<p>Proyecto de Ley N° 4043/2014-CR “ Ley que declara de necesidad pública y preferente interés la creación de la Autoridad Única del Transporte para Lima y Callao.</p>	<p>Noviembre 2014</p>	<p>Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao</p>	<p>Organismo con personería jurídica de derecho público y autonomía funcional, económica y financiera.</p>	<p>v) Proponer la gestión de créditos nacionales e internacionales con destino a estudios, proyectos, obras y servicios que hagan al cumplimiento de los objetivos de la AMTI. w) Sistematizar y difundir información técnica y económica en materia de transporte y movilidad urbana. x) Toda otra función que pudiera asignársele en el futuro.</p>	<p>Consejo Directivo: Un presidente ejecutivo que lo presida, designado por el Poder Ejecutivo Un representante de la Municipalidad Metropolitana de Lima Un representante de la Municipalidad Provincial del Callao Un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</p>	<p>Recursos: a. Los que asigne en el presupuesto público. b. Los que generen en el marco de la realización de sus funciones y competencias. c. El importe que le corresponden según las sanciones por el incumplimiento de sus normas. d. Los provenientes de la cooperación técnica nacional e internacional.</p>

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
				<p>d. Emitir opinión previa vinculante para la fijación de rutas y otorgamiento de concesiones en materia de transporte público en cualquiera de sus modalidades, que se promuevan desde los diversos niveles de Gobierno según sus competencias.</p> <p>e. Diseñar e implementar la Red de Transporte Público de Lima y Callao que deberá abarcar todos los sistemas de transporte público que se conducen desde los diversos niveles de Gobierno.</p> <p>f. Regular las tarifas integradas para toda la Red de Transporte Público de Lima y Callao.</p> <p>g. Diseñar e implementar políticas para promover y fomentar la movilidad sostenible.</p> <p>h. Definir como última instancia cualquier tipo de controversia en materia de transporte público.</p> <p>Adicionalmente, se especifica que la Autoridad Única del Transporte de Lima y el Callao supervisa y regula todas las acciones que en materia de transporte terrestre, transporte urbano y movilidad, así como en promoción de la inversión privada en dicha materia,</p>		

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
<p>Proyecto de Ley 3349/2013 por el que se crea la Autoridad Única Nacional del Transporte</p>	<p>Abril 2014</p>	<p>Toda la Nación</p>	<p>Órgano adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones</p>	<p>efectúe el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, las Municipalidades Provinciales de Lima y el Callao y Distritales, el Instituto Metropolitano Protransporte de Lima y la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico. Asimismo, fiscaliza el cumplimiento de sus directivas y sanciona la contravención o incumplimiento de sus normas y disposiciones.</p>	<p>ORGANOS PERMANENTES: a) Alta dirección b) Órganos de línea c) Órganos de asesoramiento d) Órganos de control e) Órganos de apoyo f) Otros que sean necesarios y aprobados en el reglamento de la presente norma.</p>	
				<p>1. Diseñar, normar y ejecutar la política de promoción y desarrollo en materia de transporte. 2. Formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo en el sector transportes. 3. Fiscalizar y supervisar el cumplimiento del marco normativo relacionado con su ámbito de competencia. 4. Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones. 5. Orientar en el ámbito de su competencia el funcionamiento de los organismos públicos descentralizados, comisiones sectoriales y multisectoriales y proyectos o entidades similares que los constituyan.</p>		

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
<p>Proyecto de ley que tiene como finalidad crear la Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima y Callao (Autram)</p>	<p>Junio 2015</p>	<p>Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao</p>	<p>Organismo público especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera.</p>	<p>6. Planificar, promover y administrar la provisión y prestación de servicios públicos, de acuerdo a las leyes de la materia. 7. Cumplir funciones ejecutivas en todo el territorio nacional directamente o mediante proyectos especiales o entidades similares que los sustituyan respecto a las actividades que se señalan en su reglamento de organización y funciones.</p> <p>De planificación: a) Desarrollar y aplicar políticas para promover y fomentar la movilidad sostenible con medios de transporte intermodal, seguro, integrado y eficiente. b) Establecer y ejecutar planes de movilidad y apoyar a las municipalidades distritales en el desarrollo de estos planes. c) Aprobar y actualizar periódicamente el Plan Regulador de Rutas del territorio conurbado de Lima Metropolitana y el Callao. d) Planificar y regular el transporte público terrestre y su infraestructura.</p>	<p>a) Consejo Directivo, formado por: - Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá - Un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, quien realizará las funciones de vicepresidente - Un representantes del Ministerio de Economía y Finanzas - Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - Un representante de la Municipalidad Metropolitana de Lima - Un representante de la Municipalidad Provincial del Callao b) Órganos de línea y sus órganos desconcentrados c) Órganos de apoyo d) Órgano de asesoría e) Órgano de defensa judicial f) Órgano de control institucional,</p>	<p>Son recursos de AUTRAM los siguientes: a) Los recursos provenientes del tesoro público que se establezca en el presupuesto nacional de la república b) Los recursos propios que genere Autram como consecuencia de la gestión de las actividades que se encuentran bajo su ámbito de competencia. c) Los recursos que se recauden por concepto de tasa de regulación a la que se refiere la presente ley. d) El importe de las sanciones que se impongan por incumplimiento de la normativa vigente, así como de las penalidades por incumplimiento de los contratos de concesión. e) Los recursos provenientes de la cooperación técnica y financiera no reembolsable, de conformidad con la normativa vigente.</p>

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
				<p>g) Promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, a efectos de que este funcione como una red integrada de servicios de transporte urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.</p> <p>De regulación:</p> <p>a) Expedir normas para regular las condiciones de acceso y operación de los servicios de transporte terrestre de personas de su competencia que se presten en las provincias de Lima Metropolitana y el Callao y entre ambas provincias, sin transgredir las normas nacionales.</p> <p>b) Expedir normas para regular las condiciones de acceso y operación de los operadores de servicios complementarios que se presten en las provincias de Lima Metropolitana y el Callao y entre ambas provincias, sin transgredir las normas nacionales.</p> <p>c) Expedir normas estableciendo regímenes de infracción y sanciones sobre el ámbito de su competencia y de acuerdo con los reglamentos nacionales.</p>		

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
				<p>d) Expedir las normas de organización y funcionamiento del Registro de Transporte Terrestre de Personas de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.</p> <p>e) Establecer, para los servicios de transporte terrestre regular de personas, un régimen de tarifa integrada que cautele la seguridad y calidad en la prestación de los servicios así como los derechos del usuario. Este régimen podrá tener carácter referencial o vinculante, según lo determine la reglamentación correspondiente.</p> <p>f) Establecer un sistema único de recaudo para todo el Sistema Integrado de Transporte.</p> <p>De gestión :</p> <p>a) Otorgar las autorizaciones y/o concesiones para la prestación de los servicios de transporte terrestre en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao y entre ambas provincias, así como las habilitaciones de vehículos, conductores e infraestructura complementaria requerida para dichos servicios.</p> <p>b) Otorgar las autorizaciones y/o concesiones para la prestación de actividades complementarias del transporte en las provincias de Lima y el Callao</p>		

Iniciativa	Fecha	Jurisdicción	Marco Institucional	Funciones	Órganos De Gobierno	Régimen Económico
				<ul style="list-style-type: none"> c) Celebrar convenios interinstitucionales para el cumplimiento de sus objetivos d) Administrar el Registro de Transporte Terrestre de Personas de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. <p>De fiscalización</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre los servicios públicos de transporte terrestre del ámbito de su competencia. b) Ejercer la potestad sancionadora respecto a los sujetos que están bajo el ámbito de su competencia. c) Supervisar los contratos de concesión. d) Aplicar las medidas preventivas que establezca el reglamento de la presente ley. e) Ejecutar las sanciones que se impongan 		



3.5 Conclusiones

3.5.1 Condicionantes del marco legal

Los anteriores apartados no han hecho más que corroborar la complejidad institucional y competencial que tienen la planificación y la gestión del sistema de transporte de Lima y el Callao. Pero esta complejidad es similar a la de otras áreas metropolitanas que actualmente disponen de una autoridad de transporte como instrumento de racionalización e integración del transporte público.

Desde nuestro punto de vista, el marco legal de referencia tiene ventajas e inconvenientes. Por un lado, es un marco que deja poco margen a la indefinición desde el momento que establece claramente las competencias para cada nivel de administración a través de las correspondientes leyes orgánicas, promueve la coordinación interadministrativa (Ley 27871) y regula el régimen de titularidades y delegación de funciones entre la administración municipal y el gobierno central.

Dos puntos negativos a reseñar:

a) El hecho que el servicio de transporte terrestre de pasajeros no está considerado legalmente como servicio público, y así lo pone de manifiesto el Proyecto de Ley Autram, de junio de 2015, donde en su primera disposición aclaratoria final se solicita la “Declaración de Servicio Público de Transporte”³.

El declarar el servicio de transporte público como servicio público tiene consecuencias económicas y sociales importantes. Considerando que asegurar la movilidad de personas es fundamental para el desarrollo económico de las metrópolis y de sus habitantes, una de las consecuencias de que el transporte urbano fuese un servicio público sería asegurar un mínimo de oferta y calidad del mismo a lo largo y ancho del territorio urbano y metropolitano.

Para asegurar esta oferta se podrían conceder compensaciones o subvenciones a las empresas prestatarias de estos servicios, en caso los ingresos no logran cubrir los costes de los mismos, al mismo tiempo que se fijan unas obligaciones que deben cumplir las empresas prestatarias de dichos servicios.

Sin una declaración de servicio público, no puede darse la compensación económica por la realización de un servicio, por lo que estos deben ser autosostenibles.

b) En consecuencia, pervive un modelo liberal plasmado en el Decreto Legislativo N° 651, del 24 de julio de 1991, que establece la libre competencia en acceso a las rutas (art.2) y tarifas de servicio público (art.1).

Por otro lado, el marco legal vigente puede constituir un rígido corsé para alcanzar pactos entre administraciones que permitan el ejercicio de competencias municipales y del gobierno central por parte de la futura ATU.

En todo caso, no creemos que el marco legal actual sea un elemento que haga inviable la creación de la futura autoridad de transportes.

3. Si bien en el Decreto Supremo N° 12-95-MTC, del 28 de julio de 1995, se aprobó el Reglamento Nacional del Servicio Público de Transporte Urbano e Interurbano de Pasajeros, el cual establecía en el artículo 2 que el servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros es de necesidad y utilidad pública y de interés nacional, esta norma no tiene rango de ley.

3.5.2 Complejidad competencial

El sistema de transportes de Lima y el Callao se mueve en un régimen competencial complejo pero, como en el caso del marco legal, no distinto del de otras áreas metropolitanas.

Distinguiendo entre administraciones titulares, gestores públicos y operadores privados, la siguiente tabla refleja los distintos actores existentes.

Tabla 5. Subsistemas existentes: administración titular, ente gestor, operador de servicio y

Subsistema	Administración titular (autoridad competente)	Ente administrativo, ente público o empresa pública gestora	Operador de servicio	Operador de recaudo
Tren eléctrico – metro	MTC	AATE	Concesión: operador privado	Mismo operador
Metropolitano	MML	Protransporte	Concesión: operador privado	Concesión: operador de recaudo
Corredores complementarios	MML	Protransporte	Concesión: operador privado	Concesión: operador de recaudo
Rutas convencionales MML	MML	GTU	Operadores autorizados	No
Rutas convencionales MPC	MPC	GGTU	Operadores autorizados	No

En síntesis, la titularidad y la gestión del subsistema férreo corresponden al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), los sistemas masivos tipo BRT o intermedios son competencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), y las autorizaciones de rutas convencionales son otorgadas por la MML y por la Municipalidad Provincial del Callao (MPC) en donde estas se originan, aunque traspasen los límites municipales.

Asimismo, existen concesionarios de recaudo ligados a los subsistemas del Metropolitano y de los corredores complementarios. La reciente licitación de un único sistema de recaudo por parte de la MML intentaba resolver este problema. En cualquier caso, la integración del recaudo debería incluir al subsistema metro y, a medio plazo, al resto de las rutas convencionales de Lima y el Callao reguladas mediante autorización.

3.5.3 Problemas a los que se dirige la creación de la ATU

Uno de los errores en los que suelen caer las propuestas de creación de autoridades de transporte es en una definición inadecuada de funciones, muchas veces sin tener en cuenta el marco competencial y las limitaciones que este impone. Por otro lado, las funciones inicialmente previstas para una autoridad de transporte pueden superar ampliamente el campo del transporte público e ingresar en el de la movilidad general (gestión del tráfico, modos sostenibles, movilidad ligada a los nuevos desarrollos urbanos). Al entrar en competencia con otras áreas municipales o estatales, hacen más difícil el acuerdo de creación.

Pensamos que antes de realizar propuestas alternativas de creación, competencias, gobierno y organización de la ATU para Lima y Callao es importante establecer claramente una jerarquía de los problemas a los que intenta dar respuesta.

La ATU debería incidir en:

1. Los problemas de **coordinación de rutas y servicios ligados al transporte masivo en el ámbito metropolitano**. Lima y el Callao están creando uno de los mejores sistemas de transporte masivo de Latinoamérica. Metro, Metropolitano y corredores complementarios son corredores de transporte público que deben estar íntimamente coordinados entre sí. De igual modo, todo el sistema de alimentación que conlleva cada subsistema debe ser complementario.

Por último, las rutas convencionales deben reorganizarse para adaptarse y no competir con los corredores de transporte masivo, e integrarse en una jerarquía de servicios especializados (alimentadores, zonales, etc.).

En este contexto, la coordinación, planificación e interoperabilidad de los servicios es crítica para maximizar la demanda y optimizar los costos de operación del transporte masivo.

Esta coordinación implica al MTC y a las dos municipalidades: MML y MPC.

2. El problema de **descoordinación de servicios de rutas convencionales entre Lima y el Callao**. Este punto se percibe como uno de los problemas más importantes en la gestión del transporte convencional. Ni la Ley 27871 ni la creación de una comisión de coordinación entre las dos administraciones ha resuelto el problema. Tanto las autorizaciones otorgadas por el Callao (con vigencia hasta 2017), como las otorgadas por Lima (hasta 2018) dan la posibilidad de revisar el sistema de autorizaciones y hacerlo compatible a través de un ente o mecanismo de coordinación, que podría ser la ATU.

3. Recaudo. La iniciativa de establecer un sistema común de recaudo se promueve desde la MML y se limita al territorio municipal de Lima. Una de las principales funciones de toda autoridad de transporte es la integración tarifaria y del recaudo, estableciendo títulos comunes, despenalizando el trasbordo y favoreciendo un sistema de compensación a operadores que sea transparente. Muchas veces, el éxito de los sistemas de transporte metropolitanos está no en la implantación de nuevos modos, sino en la facilidad del usuario para acceder de manera universal a todos ellos, con una sola tarjeta y a tarifas razonables.

La integración del recaudo afecta a las tres administraciones: MTC, MML y MPC.

4. Inversión y financiación en infraestructura vial y de nuevos modos masivos y/o ampliación de los actuales. Lima y el Callao tienen en desarrollo las líneas 2, 3 y 4 del metro, la ampliación del Metropolitano y la ampliación de los corredores complementarios. Asimismo, un sistema de transporte integrado deberá acometer inversiones en aparcamiento (*park & ride*), estaciones intermodales y terminales de cabecera de rutas convencionales. Por último, las rutas convencionales pueden disponer de carriles bus o facilidades que permitan mejorar su velocidad comercial.

Asimismo, las infraestructuras viales promovidas directamente por el MTC y por la MML o mediante iniciativas privadas suelen tener importantes problemas de coordinación y gestión del proyecto. Aunque las autoridades de transporte no suelen tener competencias en la gestión de proyectos de infraestructura vial, en el caso de Lima y el Callao la ATU podría facilitar la coordinación interadministrativa de este tipo de infraestructuras.

Todo ello constituye un marco de inversión y financiación importante en el que el papel del MTC como ente inversor, del MEF como fiscalizador y de las municipalidades en el marco de sus competencias en transporte, debe ser cuidadosamente equilibrado. En este punto, la existencia de una ATU puede ser clave para la concertación y el desarrollo de los futuros proyectos de transporte.

5. Información integrada del sistema de transporte de Lima y el Callao. Un último aspecto a considerar para ser acometido por la futura ATU es la capacidad de integrar frente al usuario toda la información del sistema de transporte, tanto operacional como tarifaria o publicitaria. Este es un punto importante en la calidad del transporte metropolitano y su percepción por el ciudadano. La transmisión de una imagen integrada del transporte es una de las claves de éxito de las autoridades de transporte.

Existen más problemas que podrían ser abordados de manera más eficiente desde una futura ATU, pero consideramos que el diseño institucional y competencial de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao debe dirigirse principalmente a los cinco problemas anteriores.

3.5.4 Limitaciones de las iniciativas existentes para la creación de la ATU

El repaso a las iniciativas existentes, proyectos de ley o propuestas técnicas, si bien tiene que ser revisado con más detenimiento conjuntamente con las administraciones implicadas, presenta, desde nuestro punto de vista, los siguientes aspectos:

a) Funciones otorgadas a la ATU. La mayor parte de las propuestas dotan de funciones amplias y muy extensas a la ATU. La autoridad dispone de competencias de planificación, gestión, fiscalización y regulación que, en algunos casos, chocan con las actuales competencias detentadas por las municipalidades y su capacidad legal (e interés político) en delegarlas en una ATU.

b) Marco institucional. Ligado al punto anterior, las propuestas de ATU se constituyen como órgano técnico adscrito al MTC (borrador de propuesta CAF); un organismo con personería jurídica de derecho público y autonomía funcional, económica y financiera (Proyecto de Ley 4043/2014); un órgano adscrito del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Proyecto de Ley 3349/2013); o un organismo público especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (Autram 2015).

Todas estas configuraciones hacen de la ATU un organismo dependiente de la instancia ejecutiva de la nación, ya sea a través del MTC o de un mayor rango, como en el caso de su adscripción a la Presidencia del Consejo de Ministros. En las propuestas no se han incluido modelos más horizontales, como mancomunidad de servicios o modelos consorciados entre administraciones.

Si los primeros modelos de ATU pueden levantar recelos entre las municipalidades, sobre todo cuando incluyen competencias exclusivas suyas, los modelos mancomunados o consorciados pueden no ser aceptables por el MTC o por el MEF, por no poder ser partícipes de los mismos o tener el riesgo de convertirse en organismos ineficientes.

c) Gobierno de la ATU. Esta dicotomía entre funciones/competencias y modelo de ente se agudiza con la propuesta de órganos de gobierno. Todas estas introducen representantes de los ministerios y de las municipalidades (provinciales y en algunos casos, distritales) con mayoría de los primeros, tanto en número como en la representación de su presidente.

Esta fórmula es habitual en el caso de administraciones regionales o estatales que detentan competencias en transporte público por autobús, además de las férreas. Tal es el caso de numerosos consorcios

y autoridades en España, donde el ente depende de la autoridad regional o comunidad autónoma. En estos casos, la mayoría de gobierno de la administración superior se ve justificada porque detenta la competencia en los servicios de transporte por carretera que trascienden el ámbito municipal.

En el caso de las propuestas para Lima y el Callao, la prelación de la administración del Estado puede levantar recelos entre las municipalidades.

d) Régimen económico. Existe una cierta imprecisión en determinar el origen de los recursos, mencionando principalmente las fuentes de los presupuestos generales, las cooperaciones técnicas no reembolsables, las multas y sanciones, y aquellos que se generen del “ejercicio de la propia actividad”. Este término es ambiguo y puede referirse a los recursos derivados de la regulación concesional y autorizaciones, gestión del recaudo, publicidad, arrendamientos, y otras muchas fuentes.

La identificación y clara determinación de las fuentes de financiación de la ATU es un aspecto clave que debe ser tratado en la construcción de la futura autoridad. Una mala definición o dimensionamiento puede dar lugar a conflictos con otros entes que ahora perciben recursos que podrían derivarse a la ATU (por ejemplo, las municipalidades, que emiten autorizaciones; o Protransporte, que se financia en parte con un porcentaje del recaudo del Metropolitano y de los corredores complementarios). Asimismo, un dimensionamiento erróneo de los recursos necesarios para la ATU daría lugar a mayores cargas para los entes públicos que la financian.

Asimismo, existen dos componentes económicos ligados a las funciones que pudieran adscribirse a la futura ATU:

- La gestión de las compensaciones establecidas en los contratos de concesión (pagos por kilómetro, vehículo o pasajero). Frente a la situación actual en la que los entes que realizan estas compensaciones son la AATE (en el caso del metro) y Protransporte (en el caso del Metropolitano y los corredores complementarios), cabe analizar una alternativa donde la futura ATU sea el agente que realice estas compensaciones. En un primer análisis, no creemos que esta opción, que obligaría a modificar los contratos de concesión, sea óptima.
- En segundo lugar, el que la ATU actúe como cámara de compensación de un recaudo unificado, ya comentado anteriormente.



Venta de tarjetas

SALIDA

SALIDA

SALIDA

SALIDA

LINEA 2 no Informes

SALIDA

SALIDA

SALIDA

SALIDA

SALIDA

4.

Análisis de
experiencias de
autoridades
de transporte
en otros
países



4.1 Caracterización general de las autoridades analizadas: contexto en el que se sitúan

Se ha analizado en profundidad un total de nueve autoridades de transporte de diversas áreas metropolitanas europeas (Barcelona, Madrid, Milán, Berlín, Stuttgart, París, Lyon y Londres) y latinoamericanas (Santiago de Chile), y se han tenido presentes a un nivel somero los casos de Bucarest, Moscú y Recife. En todos, se han identificado ejemplos de buenas prácticas trasladables al caso de Lima y el Callao, si no en su totalidad, sí en alguno de los aspectos que las conforman.

En los casos europeos, la fuente principal utilizada es la asociación EMTA (*European Metropolitan Transport Authorities*); en los casos españoles, los propios consorcios de transporte, y para los casos latinoamericanos, las web de las autoridades de transporte contrastadas con técnicos de las administraciones involucradas.

La implantación de autoridades de transporte en Europa tiene un largo recorrido en el tiempo, algunas de ellas con más de treinta años de existencia, a lo largo de los cuales han ido evolucionando. En Latinoamérica, aunque las autoridades de transporte son pocas, se han creado recientemente y están próximas a la realidad de Lima y el Callao.

El contexto en el que se sitúan las nueve áreas metropolitanas consideradas se desarrolla a continuación.

Madrid

El Consorcio Regional de Transporte de Madrid (CRTM) comienza su funcionamiento en marzo de 1986. Constituye una agrupación de administraciones públicas que ceden sus competencias para una administración colegiada de las mismas. Las empresas operadoras de transporte no se integran directamente en el CRTM, sino dependen de este por la adhesión de la administración titular del servicio prestado por ellas.

El CRTM lo conforman 179 municipios, 8 028.5 km² y una población superior a 6.5 millones de personas. La ciudad capital, Madrid, tiene 3.2 millones de habitantes y una superficie de 606.4 km².

Barcelona

La Autoridad del Transporte Metropolitana de Barcelona (ATM) es un consorcio interadministrativo de carácter voluntario, creado en 1997, al que pueden adherirse todas las administraciones titulares de servicios públicos de transporte colectivo, individualmente o a través de entidades que las agrupen y las representen, y que pertenezcan al ámbito formado por las comarcas de El Alt Penedès, El Baix Llobregat, El Barcelonès, El Garraf, El Maresme, El Vallès Occidental y El Vallès Oriental.

La ATM está constituida por 164 municipios, 3 237.1 km² y 5 012 961 habitantes. Barcelona municipio está habitada por 1.6 millones de personas concentradas en 101 km².

París

La Autoridad de Transporte Público de la región de París, STIF, es responsable en la región Île-de-France, que comprende ocho departamentos conformados en coronas: París capital, la Pequeña Corona (con tres departamentos: Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) y la Gran Corona (formada por cuatro departamentos: Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Yvelines).

El STIF sirve a más de 11 millones de habitantes que viven en una superficie de 12 000 km², distribuidos en 1 281 comunas (municipios). La capital, París, alberga a 2.1 millones de habitantes en 105 km².

Lyon

SYTRAL (TCL y OPTIBUS) es la autoridad de transporte creada en 1985 para coordinar el transporte público y la movilidad en la aglomeración de Lyon. Desde el 1 de enero de 2015, SYTRAL ha aumentado sus competencias, al ser la autoridad de transportes del departamento del Ródano (Rhône). Además de la red TCL y del servicio Optibus, SYTRAL pilotará las redes de Autocares del Ródano (Cars du Rhône), Libellule de Villefranche y el enlace rápido al aeropuerto de Saint-Exupéry operado por Rhônexpress.

Desde su ampliación, el SYTRAL está formado por 293 comunas con una población de 1.74 millones de habitantes.

Milán

ATM, Azienda Trasporti Milanese, es una sociedad anónima propiedad del Ayuntamiento de Milán. Nació el 1 de enero de 1999, tras una resolución de la Junta Ejecutiva y del Consejo de Ciudad. Está formada por 46 municipios donde residen 2,5 millones de personas en una superficie de 657 km².

Londres

Transport for London (TfL) es el organismo oficial responsable de integrar el sistema de transporte de Londres. Comenzó su andadura en el año 2000, en sustitución de la Autoridad del Gran Londres. Su ámbito es Gran Londres, compuesta por 32 municipios y la ciudad de Londres. El TfL da servicio a 7.5 millones de personas en 1 580 km².

Berlín

La VBB incluye los estados federados de Berlín y Brandemburgo y es una de las autoridades de transporte más grandes de Europa. Sirve a dos regiones, 14 condados y cinco ciudades, lo que supone seis millones de personas (en Berlín, 3.5 millones) y 30 000 km².

Stuttgart

La Verkehrsverbund Berlin – Brandenburg (VVS) es responsable de la movilidad integrada y sostenible en la gran región de Stuttgart (VRS-Verband Region Stuttgart). Comprende la capital del Estado federal de Baden-Württemberg - Stuttgart y sus alrededores, los distritos administrativos de Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg y Rems-Murr-Kreis; es decir, toda la gran región de Stuttgart excepto el distrito de Göppingen. Fue fundada en 1978.

VVS sirve a una población de 2.65 millones de habitantes (Stuttgart, 587 000) en un área de 3 654 km² (Stuttgart 207 km²).

Santiago de Chile

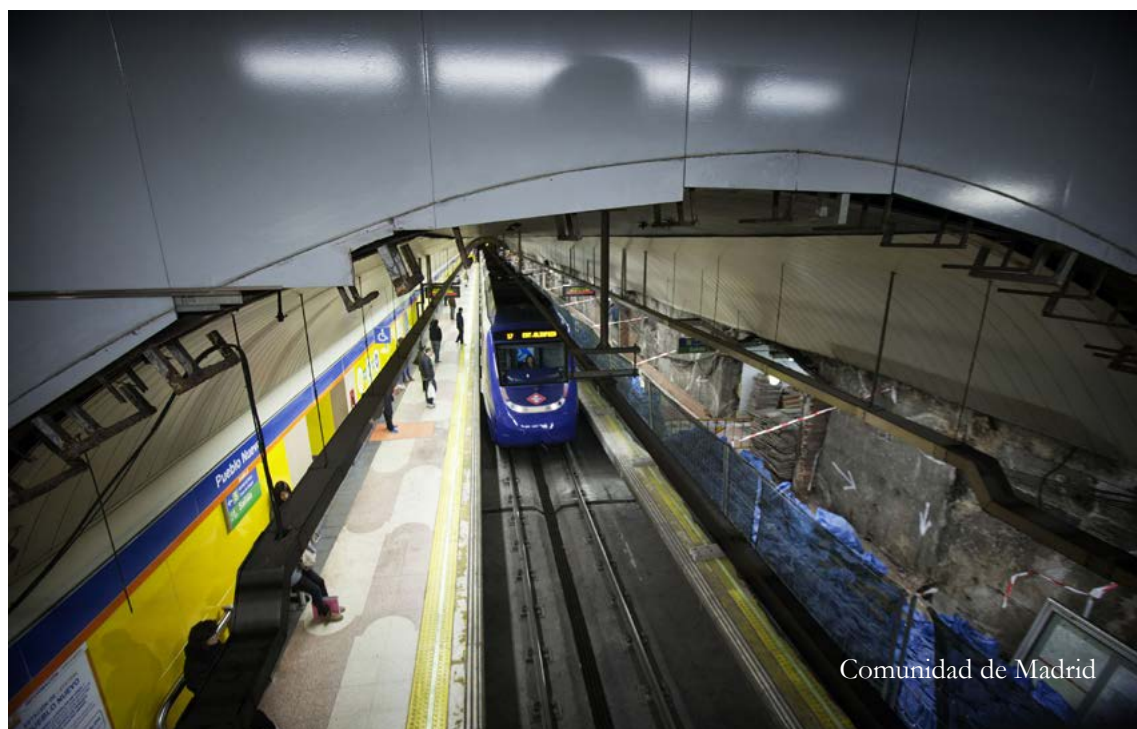
El Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM) es la entidad gubernamental que regula, controla y supervisa el Sistema de Transporte Público Integrado de Santiago (Transantiago). Desde

2007, el Sistema de Transporte Público de la ciudad de Santiago integra física y tarifariamente a la totalidad de los buses de transporte público urbano de la ciudad, operados por empresas privadas, y al Metro de Santiago.

El sistema se inserta en un área de 2 353 km², que abarca las 32 comunas de la Provincia de Santiago más las comunas de San Bernardo y Puente Alto (“Gran Santiago”). Opera en las zonas urbanas de estas comunas cubriendo un área cercana a los 680 km². En el año 2012, la población en estas 34 comunas alcanzaba los 6.2 millones de habitantes.

4.2 Análisis pormenorizado de las ATU analizadas

4.2.1 Madrid (España)



MADRID – CRTM, Consorcio Regional de Transportes de Madrid

1. Creación de la autoridad

El CRTM fue constituido por Ley de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, Ley 5/1985 del 16 de mayo, y se puso en funcionamiento en marzo de 1986.

Es un organismo autónomo del Gobierno de la Comunidad de Madrid que asume las competencias del transporte regular de viajeros que tiene la Comunidad de Madrid, así como el transporte urbano de los municipios que se adhieran voluntariamente a él.

El CRTM constituye una agrupación de administraciones públicas que ceden sus competencias para una administración colegiada de las mismas. Por tanto, las empresas operadoras de transporte no se integran directamente en el CRTM, sino que dependen de este por la adhesión de la administración titular del servicio prestado por ellas.

2. **Ámbito territorial**

El CRTM tiene un ámbito de actuación sobre toda la Comunidad de Madrid o provincia de Madrid: 179 municipios, 8 028.5 km² y una población superior a los 6.5 millones de personas.

La ciudad capital Madrid tiene 3.2 millones de habitantes y una superficie de 606.4 km².

Ratios región/ciudad capital: población: 2 – superficie: 13.2.

3. **Modos de transporte – oferta y demanda**

OFERTA:

- Metro: tiene una longitud de 288 km, 12 líneas más un ramal y 292 estaciones. Se extiende a 12 municipios metropolitanos.
- Metro ligero/tranvía: la red de metro ligero se compone de cuatro líneas inauguradas en 2007 que cuentan con una longitud de 35.5 km y 57 estaciones.
- Ferrocarril Renfe - Cercanías: nueve líneas, una extensión de 391 km y 92 estaciones-red, cinco de ellas fuera de la Comunidad de Madrid.
- Autobús urbano de Madrid ciudad (EMT): 204 líneas, de las que 177 son diurnas y 26 nocturnas. El parque de vehículos supera los 1 903 autobuses con 6.6 años de antigüedad media.
- Autobuses urbanos en otros municipios: 36 municipios de la región, además de Madrid capital, tienen una red de autobuses urbanos, con un total de 118 líneas y una flota de 276 autobuses.
- Autobuses interurbanos: 348 líneas cubren todo el territorio de la Comunidad de Madrid, normalmente uniendo los diferentes municipios con la capital, con una flota de 1 722 autobuses.

DEMANDA:

1 369.7 millones de viajeros durante el año 2013, lo que da un ratio de 211 viajes año/habitante. La distribución por modos es la siguiente:

- Metro: 560.4 millones
- EMT Madrid: 406.8 millones
- Autobuses urbanos otros municipios: 37.9 millones
- Autobuses interurbanos: 171 millones
- Metro ligero: 14.5 millones
- Renfe - Cercanías: 179 millones

4. **Operadores existentes**

- Metro: explotado por Metro de Madrid, S.A., empresa pública con accionariado de la Comunidad de Madrid (100%). Existen dos concesiones APP en la red de metro: la línea 9, 19 km, (Puerta de Arganda – Arganda del Rey) operada por TFM, y el tramo de la línea 8 entre las terminales del aeropuerto (Barajas – Aeropuerto T4), en este caso operado por Metro de Madrid.

- Ferrocarril Renfe - Cercanías: empresa pública dependiente de la Administración General del Estado, Ministerio de Fomento, y que es operada por la Dirección General de Servicios de Cercanías y Media Distancia de RENFE.
- Metro ligero/tranvía: concesiones de las cuatro líneas de metro ligero/tranvía bajo tres APP, explotadas por: Metros Ligeros de Madrid, que gestiona la línea ML1; Metro Ligero del Oeste, que tiene en concesión las líneas ML2 y ML3; y el tranvía de Parla, ML4, explotado por la empresa Tranvía de Parla y que es una concesión del propio ayuntamiento de Parla.
- Autobuses EMT de Madrid: Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A., propiedad del Ayuntamiento de Madrid, responsable de operar las líneas urbanas de autobuses en dicho municipio. Dentro de este existe una línea operada por una empresa privada.
- Autobuses urbanos de otros municipios: nueve municipios prestan el servicio urbano al amparo de concesión (siete) o mediante gestión directa (dos), y además en otros 27 municipios se presta el servicio urbano en el marco del operador interurbano.
- Autobuses interurbanos, explotados por 26 empresas privadas mediante 29 concesiones administrativas.
- Intercambiadores: concesiones APP de cinco terminales subterráneas de autobuses interurbanos conectados a la red de Metro de Madrid, así como con las carreteras nacionales de acceso a la capital.

5. Funciones de la autoridad

1. Planificación de los servicios: tiene delegada la planificación de los servicios y el establecimiento de programas de explotación en coordinación con los operadores y ayuntamientos en el caso de líneas urbanas.
2. Ordenación de la red: el CRTM es responsable de la tramitación y resolución de las autorizaciones y las concesiones (interurbanas y urbanas).
3. Gestión de los servicios: también tiene delegado el establecimiento de programas de explotación en coordinación con los operadores.
4. Inversiones en infraestructuras de transporte:
 - Planificación
 - Control de la explotación

En este caso, tiene la competencia de la coordinación, mediante acuerdo, con cuantos organismos desarrollen programas de actuación que incidan directamente en el transporte, tales como la ordenación del territorio, las inversiones de nueva red viaria de competencia estatal, autonómica y local, y la gestión de la circulación en los grandes municipios de la Comunidad de Madrid.

5. Inspección: CRTM

6. Sanción: CRTM

7. Financiación de los servicios:

- Subvenciones a la explotación.
- Pago de la tarifa técnica de las APP.
- Compensación de la integración tarifaria.
- Compensación de los títulos sociales.

Asimismo, son competentes en el establecimiento de un régimen especial de compensación económica a las empresas que tengan asignada una tarifa a cargo del usuario inferior a la de equilibrio, siempre que los déficits no sean imputables a la mala gestión del operador.

8. Coordinación entre modos sobre los que no tiene competencias básicas: Renfe.

9. Política tarifaria y títulos de transporte: CRTM.

10. Integración tarifaria: CRTM.

11. Estudios e investigaciones de mercado: CRTM, aunque los operadores también desarrollan estudios propios.

12. Gestión del tráfico viario: no es competencia del CRTM, aunque coordina con ayuntamientos posibles incidencias en la explotación del servicio y el probable desarrollo de carriles bus.

13. Resolución de controversias: no, salvo en las funciones asignadas.

14. Desarrollo normativo: no, salvo en sus competencias.

15. Coordinación con usos del suelo: sí, emite informes preceptivos sobre los nuevos desarrollos urbanísticos.

Resumiendo:

- Infraestructuras: el CRTM es responsable de la planificación de las infraestructuras de metro, metro ligero e intercambiadores. Colabora con el Ministerio de Fomento en la planificación del ferrocarril de Renfe - Cercanías y de las plataformas de autobuses en carretas nacionales.

El CRTM es responsable de elaborar, coordinar y seguir el Plan Estratégico de Movilidad en la Comunidad de Madrid.

La responsabilidad del proyecto y construcción de la red de metro recae en la Dirección General de Infraestructuras de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, para los intercambiadores lo realiza el CRTM, ya que supone un acuerdo previo de la Comunidad con el Ayuntamiento de Madrid.

Las concesiones APP de construcción y operación de metro y metro ligero las desarrolla la Consejería de Transportes de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, el seguimiento de la explotación y la calidad del servicio de estas concesiones le corresponden al CRTM.

Las concesiones APP de intercambiadores en cuanto proyecto, construcción explotación corresponden al CRTM.

- Servicios: la planificación, seguimiento y control de los servicios de todas las redes de transporte público, excepto Renfe-Cercanías, corresponden al CRTM.

6. Operadores: relación, supervisión y control de la autoridad

Todas las empresas, públicas o privadas, están bajo la supervisión del CRTM en su cobertura geográfica, y deben seguir sus programas de explotación. Cabe resaltar el estricto control sobre los operadores privados y la mayor capacidad de decisión de las empresas públicas.

Por Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, la competencia del transporte urbano es de los municipios. Sin embargo, en el caso de la región de Madrid, los municipios que tienen transporte urbano, Madrid y otros 36 más, de los 179 que conforman la región, han transferido esta competencia al CRTM, por lo que a cambio tienen dos ventajas directas:

- El déficit de explotación es financiado a medias entre el ayuntamiento y el CRTM.
- Los billetes integrados se pueden utilizar en estas redes.

Además, hay otra serie de ventajas indirectas como:

- El CRTM dispone de profesionales expertos como responsables de la planificación de las redes y servicios transporte urbano, mientras que los ayuntamientos no tienen expertos en estas materias.
- El CRTM instala marquesinas en paradas de autobuses y postes de señalización en las paradas, fuera del municipio de Madrid, bajo una imagen integrada.
- El CRTM publica planos municipales del sistema de transporte público con una información integrada.

7. Integración tarifaria

Tarifas totalmente integradas para todos los modos de transporte. El CRTM se encarga del recaudo mediante la concesión y acuerdos con determinadas redes de distribución, por lo que los ingresos provenientes de los billetes integrados son administrados por el CRTM, que los distribuye entre las empresas de transporte según el uso: cada vez que se sube al bus o se entra en el metro, tranvía, ferrocarril hay que validar el billete.

La integración tarifaria se articula en torno a seis zonas concéntricas, donde la ciudad de Madrid, en la zona central, zona A; los diferentes municipios de la corona metropolitana conforman tres anillos, zonas B1, B2 y B3, y el resto de la región otros dos anillos, C1 y C2.

Hay acuerdos con las regiones limítrofes para extender el Abono Transportes al exterior de la región, creando dos zonas exteriores, E1 y E2.

8. Financiación del sistema de transporte

El presupuesto del CRTM para 2013 fue de 2 034.7 millones de euros, de los que el 49.4% proviene de los ingresos por tarifas y el restante 50.6% proviene de las subvenciones aportadas por:

- Gobierno nacional (12%)
- Gobierno regional (76.1%)
- Gobiernos locales: Madrid (10.2%) y otros municipios (1.7%)

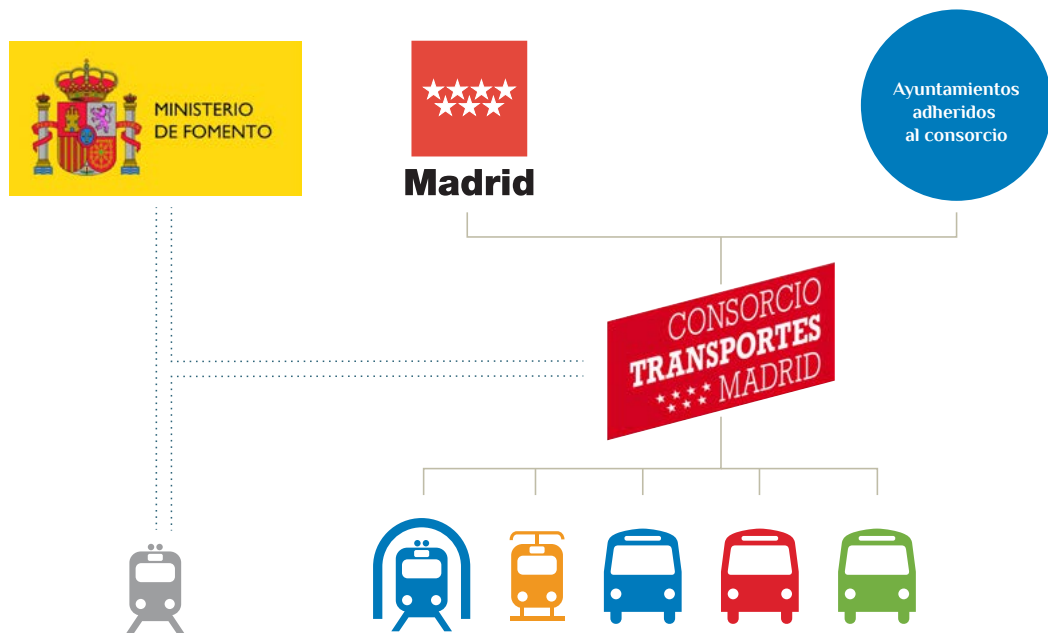
En cuanto a los componentes del coste, se reparten de la siguiente manera:

- Funcionamiento del CRTM: 48.8 millones de euros

- Metro de Madrid, S.A.: 662.3 millones de euros
- Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A.: 451.7 millones de euros
- Renfe-Cercanías: 146.4 millones de euros
- Concesiones ferroviarias (TFM, metros ligeros): 123.7 millones de euros
- Concesiones por carretera (autobuses urbanos e interurbanos): 494.8 millones de euros
- Otras necesidades (concesiones administrativas, metrobúhos, etc.): 60.8 millones de euros

9. Gobernanza

Estructura de gobernanza con la participación de los tres niveles de administración y otros agentes sociales:



El Consejo de administración está compuesto por 20 delegados:

- Gobierno regional: siete representantes (35%). Uno de ellos es el presidente del CRTM, que es el consejero de transportes de la Comunidad de Madrid, y que tiene calidad de voto en el Consejo de Administración.
- Madrid ayuntamiento: tres representantes (15%). Uno de ellos es el vicepresidente del CRTM.
- Los otros 178 municipios: tres representantes (15%)
- Administración General del Estado: dos representantes (10%)
- Asociaciones de operadores privados: dos representantes (10%)
- Sindicatos: dos representantes (10%)
- Asociación de consumidores y usuarios: un representante (5%)

Comité ejecutivo por medio de una comisión delegada repartida a partes iguales entre el Gobierno regional y el Ayuntamiento de Madrid, con tres delegados por cada parte, pero con calidad de voto del presidente del CRTM.

Además, la ley de creación del CRTM consideraba un comité técnico, pero nunca se llegó a crear. Este se define en la ley como un órgano de concertación y de apoyo al Consejo de Administración, integrado por representantes de las administraciones públicas interesadas, así como de las empresas públicas

y privadas que gestionan los diferentes servicios y de los trabajadores.

10. Estructura organizativa de la autoridad

- Director gerente, nominado por el consejero de transportes o por el presidente de la Comunidad de Madrid, y aprobado por el Consejo de Administración.

Dependiendo de esta Dirección General hay tres direcciones:

- Secretaría General
 - División de Coordinación Administrativa, de la cual dependen tres áreas: Económico-Financiero, Gestión Comercial, y Régimen Jurídico, Contratación y Recursos Humanos.
 - Área de Calidad y Atención al Cliente.

- Dirección de Planificación Estratégica y Explotación
 - Comprende nueve áreas: Metro y Metros Ligeros; Autobuses Urbanos de Madrid; Transportes Interurbanos y Urbanos Otros Municipios; Centro de Gestión del Transporte Público; Sistemas; Estudios y Proyectos; Accesibilidad; Explotación de Intercambiadores; Información sobre el Servicio y Señalización. Todas ellas están bajo la coordinación de la Subdirección de Explotación.

- Dirección de Relaciones Externas

Comité de Dirección: desde hace tres años existe un Comité de Dirección interno del CRTM, con el objetivo de debatir y coordinar las actividades a desarrollar por el organismo, y está compuesto por los siguientes siete responsables:

- Director gerente
- Secretario general
- Director de la División de Coordinación Administrativa
- Jefe del Área de Calidad y Atención al Cliente
- Director de Planificación Estratégica y Explotación
- Subdirección de Explotación
- Director de Relaciones Externas

El personal del CRTM se compone de 125 personas, número muy ajustado para la gran cantidad de funciones que debe realizar, lo que lleva a que tenga que apoyarse en personal externo para poder realizar alguna de ellas, y las funciones de inspección que desarrolla son limitadas.

4.2.2 Barcelona (España)



BARCELONA – ATM Área de Barcelona, Autoridad del Transporte Metropolitano

1. Creación de la autoridad

La ATM es un consorcio interadministrativo de carácter voluntario, creado en 1997, al que pueden adherirse todas las administraciones titulares de servicios públicos de transporte colectivo, individualmente o a través de entidades que las agrupen y las representen, que pertenezcan al ámbito formado por las comarcas de El Alt Penedès, El Baix Llobregat, El Barcelonès, El Garraf, El Maresme, El Vallès Occidental y El Vallès Oriental.

La conveniencia de la creación de un organismo coordinador del transporte metropolitano se hacía sentir desde hacía tiempo, pero no fue sino hasta el Acuerdo Marco de 1995 que el Estado, la Generalitat y las administraciones locales (Ayuntamiento de Barcelona y Entidad Metropolitana del

Transportes – EMT, que en aquel momento comprendía 18 municipios) reconocieron la necesidad de una entidad de colaboración de tipo consorcial para la organización del sistema de transporte público colectivo del área de Barcelona.

En octubre de 1996, el comité ejecutivo para la creación de la ATM presentó a las administraciones el protocolo de bases y criterios de creación de esta entidad y, finalmente, el 19 de marzo de 1997 se firmó el convenio y el acuerdo de constitución de la ATM.

Las administraciones consorciadas hoy en la ATM son la Generalitat de Catalunya y las administraciones locales, que son el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona (AMB, sucesora de la EMT, hoy ampliada a 36 municipios) y la Asociación de Municipios por la Movilidad y el Transporte Urbano (AMTU), compuesta por los municipios exteriores a la AMB que disponen de transporte urbano.

2. **Ámbito territorial**

La ATM comprende 164 municipios de la región metropolitana de Barcelona, con una extensión de 3 237.1 km² y 5 012 961 habitantes.

Barcelona municipio alberga 1.6 millones de habitantes en 101 km². La AMB se compone de 36 municipios, con una población de 3.2 millones de habitantes en 636 km².

Ratios región/ciudad capital: población: 3.2 – superficie: 32.1

3. **Modos de transporte – oferta y demanda**

OFERTA:

- Metro: tiene una longitud de 102.6 km, 7 líneas, 141 estaciones y 83.2 millones de coches-km. Se extiende a ocho municipios de la AMB. En esta red está incluido el Funicular del Montjuic de 758 m de longitud y dos estaciones.
- La red ferroviaria, gestionada por Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) y por la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (Renfe). Conjuntamente consta de ocho líneas, una extensión de 592 km y 186 estaciones. Tres de las líneas de FGC son líneas urbanas de metro.
- Tranvía metropolitano: existen seis líneas de tranvía que se extienden a lo largo de 30 km y un total de 56 estaciones.
- Autobús urbano de Barcelona ciudad y de nueve municipios de la AMB: dispone de 100 líneas y una extensión de 870.7 km. El parque de vehículos asciende a un total de 1 070 autobuses, con una edad media de 8.7 años y una velocidad en hora punta de 11.65 km/h.
- Concesiones de autobuses de la AMB: comprende 10 concesiones, de 100 líneas con una longitud de red de 1 377.5 km y una flota de 700 autobuses.
- Autobuses urbanos de la AMTU: cuentan con 120 líneas con una red de 1 067.9 km.
- Autobuses interurbanos: cuentan con 369 líneas, una extensión de algo más de 10 000 km y 504 vehículos en servicio con una antigüedad media de 6.1 años.

- Servicios turísticos: Bus Turístico de Barcelona, que opera tres rutas con una flota de 74 vehículos; Tramvia Blau al pie del funicular al Tibidabo, de 1 276 m de longitud; y Teleférico de Montjuic, de 752 m de longitud.

DEMANDA:

En 2014 hubo 915.6 millones de viajeros, entendidos como validaciones efectuadas, lo que da un ratio de 183 viajes año/habitante. La distribución por modos es la siguiente:

- 375.7 millones de viajeros en modo metro.
- 24.5 millones de viajeros en el tranvía.
- 182.4 millones de viajeros en la red ferroviaria (de los cuales 105.2 en Renfe - Cercanías y FGC con 77.2).
- 184.3 millones de viajeros en los autobuses urbanos de TMB Barcelona.
- 79.7 millones de viajeros en los autobuses de la AMB.
- 38.1 millones en otros autobuses de la AMTU.
- 30.9 millones de viajeros en los autobuses interurbanos.

Los servicios turísticos tuvieron una demanda de 7.3 millones de viajeros, la mayoría de ellos en los autobuses turísticos, 5.75 millones de viajeros.

4. Operadores existentes

- Metro: explotado por TMB, empresa pública cuya administración titular es la AMB, responsable también de los autobuses urbanos de Barcelona.
- El servicio de ferrocarril suburbano: prestado por FGC, empresa pública cuya titularidad recae en el Gobierno catalán, y Rodalies RENFE, división de Renfe - Cercanías, empresa ferroviaria pública española, aunque la administración titular del servicio recae en la Generalitat desde el año 2010.
- El tranvía es gestionado por el operador Tramvia Metropolità, empresa privada que responde a un nuevo modelo de relación entre el operador y la administración, ATM. La empresa es responsable de la construcción de la red y de su explotación, y a cambio recibe de la administración un canon por pasajero transportado.
- Autobuses urbanos, explotados por TMB en la ciudad de Barcelona y en los nueve municipios del entorno, dependientes de AMB.
- Concesiones privadas concesionadas por AMB en los municipios de su ámbito, además de TMB. Son contratos de gestión interesada, donde hay reparto de riesgos económicos y de demanda, fundamentalmente, así como un sistema bonus-malus basado en un estricto control de calidad.
- Autobuses interurbanos: explotados por cerca de 40 operadores de autobús, concesionados por la Generalitat de Cataluña.
- Los grandes municipios de la región metropolitana se han dotado de su propia red de transporte urbano, son una treintena y varían considerablemente según su tamaño. Están asociados en la AMTU.
- Existen dos empresas de servicios turísticos: TMB y City Tour Barcelona, ambas ofreciendo un servicio hop on – hop off.

5. Funciones de la autoridad

La ATM tiene como finalidad articular la cooperación entre las administraciones públicas titulares de los servicios y de las infraestructuras del transporte público colectivo de la región metropolitana de Barcelona de que forman parte, así como la colaboración con las administraciones comprometidas con el transporte público colectivo desde un punto de vista financiero o que son titulares de servicios propios.

Las funciones de la ATM son:

1. La planificación de las infraestructuras del transporte público de viajeros en su ámbito territorial: definen sus características, programan las inversiones proponiendo los convenios de financiación a suscribir y supervisan los correspondientes proyectos a los efectos de verificar el cumplimiento de los objetivos de la planificación.
2. Establecimiento de programas de explotación coordinada para todas las empresas que los prestan y la observación de la evolución del mercado global de los desplazamientos, con especial atención al seguimiento del comportamiento del transporte privado.
3. La elaboración y aprobación de un marco de tarifas común dentro de una política de financiación que defina el grado de cobertura de los costes por ingresos de tarifas y la definición del sistema de tarifas integrado.
4. La concertación, junto con los titulares del servicio, de contratos-programa u otro tipo de convenios con las empresas prestadoras de los servicios de transporte público en su ámbito territorial.
5. La concertación de los acuerdos de financiación con las administraciones públicas a fin de subvenir al déficit de los servicios y los gastos de funcionamiento de la estructura de gestión.
6. La titularidad de los ingresos de tarifas por títulos combinados y el reparto que proceda entre los operadores.
7. El control de los ingresos, los costes y las inversiones de las empresas prestadoras a efectos de lo que disponen los apartados anteriores.
8. El ejercicio de las competencias administrativas respecto de la ordenación de los servicios de su ámbito territorial que las administraciones públicas firmantes del acuerdo-marco de 28 de julio de 1995 y las adheridas decidan atribuirle.
9. La publicidad, la información y las relaciones con los usuarios.
10. El establecimiento de relaciones con las otras administraciones para el mejor cumplimiento de las funciones atribuidas a la ATM de conformidad con estos Estatutos.

A pesar de lo dicho anteriormente, la Ley 31/2010 del AMB establece en su artículo 14 que será competencia del AMB la aprobación del plan metropolitano de movilidad urbana, entendiendo por movilidad urbana la que afecte el área de gestión unitaria del Área Metropolitana de Barcelona.

Resumiendo:

- **Infraestructuras:** el Plan Director de Infraestructuras (PDI) 2011-2012 fue elaborado por la ATM y asisten a la comisión de seguimiento las diferentes administraciones. El PDI tiene en cuenta el metro, ferrocarriles FGC y Rodalies, intercambiadores, tranvía y plataformas de autobuses. El PDI es aprobado el Consejo de Administración de la ATM, mientras que Gisa (empresa de la Generalitat encargada de las infraestructuras) es la encargada de ejecutar la parte de las infraestructuras de la Generalitat,

que son las más importantes del plan. Con el resto de administraciones se llega a acuerdos, pero ya no depende de la ATM la ejecución de los mismos.

- Servicios: teóricamente, la coordinación de los servicios depende de la ATM, pero en la realidad es la entidad titular de los mismos quien la lleva a cabo junto con la planificación de los mismos. Solo en Rodalies y el tranvía son definidos los servicios por la ATM. La ATM no tiene competencias de planificación en los servicios del AMB ni de la AMTU, ni tampoco en los de la Generalitat, aunque sí en la red de autobuses nocturnos de esta, TPC Nit. El Plan Director de Movilidad (PDM) tiene un capítulo dedicado al tema de los servicios. Los de inspección dependen de las respectivas administraciones titulares, por lo que la ATM solo se encarga de los servicios del tranvía.

Desde 2010, ATM tiene transferida la titularidad del servicio de Renfe - Cercanías. Es decir, puede decidir sobre los servicios a implantar, pero no en cuanto a las tarifas específicas de Renfe ni en cuanto a la infraestructura. Desde la transferencia ha cambiado la imagen del servicio y ampliado algunos servicios más.

El tranvía es una concesión de ATM.

6. Operadores: relación, supervisión y control de la autoridad

La ATM supervisa el cumplimiento de los contratos con los operadores, tanto públicos como privados, y controla los ingresos, gastos e inversiones. La titularidad de las concesiones del servicio se mantiene en las administraciones titulares. Es decir:

- AMB: para el transporte urbano-metropolitano de su ámbito, incluyendo Barcelona y el metro.
- AMTU: transporte urbano para los municipios exteriores a la AMB.
- Generalitat de Cataluña: para el transporte interurbano en autobús y los Ferrocarriles de la Generalitat.
- ATM: para la concesión del tranvía y el ferrocarril de Renfe - Cercanías. Desde el 1 de enero de 2014, la Generalitat gestiona el servicio ferroviario de cercanías, por medio de la ATM, siendo operado por Renfe - Cercanías bajo la marca comercial de Rodalies de Catalunya.

7. Integración tarifaria

El ámbito del Sistema Tarifario Integrado (STI) comprende la Red Metropolitana de Barcelona (RMB) ampliada hasta los límites de los servicios ferroviarios de Cercanías, las comarcas de l'Anoia y el Bages, y se encuentra dividido en seis coronas y diferentes sectores.

Los títulos integrados cuentan con un número determinado de desplazamientos (10, 50 o 70) en los que, dentro de un periodo de tiempo, los transbordos están despenalizados económicamente con cualquier operador de transporte de la zona o zonas correspondientes. Asimismo, existen títulos con validez temporal (mensual o trimestral) que permiten un número ilimitado de desplazamientos.

La ATM es responsable del desarrollo, la implantación y la gestión del sistema tarifario integrado. En 2014 se amplió el ámbito del sistema tarifario de la ATM en dos nuevas coronas a toda la provincia de Barcelona, así como a la comarca de Ripollès (en Gerona).

8. Financiación del sistema de transporte

En 2013, los costes del sistema fueron de 1 306 millones de euros y los ingresos totales 1 125 millones de euros, por lo que hubo un déficit presupuestario de 181 millones de euros (13.9%). Los ingresos tarifarios fueron de 756.02 millones de euros, lo que representa una cobertura de 57.9%, siendo por tanto el subsidio el 42.1% de los costes del sistema. Durante el año 2014 las subvenciones alcanzaron los 569.3 millones de euros, que fueron aportados por:

- Generalitat de Cataluña: 281.1 millones de euros (49.4%)
- Ayuntamiento de Barcelona: 90.2 millones de euros (15.8%)
- AMB: 101.8 millones de euros (17.9%)
- Otros: 1.2 millones de euros (0.2%)
- Administración General del Estado: 95 millones de euros (16.7%)

Gracias a la Ley 31/2010 del Parlamento de Cataluña, la AMB dispone del tributo metropolitano, con el objetivo de financiar el transporte público de viajeros en su ámbito. Se trata de un tributo directo, de carácter real, que grava el valor de los bienes inmuebles de naturaleza urbana o de características especiales, que se exige en los municipios de la primera corona metropolitana o zona tarifaria 1. El TM toma como base de referencia el tributo sobre el que se establece: el IBI. Por lo tanto, se exige en los mismos casos que el impuesto del IBI y a los mismos sujetos pasivos.

Con este tributo se financia el transporte público de pasajeros en el AMB; es decir, los autobuses, el metro y el tranvía. En 2015 representó 99.6 millones de euros.

9. Gobernanza

Consejo de Administración: es el órgano rector de la ATM. Se compone de 18 miembros de pleno derecho —nueve en representación de la Generalitat de Cataluña, siete en representación de las administraciones locales constituyentes (Ayuntamiento de Barcelona y AMB) y dos en representación de la AMTU—, además de dos en representación de la administración del Estado con carácter de observadores.

Comité Ejecutivo del Consejo de Administración: está formado por seis miembros, tres en representación de la Generalitat de Cataluña, dos en representación de las administraciones locales constituyentes (Ayuntamiento de Barcelona y AMB) y uno en representación de la AMTU.

Tiene la función general de examinar y elevar al Consejo de Administración las propuestas sobre instrumentos de planificación del Sistema Metropolitano de Transporte Público Colectivo, los convenios de financiación y los contratos de servicios con administraciones y operadores, el sistema tarifario y los presupuestos anuales, entre otros.

La ATM dispone de una serie de órganos de consulta y asesoramiento al comité ejecutivo:

- Comisión de Asesoramiento Jurídico: da asistencia y asesoramiento jurídico al comité ejecutivo. Está formada por representantes de la Generalitat de Catalunya, del Ayuntamiento de Barcelona, del Área Metropolitana de Barcelona, de la AMTU y de la propia ATM.
- Ponencia Técnica de Operadores del Transporte Público Colectivo Metropolitano: es el órgano de colaboración y consulta del consorcio en cuestiones de carácter técnico, y está compuesta por representantes de los operadores de transporte público de la región metropolitana.

- Consejo de la Movilidad de la ATM: la aprobación de la Ley de la Movilidad, del 13 de junio de 2003, comportó una modificación de los estatutos de la ATM para convertirla en autoridad de la movilidad. Esta ley también prevé la constitución de consejos territoriales de la movilidad.

- Comité de Seguimiento de la Integración Tarifaria: sigue existiendo como la cámara de compensación de los billetes integrados de la ATM, y cobrará mayor relevancia con la implantación de la nueva tarjeta T-Mobilitat y su extensión a todo el ámbito de Cataluña.

10. Estructura organizativa de la autoridad

- Dirección General, nombrada por la Generalitat de Cataluña y aprobada por el Consejo de Administración.

Dependiendo de esta Dirección General hay cinco departamentos o direcciones:

- Departamento de Sistemas y Cooperación Internacional
- Departamento de Asesoría Jurídica y Contratación
- Dirección Técnica
- Dirección Económica y Financiera, y de Integración Tarifaria
- Dirección de T-Mobilitat (tarjeta de pago)

Consejo de Dirección: compuesto por el director general y las cinco direcciones o departamentos que conforman la ATM. Su objetivo es discutir y aprobar todos los aspectos que se elevan al Comité Ejecutivo y al Consejo de Dirección.

El personal de la ATM se compone de 24 personas, número muy escaso pero también hay que resaltar que las administraciones titulares de los servicios autobuses y metro, como AMB y Generalitat de Cataluña, desarrollan las funciones técnicas y de inspección de estos servicios con personal de ellas y, por lo tanto, no están en ATM.

4.2.3 París (Francia)



PARÍS – STIF (Syndicat des Transports d'Île-de-France)

1. Creación de la autoridad

La Autoridad de Transporte Público STIF es responsable en la región de Île-de-France, con sus ocho departamentos que se conforman en coronas:

- París capital en el centro
- La Pequeña Corona, tres departamentos: Hauts-de Seine-, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne
- La Gran Corona, cuatro departamentos: Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Yvelines

2. Ámbito territorial

Cobertura: más de 11 millones de habitantes en una superficie de 12 000 km², distribuidos en 1 281 comunas (municipios).

La capital París alberga a 2.1 millones de habitantes en 105 km².

3. Modos de transporte – oferta y demanda

OFERTA:

- Metro: 16 líneas, 221 km (168.4 km en París y 43.7 km en los suburbios), 381 estaciones (327 en París y 54 en los suburbios).
- Tren: 13 líneas, con cinco líneas tipo RER (red exprés regional que cruza subterráneamente París de lado a lado) y ocho líneas convencionales con inicio en las estaciones terminales de París. La red de cercanías operada en Ile-de-France ofrece 448 estaciones y 1 525 km de vías.
- Tranvía: ocho líneas, con una longitud de 100 km.
- Autobús: existen varios operadores: RAPT 316 líneas diurnas (59 en París, dos lanzaderas al barrio Balabus y una línea temporal, 205 líneas en los suburbios y 49 servicios municipales) y 35 líneas nocturnas (Noctilien). OPTILE, organización profesional de operadores privados de autobús en la región de Ile-de-France, 84 empresas que sirven en 1 100 de los 1 300 municipios de la región, con 1 091 líneas. Además, la SNCF dispone de 16 líneas nocturnas. En total hay 1 519 líneas y casi 8 500 autobuses.

DEMANDA:

En 2014, la demanda anual de viajes en transporte público en la región ascendió a 4 298.8 millones, que se repartieron entre los modos y en millones de viajeros/año de la siguiente forma:

- Ferrocarril: 1 211
- Metro: 1 526
- Tranvía: 330
- Autobús: 1 338

4. Operadores existentes

RATP: compañía pública nacional de tipo EPIC (establecimiento público de carácter industrial y comercial). Opera todas las líneas del metro y el tranvía de París, los autobuses urbanos de París capital y la pequeña corona, así como la línea A y parte de la línea B de ferrocarril RER.

SNCF: Compañía Pública Nacional de Ferrocarril, opera prácticamente toda la red ferroviaria. Desde 1997, la infraestructura ferroviaria fue asignada a un establecimiento del Gobierno independiente, Red Ferroviaria de Francia (Réseau Ferré de France).

OPTILE: asociación privada creada en 2000 que reúne a unos 75 operadores de autobús que operan en los suburbios, prácticamente hacia la Gran Corona.

5. Funciones

Organización de todos los servicios de transporte público de la región y coordinación de los operadores, definición de la política y niveles de las tarifas, aprobación y supervisión de los proyectos de nuevas infraestructuras e inversión en la calidad del servicio, medición de la satisfacción y planificación de las necesidades futuras de los viajeros, así como financiación de los sistemas de transporte público a través de contratos con las empresas operadoras.

La STIF federa todos los actores (usuarios, representantes políticos, constructores, operadores, gestores de infraestructuras, etc.) y su objetivo es reforzar la oferta de transporte y la calidad de servicio para los viajeros.

En 2005, la STIF fue transferida del Gobierno central al Gobierno regional y asumió nuevas responsabilidades: nuevos servicios (a la demanda, escolares, etc.), recaudación de fondos y financiación, preparación del plan de movilidad y capacidad para delegar parte de sus competencias (con excepción de la política de tarifas) a las autoridades locales.

6. Operadores: relación, supervisión y control de la autoridad

OPTILE, RATP y SNCF son supervisados por la STIF. El control es realizado por su consejo de administración, conformado por concejales electos de la región de Île-de-France.

7. Integración tarifaria

Desde hace dos años, la región Île-de-France ha unificado en una única zona las seis zonas concéntricas que tenía previamente.

8. Financiación del sistema de transporte

En 2014, el presupuesto para financiar el transporte público ascendió a 9.242 millones de euros. La procedencia de estos fondos se divide de la siguiente manera: aportaciones públicas 1.780 millones de euros, que representan el 19.2% del total y se reparten entre 1 231 millones de euros de contribuciones colectividades del STIF, 128 millones de euros del Estado para transporte escolar, 158 millones de euros del Gobierno regional para acción social, 207 millones de euros de departamentos en materia de acción social, y 56 millones de euros de compensación por rutas deficitarias; 3 610 millones de euros (39.1%) por tasa del transporte a las empresas (*versement transport*); 2747 millones de euros (29.7%) de los viajeros, vía tarifa; 865 millones de euros (9.3%) de las empresas obligadas a pagar el 50% del Abono Transportes; y 246 millones de euros (2.7%) de otros ingresos, como publicidad, entradas y venta de productos residuales, y multas de tráfico.

El reparto fue: 53% para RAPT (metro, autobús, tranvía y RER), 35% SNCF (RER, tren y tranvía), 11% para OPTILE (autobús y transporte escolar), 1% para otros.

9. Gobernanza y estructura organizativa

Desde 2005, el Consejo de la STIF se compone de las autoridades regionales y locales. Los 29 escaños se distribuyen de la siguiente manera: 14 al Consejo Regional, cinco a la ciudad de París, siete a otros departamentos, uno a la Cámara de Comercio e Industria de París, uno a los establecimientos públicos de cooperación intercomunal de la región y uno al Comité de Asociados del Transporte Público en la región. El presidente de la STIF es el presidente electo del Consejo Regional.

Además, dispone de un Consejo de Trabajo compuesto por 12 miembros: el presidente del Consejo de Administración, los cuatro vicepresidentes del Consejo, los cinco presidentes de las Comisiones Técnicas, el representante de la Cámara de Comercio e Industria y el representante de los establecimientos públicos de cooperación intercomunal de la región.

También dispone de las siguientes comisiones técnicas:

- Comisión de inversiones y seguimiento de contratos de proyectos
- Comisión económica y tarifaria
- Comisión de la oferta de transporte
- Comisión de la calidad de servicio
- Comisión de la democratización

La STIF cuenta con un personal de 365 trabajadores repartidos en cuatro departamentos principales: Operaciones de transporte, Proyectos de infraestructura, Desarrollo (movilidad y política tarifaria, economía del transporte) y Secretaría general. El personal del que dispone la STIF es un número adecuado a las funciones que realiza. El seguimiento de los contratos, los proyectos de diferente envergadura que está afrontando la región, el desarrollo del plan de movilidad, etc., requieren de personal técnico adecuado, y la STIF ha aumentado su personal en los últimos 5-6 años con el fin de poder afrontar con garantías las funciones que se le han ido encomendado.

4.2.4 Lyon (Francia)



Jean Louis Zimmerman

LYON – SYTRAL Sindicato Mixto de Transportes para el Ródano y la Aglomeración Lyonesa (*Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise*)

1. Creación de la autoridad

SYTRAL es la autoridad de transporte creada en 1985 para coordinar el transporte público y la movilidad en la aglomeración o perímetro urbano de transportes de Lyon.

A partir del 1 de enero de 2015, SYTRAL ha aumentado sus competencias, al ser la autoridad única de transportes del departamento del Ródano (Rhône). Además de la red TCL y del servicio Optibus, SYTRAL pilotará las redes de Autocares del Ródano (Cars du Rhône), Libellule de Villefranche y el enlace rápido al aeropuerto de Saint-Exupéry operado por Rhônexpress.

2. Ámbito territorial

Cobertura antes de la ampliación: perímetro del transporte urbano (PTU) integrado por los nueve distritos de la ciudad de Lyon (47 km² y 496 343 habitantes), las 57 comunas (municipios) del Gran Lyon y siete comunas de los alrededores. Superficie de 613 km² y población de 1.3 millones de habitantes.

Después de la ampliación, el ámbito de SYTRAL son 293 comunas con una población de 1.74 millones de habitantes.

3. Modos de transporte – oferta y demanda

OFERTA:

- **TCL:** red de transporte urbano de la aglomeración lyonesa
 - Metro: cuatro líneas, una de ellas totalmente automática (línea D) y otra línea (línea C) de cremallera, con 178 vehículos, 42 estaciones y 29.4 km de vías.
 - Tranvía: dispone de cuatro líneas, 73 vehículos, 81 estaciones y 48.3 km.
 - Funicular: dos líneas, cuatro vehículos y 1.2 km de vías.
 - Trolebús: siete líneas, tres de ellas de fuerte demanda, con 31 vehículos, con más de 75 paradas y unos 36 km de red.
 - Autobús: 130 líneas con 1 078 km, 17 del área urbana (Rhône), con 988 autobuses, de los cuales 161 son articulados. Además, dispone de cinco midibuses eléctricos para la zona del centro urbano de Lyon (Presque-Île), y da servicio de 141 líneas escolares con 112 autobuses que cubren 79 centros educativos.
 - 25 aparcamientos de disuasión ligados a la red de metro y tranvía con 7 380 plazas de aparcamiento.

- **OPTIBUS**

Red de minibuses acondicionados para el transporte de personas con movilidad reducida en la aglomeración lyonesa. Es un servicio de transporte público a la demanda, del tipo puerta a puerta, creado en 1992, que es operado con 24 autobuses.

- **CARS DU RHÔNE**

Red de transporte interurbano del Ródano que se compone de cinco concesiones de delegación servicio público, con 39 líneas de las cuales dos son exprés. Además, hay 330 servicios escolares y 16 servicios a la demanda.

- **LIBELLULE**

Red de transporte que sirve a las cinco de las 21 comunas de la aglomeración Villefranche-Beaujolais Saône, 78 000 habitantes, por medio de cinco líneas regulares y cuatro escolares y de transporte a la demanda, por medio de 30 vehículos.

- **RHÔNE EXPRESS**

Servicio de tranvía exprés que une el centro de Lyon, barrio de negocios de Part-Dieu, con el aeropuerto de Saint-Exupéry.

DEMANDA:

- La red TCL cuenta con 1.6 millones de viajeros por día y 440 millones de desplazamientos al año.
- Por su parte, OPTIBUS transporta unos 76 500 pasajeros al año, se calcula que 1 900 personas tienen derecho a utilizar este servicio.
- CARS DU RHÔNE: 7.5 millones de viajeros al año.
- LIBELLULE: dos millones de viajeros al año.
- RHÔNE EXPRESS: 1.2 millones de viajeros al año.

4. Operadores existentes

- TCL: el operador privado del grupo de Keolis fue seleccionado por SYTRAL para operar la red TCL después de una licitación competitiva para la delegación de los servicios públicos hasta 2016.
- Rhône Express: es una concesión por 30 años operada por Veolia Transport.

5. Funciones de la autoridad

SYTRAL tiene como funciones desarrollar e implementar el plan de transporte y desplazamientos urbano (PDU), realizar encuestas, definir los objetivos estratégicos, realizar las inversiones necesarias, decidir sobre la oferta de transporte (rutas y frecuencia, ubicación de estaciones y paradas, etc.), definir y revisar las normas de calidad del servicio (puntualidad, disponibilidad, limpieza, seguridad, lucha contra el fraude, etc.), y definir una política de precios adecuada y equitativa.

6. Operadores: relación, supervisión y control de la autoridad

Para ofrecer un servicio de calidad y que sea accesible a mayor número de personas, el funcionamiento de la red se rige por normas, que revisa periódicamente SYTRAL. El funcionamiento real de la red TCL y los servicios OPTIBUS se asignan como parte de un contrato público a un operador privado.

7. Integración tarifaria

Existe plena integración tarifaria.

SYTRAL lleva a cabo una política basada en los principios de equidad y accesibilidad, por lo que existen gran variedad de tarifas y descuentos, con el objetivo de fidelizar a los clientes, con un uso de los pases mensuales en aumento.

Revisión de las tarifas en función de la inflación y los costes de operación.

Cabe resaltar que el coste de la compra del billete en autobús o trolebús es más caro que en el caso del metro o tranvía, de 1.6 euros a 2 euros.

8. Financiación del sistema de transporte

Tres fuentes principales de ingresos:

- Impuesto de transporte aplicado a empresas y autoridades locales ubicadas en la zona y con más de nueve empleados.
- Ingresos por venta de billetes TCL.
- Contribuciones de las autoridades de la ciudad de Lyon y el departamento de Rhone.

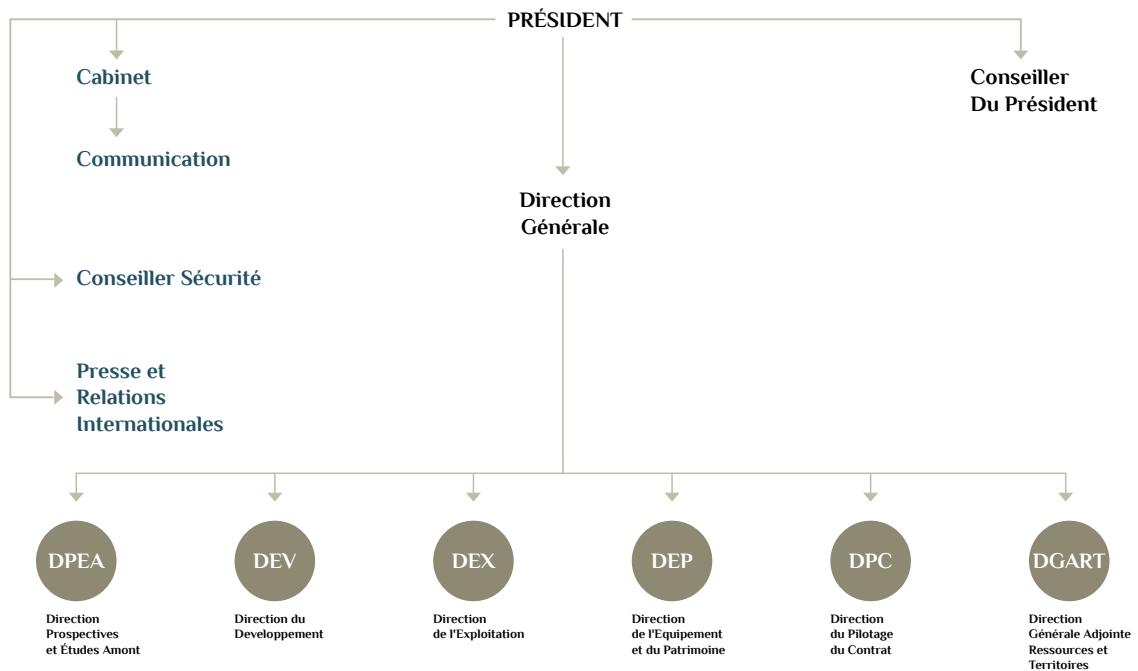
En 2010, 244.1 millones de euros (36%) provinieron de la tasa de transporte (versement transport), 165.7 millones de euros (24%) de la venta de billetes de TCL, 141 millones de euros (21%) de contribuciones de autoridades locales, 103.3 millones de euros (15%) de préstamos y financiación de inversiones, y 29.9 millones de euros (4%) de otros ingresos.

El presupuesto de subvención del año 2015 en función del número de miembros en el Consejo de Administración de cada institución es la siguiente:

Institución	Miembros	Presupuesto 2015 en millones de euros
Metropole	21	148.5 – 70.6%
Departamento Rhône	4	58.4 – 27.8%
Comunidad de Aglomeración Villefranche Beaujolais Saône	1	2.1 – 1%
Comunidad de Comunas del Este de Lyon	1	0.9 – 0.4%
Seis comunas	1	0.5 – 0.2%
Suma	28	210.4

10. Gobernanza

SYTRAL es una autoridad de la administración pública local, cuyo Consejo de Administración está formado por 28 miembros:



- 21 miembros elegidos de Lyon Metropole, entre ellos el presidente.
- Cuatro miembros elegidos del Consejo General de Departamento del Rhône, entre los cuales está el vicepresidente.
- Un miembro elegido del Consejo Comunitario de la Aglomeración Villefranche Beaujolais Saône.
- Un miembro elegido por el Consejo Comunitario de la Comunidad de Comunas del Este de Lyon.
- Un miembro que sea un consejero municipal de las seis comunas adheridas al SYTRAL.

El Consejo de Administración constituye el órgano ejecutivo de SYTRAL, donde se toman las decisiones estratégicas.

2. Estructura organizativa de la autoridad

La estructura del SYTRAL consta de 110 personas, con la siguiente estructura:

- Dirección General: se compone de cinco direcciones: Dirección de prospectiva, estudios y del plan de movilidad, Dirección de explotación, Dirección de desarrollo, Dirección de equipamiento y patrimonio, y Dirección de concesiones de delegación de servicio público.
- Dirección General Adjunta: se compone de los siguientes servicios: Servicio de recursos y control presupuestario, Servicio jurídico, mercado y medios generales, Servicio de contabilidad, Servicio de deuda y tesorería, y Servicio informático.
- Gabinete del Presidente: Servicio de comunicación, responsable de seguridad.

4.2.5 Milán (Italia)



John Picken

MILÁN – ATM, Azienda Trasporti Milanese

1. Creación de la autoridad

ATM, Azienda Trasporti Milanese, es una sociedad anónima propiedad de la Municipalidad de Milán. La ATM fue creada en 1931, pero a lo largo del tiempo los servicios que proporciona se han multiplicado, tanto en el sector de transporte como en los sectores comerciales y de ocio. Hoy en día ATM es una compañía que diseña y gestiona servicios y sistemas de alta tecnología para un transporte sostenible.

Para optimizar la gestión de estas actividades y ofrecer un servicio que cubra las necesidades de la comunidad, la compañía se reestructuró en 2007 en nueve filiales, bajo la matriz de ATM SpA.

2. **Ámbito territorial**

ATM da servicio a la ciudad de Milán, al área metropolitana y a una parte de la provincia, un total 46 municipios, 2.5 millones de personas y 657 km².

La ciudad de Milán tiene 182 km² y una población de 1.3 millones de habitantes.

3. **Modos de transporte – oferta y demanda**

OFERTA:

- Metro: cuatro líneas y una longitud de 95.9 km
- Autobús: 103 líneas, 883.5 km y 1 394 autobuses
- Tranvía: 19 líneas y 171.5 km. Una de estas líneas es interurbana: Milán-Limbiate
- Trolebús: cuatro líneas, 38.8 km y 147 vehículos
- Tren: 12 líneas y 125 estaciones. Además, hay un servicio exprés de trenes al aeropuerto de Malpensa.

DEMANDA:

En 2014, ATM sirvió a más de 691 millones de pasajeros.

Milán dispone de un sistema de peaje de acceso al centro, llamado Área C, por un valor de 5 euros, y con periodo de restricción de acceso de 7:30 a 19:30 todos los días laborables excepto los jueves, que termina a las 18:00. Esta área restringida al tráfico está delimitada por la llamada “Cerchia dei Bastioni” y tiene 43 puntos de acceso. Este sistema es una evolución del sistema previo de 2006, Ecopass, basado en la contaminación de los vehículos.

4. **Operadores existentes**

- La ATM opera las redes de metro, autobuses, tranvías y trolebús de su ámbito.
- Trenord es la compañía de ferrocarriles responsable de la operación de trenes en la región de Lombardía. La compañía se creó como fusión, al 50%, de las dos principales compañías que había en la región, Trenitalia y Ferrovie Nord Milano (FNM). Opera 12 líneas metropolitanas, 42 líneas regionales, así como en servicio Malpensa Express.

5. **Funciones de la autoridad**

La misión de la ATM es actuar como una referencia y un actor clave en los sistemas de transporte integrados en términos de calidad, seguridad y competitividad, operando con un respecto absoluto hacia el medioambiente y teniendo en cuenta el territorio y los cambios sociales.

ATM se ocupa de la gestión de los servicios de transporte (planificación y organización operativa), así como de los servicios asociados con la movilidad en general: planificación, programación y organización de servicios de transporte y de movilidad integrada, incluyendo el estacionamiento y el aparcamiento; realización de estudios y proyectos de planificación, programación, operaciones y gestión, sistemas, estructuras, infraestructuras y servicios para la movilidad de personas, objetos e información; construcción, mantenimiento y reparación de vehículos, bienes, instalaciones y estructuras e infraestructuras que guarden relación con el transporte, la movilidad, los estacionamientos y los aparcamientos; y, finalmente, la promoción y comercialización de bienes, servicios y know-how intrínsecos a dichos sectores.

Además, gestiona 19 aparcamientos, con el control de zonas de aparcamiento y todos los sistemas de pago en la ciudad. También gestiona actividades comerciales (venta de espacios publicitarios, alquiler de locales de negocio, estructuras de negocios y actividades tales como servicios de viajes de ocio, alquiler de coches y restaurante en tranvía).

La ATM también gestiona los servicios de car sharing Guidami y de bicicleta pública BikeMi.

6. Operadores: relación, supervisión y control de la autoridad

Cinco empresas operadoras, una de autobús-trolebús, una de metro, una de tranvía y dos para los servicios ferroviarios, todas ellas de carácter público.

7. Integración tarifaria

En el área de Milán, un sistema tarifario integrado llamado Sitám (Sistema Tarifario Integrado del Área de Milán) permite a los usuarios viajar con un billete sencillo o un pase en todas las líneas urbanas y suburbanas, ATM, las rutas interurbanas a cargo de las autoridades de transporte y algunas secciones de los Ferrocarriles del Estado y Ferrocarriles del Norte. ATM ofrece varios tipos de entradas y abonos, diseñados para satisfacer las necesidades específicas de grupos de pasajeros principales (estudiantes, trabajadores, turistas, los usuarios de edad avanzada, ocasional).

8. Financiación del sistema de transporte

Toda la red de transporte a excepción de los servicios ferroviarios y de algunas líneas de autobús interurbano es operada directamente por la autoridad (ATM) a través de un contrato con la región y el ayuntamiento. Entre las subvenciones que recibe de la región de Lombardía se incluye el porcentaje que corresponde a esta región del impuesto estatal sobre hidrocarburos. Las subvenciones de la región son función de los vehículos-km operados, prefijados por la administración regional y certificados por esta. También recibe aportaciones del ayuntamiento, que contribuyen principalmente a la financiación de la operación de la autoridad de transporte.

Además, ATM obtiene ingresos por la gestión de las áreas de aparcamiento de pago en el viario urbano y los aparcamientos de disuasión.

Los servicios de cercanías operados por FS se rigen por el contrato-programa entre la empresa y el Estado italiano, en el que se definen los mecanismos de participación financiera de este en los costes de explotación de la empresa. El segundo operador ferroviario, FNM (propiedad de la región de Lombardía), opera en régimen de concesión los trenes locales en la zona norte de Milán, recibiendo de la región las aportaciones necesarias.

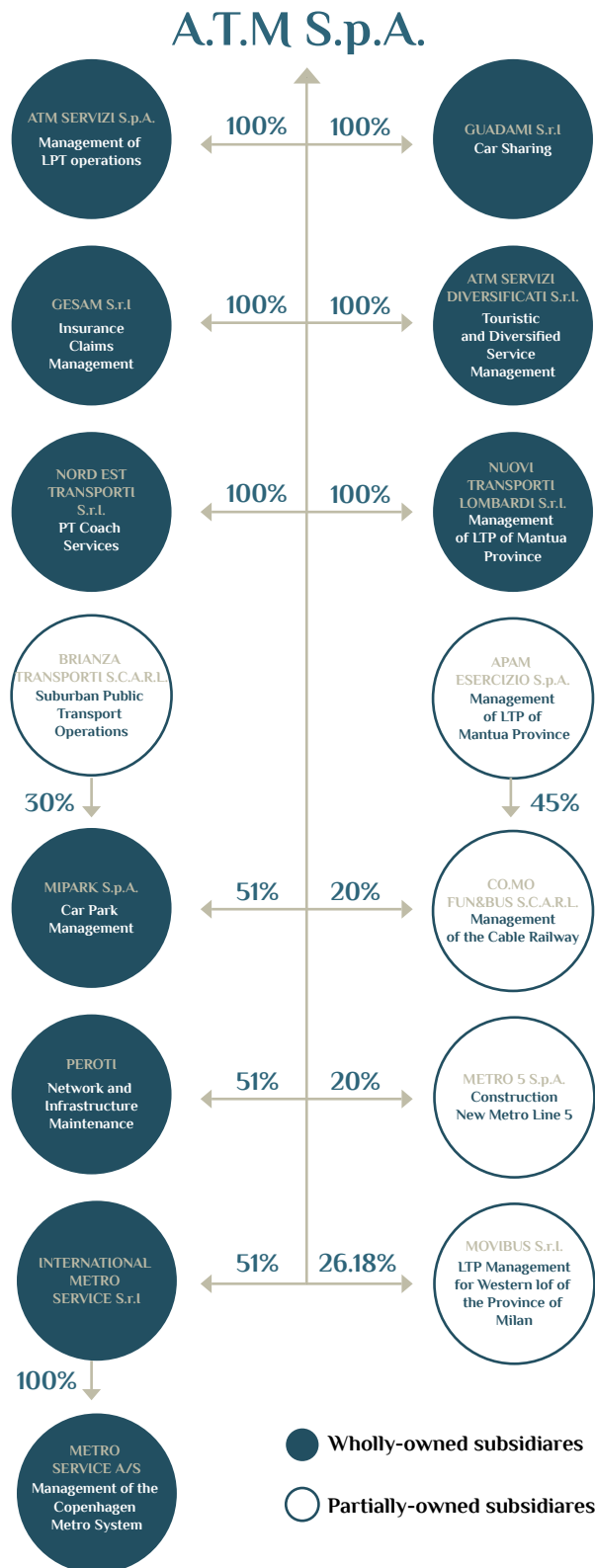
9. Gobernanza y estructura organizativa

Milán Autoridad del Transporte (ATM) nació el 1 de enero de 1999, tras una resolución de la Junta Ejecutiva y el Consejo de Ciudad. Desde el punto de vista jurídico, es una sociedad anónima desde el 3 de enero de 2001. Conforme a lo dispuesto por el contrato de servicio firmado con el Ayuntamiento de Milán, ATM se ocupa de todos los aspectos de la gestión del servicio de transporte público y el desarrollo.

Las actividades de ATM están organizadas con estructura funcional dividida en cinco departamentos: Ventas, Finanzas, Administración y Control, Recursos Humanos y Organización, Operaciones Logís-

ticas. A su vez, las direcciones se dividen en sectores de acuerdo a sus responsabilidades específicas. En la actualidad, el Grupo de ATM se compone de 15 compañías, incluyendo matrices, subsidiarias y filiales

La ATM dispone de 9 356 empleados, número elevado considerando que es una empresa operadora.



4.2.6 Londres (Gran Bretaña)



LONDRES – TfL (Transport for London)

1. Creación de la autoridad

Transport for London (TfL) es el organismo oficial responsable de integrar el sistema de transporte de Londres. Su ámbito es Gran Londres, compuesto por 32 municipios y la ciudad de Londres.

2. Ámbito territorial

Cobertura: 33 municipios, 7.5 millones de personas y 1 580 km²

3. Modos de transporte – oferta y demanda

OFERTA:

- Metro (Tube): 11 líneas, 402 km y 270 estaciones

- Tren: 788 km, 321 estaciones y 18 operadores
- Tranvía: tres líneas, 28 km y 38 estaciones
- Metro ligero: 29 km y 34 estaciones
- Autobús: 700 rutas, 8 000 vehículos y aproximadamente 20 operadores

DEMANDA:

Autobús, más de dos millones de viajes hasta marzo de 2010.

Metro, más de 1 000 millones de viajes en 2010, más de 3.5 millones de viajes diarios.

DLR lleva más de 69 millones de pasajeros al año.

Unos 10 millones de pasajeros en autobús en La Estación de Victoria al año.

Dial-a-Ride, transporte para personas de movilidad reducida, es responsable de más de 1.2 millones de viajes de pasajeros al año.

Tramlink, tranvía en el sureste, lleva más de 26 millones de pasajeros al año.

4. Operadores existentes

La propiedad de la red es de Transport for London y los servicios son prestados por operadores, ya sean públicos o privados.

5. Funciones de la autoridad

Transport for London (TfL) es el organismo oficial responsable de integrar el sistema de transporte de Londres. Entró en funcionamiento en el año 2000, en sustitución de La Autoridad del Gran Londres.

Su función principal es implementar la estrategia en materia de transporte de la Alcaldía y gestionar los servicios de transporte en la capital, que incluyen: autobuses urbanos, Metro de Londres, Docklands Light Railway (DLR), London Overground, Tramlink, London River Services y la estación de autobuses Victoria.

De forma adicional, asume las siguientes responsabilidades: gestión de la tasa de congestión, mantenimiento de 580 km de carreteras y señales de tráfico en Londres, regulación de taxis de la ciudad y el comercio de alquiler privado, garantizar la accesibilidad al transporte mediante transporte a la demanda puerta a puerta para personas con movilidad reducida e iniciativas para peatones y ciclistas.

6. Operadores: relación, supervisión y control de la autoridad

Los servicios de autobús de Londres son propiedad de TfL, pero la explotación del servicio es realizada por 20 operadores, generalmente del sector privado que trabajan mediante contrato con London Buses. En la actualidad, la compañía East Thames Buses es propiedad de TfL. Los autobuses son propiedad de los operadores, pero existe un gran control acerca de la edad y especificaciones de los vehículos por parte de TfL.

La explotación del metro se lleva a cabo por el único operador TfL.

El servicio de metro ligero DLR es propiedad de TfL, pero desde 1997 su funcionamiento y mante-

nimiento corre a cargo de un consorcio privado. En la actualidad, está gestionado por el Consorcio Keolis Amey Docklands

London Rail es una dirección de Transport for London (TfL) involucrada en la relación con la red de trenes de la National Rail dentro de Londres.

Bajo el Acta de Autoridad del Gran Londres de 1999, Transport for London, y concretamente London Rail, es más un administrador que un operador.

7. Integración tarifaria

Todas las tarifas del TfL funcionan a través del sistema de cancelación electrónico Oyster. Existen tarjetas de viajes integradas que dan acceso a todos los modos de transporte, cuyo importe varía según los días de validez y el horario (en hora punta o fuera de hora punta). Los billetes de autobús no tienen distinción zonal. Sin embargo, tanto el metro como el tren están divididos en seis zonas entre las que varía el precio dependiendo, además, de la hora del día y del día de la semana.

8. Financiación del sistema de transporte

El presupuesto de TfL para 2007 fue de 4 900 millones de libras esterlinas. El sistema de transporte cuenta con dos fuentes de financiación principales. Por un lado, los ingresos obtenidos de la venta de billetes (3 000 millones de libras esterlinas). Por el otro, las aportaciones realizadas por el Gobierno del Reino Unido y la Autoridad del Gran Londres (2 000 millones de libras esterlinas).

Esta recaudación se empleó en: metro de Londres (2 000 millones de libras esterlinas), servicios de autobús (1 600 millones de libras esterlinas) y carreteras (781 millones de libras esterlinas).

9. Gobernanza

TfL está dirigida por el consejo que preside el alcalde de Londres, que es quien tiene la responsabilidad ejecutiva. Los miembros del consejo son elegidos por el alcalde debido a su conocimiento de asuntos de transporte.



4.2.7 Berlín (Alemania)

BERLÍN – VBB, Verkehrsverbund Berlín – Brandeburgo

1. Creación de la autoridad

La VBB incluye los Estados federados de Berlín y Brandeburgo por completo.

2. Ámbito territorial

Cobertura: dos regiones, 14 condados y cinco ciudades, seis millones de personas en un superficie de y 30 000 km². VBB es una de las autoridades de transporte más grandes de Europa. Berlín ciudad tiene 3.5 millones de habitantes.

3. Modos de transporte – oferta y demanda

OFERTA:

- S-Bahn: red de cercanías en Berlín. 16 líneas.
- U-Bahn: red de metro de Berlín. Nueve líneas.
- Tren regional: 43 líneas.
- Tranvía: 41 líneas, 26 en Berlín y 15 en Brandemburgo.
- Ómnibus: 949 líneas, 240 en Berlín y 745 en Brandemburgo.
- Trolleybus: dos líneas en Brandemburgo.
- Ferries: siete líneas, seis en Berlín y una en Brandemburgo.

DEMANDA:

En el año 2010, VBB sirvió a 3.45 millones de viajeros al día, 1 260 millones de pasajeros anuales.

4. Operadores existentes

La red ferroviaria y el material rodante pertenecen a los operadores públicos, excepto los autobuses de empresas subcontratadas. En el caso de S-Bahn de DB AG o a la BVG de Berlín para autobús, tranvía, metro y ferries.

5. Funciones de la autoridad

La VBB se encarga de la gestión de tarifas, revisión de contratos de transporte, gestión de calidad y comercialización de los servicios de transporte. Por tanto, planifica y coordina los servicios, garantiza la integración tarifaria del transporte, comunica los beneficios del grupo, se encarga de la información al cliente, coordina los esfuerzos de las ventas y distribuye los ingresos a los operadores.

Las estaciones y paradas son gestionadas por operadores y ayuntamientos. VBB cuenta con una base de datos sobre su estado, a disposición para solicitar financiación para su mantenimiento.

6. Integración tarifaria

En 1999, la estructura de tarifas unificadas VBB reemplazó los múltiples sistemas utilizados anteriormente en Berlín y Brandemburgo. Las tarifas están completamente integradas entre todos los modos, ya sea de la red regional —es decir, ferrocarril, tren regional y autobuses suburbanos y el metro de Berlín— y la red urbana, que comprende los autobuses, tranvías y ferries.

VBB distribuye los ingresos entre las tarifas de las empresas de transporte de acuerdo a una fórmula que se determina a través de encuestas periódicas que realiza.

7. Financiación del sistema de transporte

Financiación de tipo jerárquica. Ejemplos:

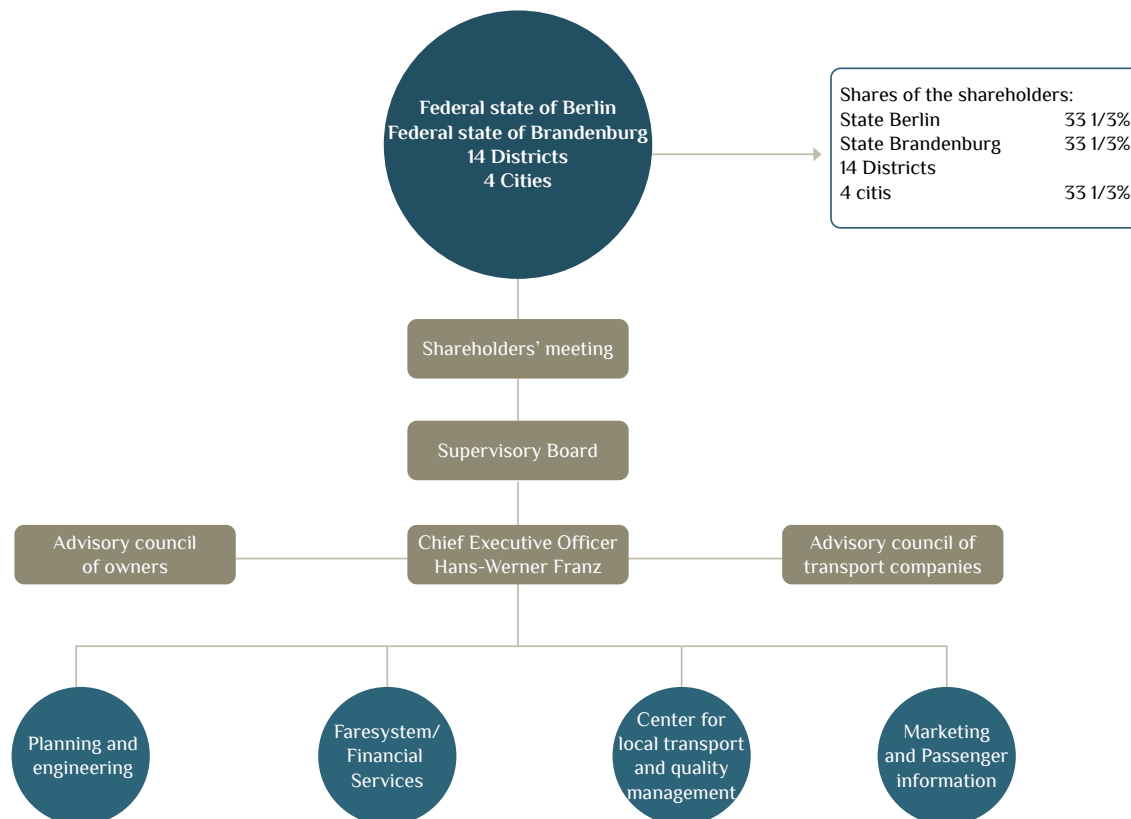
- RAIL (S-Bahn, Regional): Ministerio Federal (subvenciona a los Estados)→ Estados→ Comité Ejecutivo de VBB (que asigna subvenciones a los operadores y apoya a los Estados en la organización del transporte público) → Operadores (públicos y privados).

• Metro, autobús, tranvía (BVG): Estado de Berlín →BVG Operador Público. Hasta 2020 el monopolio de BVG es del 100% en el Estado de Berlín.

En 2006, el presupuesto para el transporte público fue de 1 718 millones de euros que provinieron de dos fuentes principales: 931 millones de euros (54%) por venta de billetes y 787.8 millones de euros (46%) de los subsidios para el transporte público local y regional.

8. Gobernanza y estructura organizativa

Fundada en 1996, la VBB es una sociedad de responsabilidad limitada de propiedad conjunta de los Estados de Berlín y Brandemburgo (con un tercio cada uno) y otro tercio para el conjunto de 18 condados y ciudades de Brandemburgo. Los accionistas son responsables de ordenar los servicios de transporte que luego son prestados por las empresas de transporte. De este modo, las responsabilidades políticas y empresariales se separan.





4.2.8 Stuttgart (Alemania)

Verkehrs und Tarifverbund Stuttgart – VVS Asociación de Transporte Público y Tarifas de Stuttgart

1. Creación de la autoridad

La VVS fue fundada en 1978. Es la responsable de la movilidad integrada y sostenible en la gran región de Stuttgart (VRS-Verband Región Stuttgart). Comprende la capital del Estado federal de Baden-Württemberg - Stuttgart y sus alrededores, así como los distritos administrativos de Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg y Rems-Murr-Kreis. Es decir, toda la gran región de Stuttgart excepto el distrito de Göppingen.

La asociación VVS es conjunta entre los operadores y las autoridades públicas al 50%. Se trata de una sociedad público privada con una estrecha coordinación entre los socios.

La región acoge a 155 000 empresas, entre ellas compañías líderes internacionales en los ámbitos del sector del automóvil y de las tecnologías de la información y comunicación, como Bosch, Daimler,

IBM, Porsche, Stih. La región ofrece empleo a 1 095 425 personas (2012), lo que contribuye a alrededor del 25% del PIB del Estado federal de Baden-Württemberg.

2. Ámbito territorial

VVS sirve a una población de 2.65 millones de habitantes en un área de 3 654 km², correspondiente a 179 municipalidades.

La ciudad de Stuttgart tiene una población de 587 000 habitantes y una extensión de 207 km².

Ratios región/ciudad capital: población: 4.5 – superficie: 17.7.

3. Modos de transporte – oferta y demanda

OFERTA

	Bus urbano	Bus suburbano	Metro ligero	Tren convencional
Número de líneas	55	304	17	24
Operadores	SSB	40	SSB	Deutsche Bahn y Veolia

	SSB		Tren convencional		Autobuses regionales
	Metro ligero	Bus	Trenes regionales	S-Bahn	
Longitud de la red	228	682	539	266	4 288
Número de líneas	17	55	17	7	304
Número de paradas	200	527	92	77	2 837
Número de vehículos	169	267	Sd	146	998
Plaza km año (millones)	4 114	1 273	Sd	8 544	3 083
Número de operadores	1	1	2	1	40
Vehículos-km (millones)	19.92	14.83	7.45	9.19	39.53

DEMANDA:

Diariamente se producen alrededor de 1.1 millones de viajes entre el autobús y el tren, lo que supone 349 millones de viajes anuales. Desde 1978, el número de viajeros ha aumentado en un 97%.

La demanda del transporte público es elevada. En hora punta, la distribución modal entre el vehículo privado y el transporte público es de 60 a 40.

4. Operadores

- SSB, Stuttgarter Straßenbahnen AG, es el principal operador del metro ligero y autobuses en la Stuttgart. Es propiedad de la municipalidad y opera principalmente dentro de la ciudad, aunque también una serie de líneas en los municipios de los alrededores. SSB opera una línea de metro ligero de cremallera y un funicular.
- Deutsche Bahn: explota el ferrocarril convencional y tren suburbano (S-Bahn), que es propiedad del Estado.
- Múltiples compañías de autobuses regionales que operan en los distritos administrativos.

5. Funciones de la autoridad

De acuerdo a su ley de creación, la gran región de Stuttgart, VRS, tiene como principales funciones las siguientes:

1. Planificación regional sobre infraestructura, paisaje, tráfico y transporte, así como la promoción de actividades económicas, algunas tareas de la gestión de residuos, ferias y exposiciones, y desarrollo turístico.
2. Proporcionar una imagen uniforme de la región, tanto internamente como con el mundo exterior.
3. La región también es la autoridad responsable de los ferrocarriles suburbanos (S-Bahn), así como para los servicios de transporte ferroviario de importancia regional que comienza y termina en la región. Estos son operados mediante contratos de concesión.
4. Además, los distritos administrativos y la ciudad de Stuttgart son las autoridades del transporte público de los servicios de autobuses locales dentro de su territorio.

Por su parte, la asociación VVS tiene como objetivo planificar la frecuencia y consistencia de los servicios de acuerdo con las necesidades del transporte público. Tiene como principales funciones la distribución de los ingresos y proporcionar a los pasajeros los horarios de las líneas y la información tarifaria, así como:

- Proveer un número de plazas ofertadas ajustado a la demanda de viajeros.
- Observar estándares uniformes al servir la región.
- Ofrecer buenas conexiones entre las diferentes líneas.
- Promover un marketing unificado de los servicios de transporte público.

Además, VVS integra servicios de movilidad como coche compartido y bicicleta pública. Aboga, así, por el desarrollo continuo de su oferta, al coordinar el transporte público en la región de Stuttgart.

6. Operadores: relación, supervisión y control

VVS mantiene un diálogo continuo con unos 40 operadores de transporte público, con el fin de coordinar los servicios y generar horarios inclusivos, coherentes y consistentes.

7. Integración tarifaria

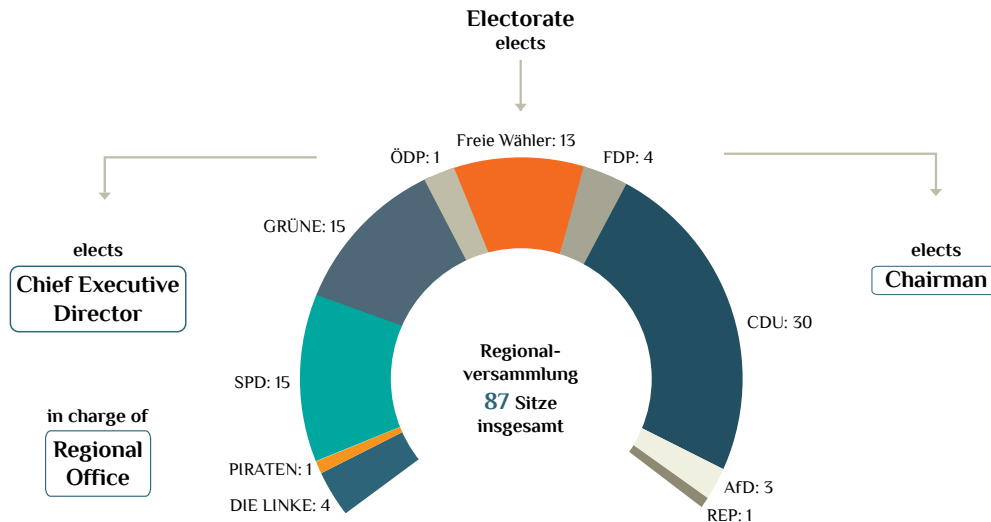
La integración es una realidad para el metro ligero y los servicios de trenes y autobuses urbanos y suburbanos. Todos los billetes son multimodales y permiten el transbordo, tanto los billetes sencillos y multiviaje, como los pases diarios, semanales, mensuales, o anuales, pases de empresa, pases escolares, pases universitarios y pases de tercera edad.

8. Financiación del sistema de transporte

El coste total del sistema VVS es de 660.1 millones de euros, de los cuales 393.3 millones de euros son ingresos por billeteaje (59.5%) y 266.8 millones de euros son aportaciones de la administración (40.5%).

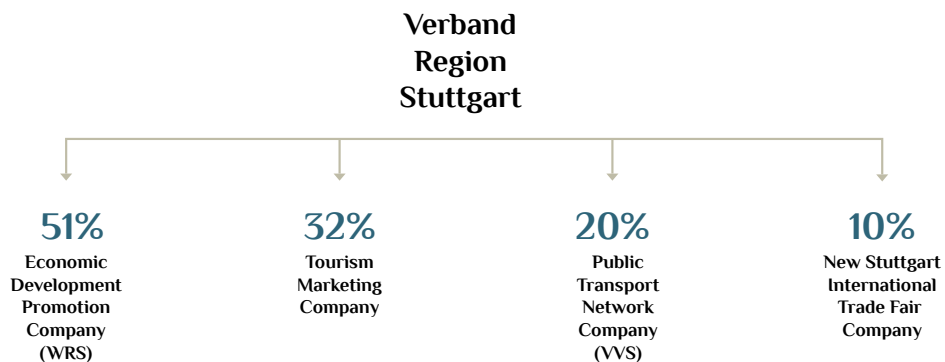
9. Gobernanza y estructura organizativa

La Gran Región de Stuttgart fue fundada en 1994, por ley, con el objeto de contar con una organización política directamente elegida por la población local que esté representada en la Asamblea Regional. El 90.5% del presupuesto de la Gran Región de Stuttgart está dedicado al transporte público. Cada cinco años, la población de la región decide la delegación de esta asamblea que actúa como “Parlamento regional”.



Organización del VRS

El VRS es accionista con un 20% del VVS, entre otras acciones que apoya.



Por su parte, la organización del VVS está presidida por dos directores ejecutivos. Además, el consejo de supervisión del VVS está compuesto por 26 miembros y el presidente del consejo es el alcalde de Stuttgart. El número de miembros en el consejo de supervisión viene establecido según el ratio de aporte de las acciones del VVS. De la siguiente forma:

Accionista	Participación	Miembros
Stuttgart tranvías AG (SSB)	26%	7 ¹
Verband Region Stuttgart	20%	5
DB Regio AG	19%	5
País de Baden-Württemberg	7.5%	2
Ciudad de Stuttgart	7.5%	2
GbR de los socios de la cooperación de los VRS (fusión de las empresas de transporte más pequeñas)	5%	1
Böblingen	3.75%	1
Condado de Esslingen	3.75%	1
Condado de Ludwigsburg	3.75%	1
Rems-Murr-Kreis	3.75%	1
	100%	26

1 Incluyendo tres representantes de los trabajadores.

2 Incluye un representante del RBS y un representante de los empleados.



4.2.9 Santiago de Chile (Chile)

SANTIAGO DE CHILE – DTPM Directorio de Transporte Público Metropolitano

1. Creación de la autoridad

El Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM) es la entidad gubernamental que regula, controla y supervisa el Sistema de Transporte Público Integrado de Santiago (Transantiago), conformado por buses, metro y, en un futuro, trenes.

Desde 2007, integra física y tarifariamente a la totalidad de los buses de transporte público urbano de la ciudad, Transantiago, operados por empresas privadas, y al Metro de Santiago, a través de un único medio de acceso electrónico.

2. Ámbito territorial

El sistema se inserta en un área de 2 353 km², que abarca las 32 comunas de la Provincia de Santiago más las comunas de San Bernardo y Puente Alto (“Gran Santiago”). Opera en las zonas urbanas de estas comunas cubriendo un área cercana a los 680 km². En 2012, se estimaba que la población en estas 34 comunas alcanzaba los 6.2 millones de habitantes.

3. Modos de transporte – oferta y demanda

OFERTA:

• Autobús: el sistema de autobuses está definido por 371 líneas, que cubren una red viaria de 2 790 km con 11 325 paradas y una flota de 6 513 autobuses, con una edad promedio de 4.9 años. Esta red es operada bajo siete empresas concesionarias:

- Inversiones Alsacia: 35 líneas y 685 vehículos contratados.
- Subus Chile: 60 líneas y 1 212 vehículos contratados.
- Buses Vule: 81 líneas y 1 123 vehículos contratados.
- Express de Santiago Uno: 58 líneas y 1 187 buses contratados.
- Metbus: 49 líneas y 875 buses contratados.
- Redbus Urbano: 55 líneas y 589 vehículos contratados.
- STP Santiago: 30 líneas y 374 vehículos contratados.

Estas concesiones se diferencian por colores:



• Metro: 5 líneas, 108 estaciones, 186 trenes, 1 093 coches. Anualmente, los trenes recorren 140 millones de km. La longitud de la red asciende a 104 km.

• Tren: actualmente no está integrado en el sistema, aunque está en proceso de negociación como un plan integrador de modos de transporte público. Junto a la inversión de renovación de trenes del Estado chileno, EFE, se sumará al Sistema de Transporte Público Integrado de Santiago, lo que permitirá homogeneizar su medio de pago con la tarjeta bip! y crear estaciones de intercambio modal, especialmente en las de San Bernardo y aquellas que se encuentran dentro de la ciudad de Santiago. Asimismo, se agregará un sistema de información.

DEMANDA:

Concepto	Autobús	Metro
Transacciones anuales (millones)	973	669
Promedio de transacciones en día laboral	3 227 563	2 271 669
Kilómetros recorridos (millones)	460	140
IPK	2.12	4.78

4. Operadores existentes

Autobús: el Sistema de Transporte Público Integrado de Santiago (Transantiago) es operado por siete empresas concesionarias, denominadas unidades. Estas se congregan en cinco grupos económicos: Alsacia-Express, SuBus, Vule-Metropolitana, Redbus Urbano y STP.

El metro lo opera la empresa de capital estatal Metro S.A.

5. Funciones de la autoridad

El DTPM es el organismo encargado de articular, coordinar y supervisar las acciones, los programas y las medidas tendientes a gestionar el transporte público de la ciudad de Santiago, derivadas de las acciones propias, así como de diversos sectores y entes públicos y privados. Sus principales funciones son:

1. Proponer a las autoridades del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones estudios, planes de licitación de transporte público y las condiciones administrativas, económicas y financieras de dichas licitaciones, así como el programa presupuestario que se requiera para el cumplimiento del Plan de Transporte Urbano de donde se deriva el Sistema de Transporte Público Integrado de Santiago (Transantiago).
2. Coordinar los procesos de licitación de vías y la contratación de los servicios de transporte público, así como revisar las especificaciones y contratos respecto de los servicios complementarios.
3. Coordinar los procesos de negociación que pudieran requerirse en el marco de las acciones para dar cumplimiento a las misiones encomendadas.
4. Supervisar los contratos, participar en instancias de estudios, análisis y mejoramiento del transporte público.
5. Servir de instancia de coordinación para las autoridades y los organismos involucrados en la definición y ejecución de los programas, planes y medidas aplicadas al Transantiago.
6. Revisar, actualizar y renovar el Plan Maestro de Infraestructura de Transporte Público, coordinar la ejecución de las obras contenidas en él por parte de los organismos ejecutores, y ejecutar obras públicas menores de transporte público.
7. Velar por la correcta operación del sistema, a través del seguimiento de las metas y plazos que se definan para la ejecución de sus programas, planes y medidas.
8. Establecer vínculos de coordinación y colaboración con organismos públicos y privados, nacionales, extranjeros o internacionales, que desarrollan actividades en el ámbito del transporte público de pasajeros.
9. Velar por la oportuna y adecuada satisfacción de las necesidades de los usuarios y proponer los ajustes correspondientes en los lineamientos de la autoridad sectorial.
10. Evaluar la normativa vigente y proponer los cambios legales y reglamentarios que resulten necesarios para la creación de una institucionalidad que vele en forma permanente por una adecuada prestación de los servicios de transporte público en la región metropolitana.

Los pilares estratégicos para cumplir los objetivos de DTPM son:

- Calidad de servicio al usuario
- Eficiencia económica
- Integración física y tarifaria

- Infraestructura para el transporte público
- Sustentabilidad en el largo plazo
- Soporte organizacional y de sistemas

6. Operadores: relación, supervisión y control de la autoridad

Las empresas públicas y privadas están bajo la supervisión del D'TPM.

7. Integración tarifaria

Desde 2007, el Transantiago integra física y tarifariamente a la totalidad de los buses de transporte público urbano de la ciudad, operados por empresas privadas, y al Metro de Santiago, a través de un único medio de acceso electrónico (tarjeta BIP).

8. Financiación del sistema de transporte

En 2014, los resultados financieros antes del subsidio fueron:

- Ingresos: 565 902 millones de pesos.
- Egresos: 992 051 millones de pesos.
- El resultado es un déficit de 426 149 millones de pesos. En consecuencia, los subsidios estatales financian el 42.9% del sistema de transporte, mientras que los cobros a los usuarios cubren el otro 57.1%.

El 100% del subsidio proviene del Estado. El subsidio definido en la ley tiene dos componentes:

- El subsidio permanente, destinado a compensar los menores pagos que realizan los estudiantes.
- Un aporte especial para el transporte, conectividad y desarrollo regional.

6. Gobernanza

El D'TPM está compuesto por los siguientes miembros:

- Presidente: el ministro de Transporte y Telecomunicaciones
- Vicepresidente: el ministro de Vivienda y Urbanismo
- Ministro de Obras Públicas
- Intendente de la Región Metropolitana

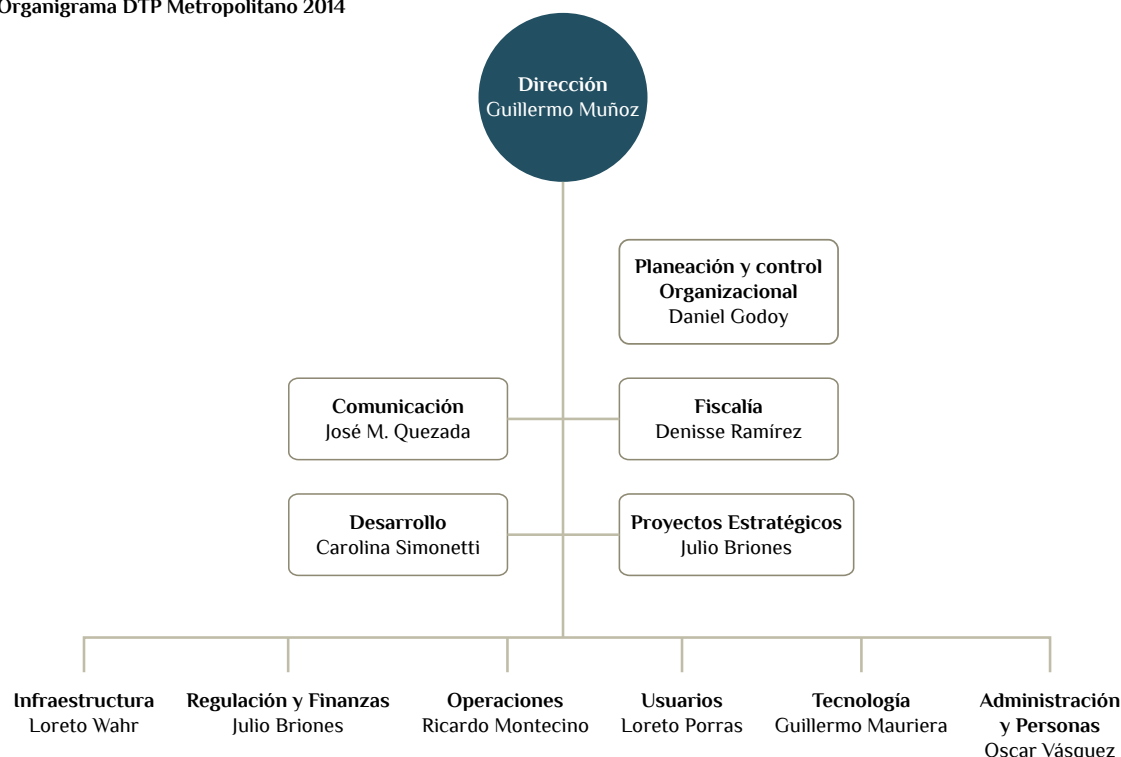
En calidad de invitados permanentes:

- Subsecretario de Transportes
- Subsecretario de Bienes Nacionales
- Secretario Ejecutivo de SECTRA

10. Estructura organizativa de la autoridad

El organigrama del D'TPM se estructura como sigue:

Organigrama DTP Metropolitano 2014



4.3 Aspectos más relevantes de las autoridades analizadas

4.3.1 Marco institucional y normativo

El territorio en el cual se constituyen las autoridades de transporte, aglomeraciones o áreas metropolitanas, se conforma con la existencia de diversas administraciones locales y de diferentes modos de transporte público cuya competencia no solo es la autoridad local, sino también la autoridad regional o nacional. Son los casos de Madrid, Barcelona y París, en donde se dan los tres niveles de competencia, frente a Londres y Milán, donde no existe el nivel regional, ya que son ATU en un área limitada, o Santiago, que concentra las competencias en el nivel nacional. En los casos alemanes, Berlín y Stuttgart, las competencias son de los Estados federales, condados y ciudades que enmarcan la ATU.

El caso normal es que las redes de autobuses urbanos que se desarrollan en el ámbito local tengan competencia local o municipal, mientras que las redes de autobuses interurbanos que afectan a más de un municipio tengan competencia regional o nacional. En cuanto a los sistemas ferroviarios de tranvía-metro ligero, metro convencional o ferrocarril de cercanías se da una mayor variedad, con competencias del nivel local, regional o nacional, según cada caso, aunque el ferrocarril suele ser de competencia nacional.

Un objetivo tan ambicioso como crear una ATU, con un conjunto de elementos que afectan a diversas administraciones, requiere necesariamente coordinación y acuerdo entre ellas y con los operadores para que el conjunto funcione como un sistema y sea visto como tal por el ciudadano. Y estos son temas que aparecen en cada uno de los casos estudiados, en cada uno de los cuales se les da soluciones diferentes en función del área de influencia de la ATU, del marco institucional y de los operadores existentes en la situación de partida, de la tradición del país en la gestión de los servicios públicos, de la situación política existente para llegar al consenso, y de la aportación de los recursos financieros para las inversiones de nuevas infraestructuras y para el funcionamiento del sistema.

En la mayoría de los casos, las administraciones mantienen la titularidad del servicio de transportes en su propiedad y es la ATU la que planifica y define el plan de explotación coordinada. Tal es el caso de Barcelona, París, Santiago y Londres. Esto supone un cambio importante en el enfoque normativo del nuevo ente, en donde debe haber un acuerdo marco y/o convenio entre las diferentes administraciones para la creación de la ATU, o bien la nueva ATU se define por ley del Parlamento regional, como es en el caso de Madrid, donde además las administraciones locales pueden transferir voluntariamente la titularidad del servicio a la ATU. En el caso de Berlín, la ATU es una sociedad de responsabilidad limitada de propiedad conjunta entre los Estados federados, condados y ciudades. En Stuttgart, la ATU es una sociedad público-privada entre los operadores y las autoridades públicas.

Varias de las autoridades de transporte han sufrido modificaciones en sus funciones en los últimos años, bien ampliando su territorio de competencia (Lyon) o bien su área tarifaria (Madrid), lo que puede afectar a su marco institucional. Un caso de interés es el de Rotterdam y La Haya, que han pasado de tener dos autoridades de transporte a constituirse en una sola para hacer más eficientes los servicios de transporte y, en definitiva, impactar en la calidad de vida de los ciudadanos de estas grandes conurbaciones urbanas.

Recientemente, la Autoridad de Transportes de Montreal (Société de Transport de Montréal - STM) entró en un proceso de división de sus funciones, entre las que figuran ser el ente gestor y operador público del transporte, y las funciones más específicas de una autoridad, como la planificación y la coordinación.

Este es un punto muy importante por cuanto establece una división entre funciones gestoras del sistema de transporte y funciones de planificación, coordinación, regulación o control del sistema. En el caso de Lima y el Callao es importante hacer notar que la creación de la ATU no debería restar capacidad gestora a las dos entidades que actualmente regulan y supervisan el sistema concesional del metro y de los modos BRT en el área metropolitana: AATE y Protransporte.

4.3.2 Funciones asumidas por las autoridades de transporte

Las diferentes funciones de las autoridades de transporte se han agrupado en seis apartados, en los que destacan las particularidades de cada autoridad motivo de estudio.

4.3.2.1 Planificación de servicios

En los diferentes casos de estudio, la planificación de los servicios y la ordenación de la red es competencia propia de las autoridades de transporte, con excepción de Milán, donde el Ayuntamiento ha firmado un contrato de servicios con la compañía municipal ATM. En él se estipula que el operador es el encargado de organizar, gestionar y desarrollar las redes de transporte público. En Santiago de Chile, el DTPM no planifica directamente los servicios, solo asesora o hace propuestas al ministerio en esta tarea.

4.3.2.2 Gestión y regulación del transporte público

La gestión del transporte público en materia de operación y explotación de los servicios son funciones propias de todas las autoridades de transporte, así como la definición de políticas y niveles de tarifas, aunque en el caso de Santiago de Chile la política tarifaria la define directamente el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, no la autoridad de transporte.

Las autoridades de transporte de Madrid y Barcelona inspeccionan y sancionan. En la mayoría de

casos analizados (Berlín, Madrid, Londres, Lyon y París), la ATU es el organismo responsable de la tramitación y resolución de autorizaciones y concesiones. En el caso de Santiago, es el ministerio el que concede las autorizaciones. Lyon define, además, los objetivos estratégicos y las inversiones necesarias.

4.3.2.3 Integración del sistema de recaudo

La integración del sistema de recaudo es una realidad en todos los casos analizados. En caso haya un modo no integrado, como el ferrocarril de cercanías en el caso de Madrid, hay acuerdos para que el billete integrado se utilice en este operador, hasta el punto que el 70% de los viajes en él son realizados con este tipo de billete.

Un hecho que se aprecia en todos los casos es que el usuario habitual del transporte público tiene una reducción sensible en el precio de los billetes integrados semanales, mensuales o anuales, de forma que es un subsidio directo al usuario.

4.3.2.4 Capacidad de inversión en infraestructura de transporte público

En la mayor parte de las autoridades estudiadas, la capacidad de inversión en infraestructuras es inexistente, aunque sí existe capacidad de planificación en infraestructura en algunas de ellas.

La autoridad de transporte STIF (París) tiene como función la aprobación y supervisión de proyectos de nueva infraestructura. La DTPM (Santiago de Chile) revisa y actualiza el Plan Maestro de Infraestructura de Transporte Público, así como coordina la ejecución de las obras contenidas en dicho plan por parte de los organismos ejecutores y ejecuta obras públicas menores de transporte público. La ATM de Barcelona elabora y aprueba el Plan de Movilidad, que recoge las inversiones en infraestructura.

4.3.2.5 Gestión del tráfico y de la movilidad general de la ciudad

Los casos de Madrid, Berlín, Stuttgart y Santiago de Chile no tienen capacidad de gestionar el tráfico ni la movilidad general del área metropolitana. Sin embargo, la STIF de París y la ATM de Barcelona están encargadas de realizar el Plan de Movilidad, la ATM de Milán tiene entre sus funciones la gestión del aparcamiento y estacionamientos y el TfL en Londres gestiona la tasa de congestión.

4.3.2.6 Otras funciones

Cabe destacar algunas otras funciones relevantes de las autoridades de transporte estudiadas. Prácticamente todas realizan estudios e investigación de mercado y se encargan de la imagen del transporte y la comunicación al ciudadano.

El CRTM en Madrid emite informes preceptivos sobre los usos del suelo en los nuevos desarrollos urbanísticos. Además, tiene la función de coordinar con otros modos de los que no tiene competencia (transporte interprovincial) y apoya a los municipios en el desarrollo de sus planes de movilidad, dentro de la estrategia de movilidad que define para la región.

El ATM de Milán realiza el mantenimiento y la reparación de vehículos, bienes, instalaciones y estructuras. El TfL de Londres tiene entre sus funciones la regulación del taxi, el transporte a la demanda para personas con movilidad reducida (PMR) e iniciativas para peatones ciclistas, además del mantenimiento de carreteras y señales de tráfico.

La DTPM de Santiago de Chile coordina procesos de licitación de vías, evalúa la normativa vigente y propone los cambios legales y reglamentarios necesarios.

El SYTRAL de Lyon da servicio a las personas de movilidad reducida (PMR), así como transporte escolar en las zonas rurales de la región.

4.3.3 Modelo de ente-societario. Relación con las administraciones de rango superior. Modelo de gobierno

4.3.3.1 Relación con las administraciones de rango superior

En la mayoría de los casos estudiados, la ATU es un organismo público que depende de alguna de las administraciones consorciadas. En Barcelona, Madrid y París depende de los Gobiernos regionales; en Santiago de Chile, del Gobierno nacional; en Milán y Londres, de los Gobiernos locales; y en Berlín, de los Estados federales. Lyon y Stuttgart son la excepción.

En todos los casos hay un consejo de administración donde están representadas las administraciones titulares de los servicios de transporte y en donde recaen decisiones de calado político, aunque en algunos casos, como Madrid, las decisiones sobre nueva infraestructuras recaen en los Gobiernos titulares de esa infraestructura.

La representación de las diferentes administraciones en el consejo de administración suele tener cierta proporcionalidad con los dineros que aportan a la financiación del sistema de transporte. Un caso especial es Madrid donde, por una parte, las administraciones presentes en el consejo de administración no guardan proporcionalidad con su aportación económica a las subvenciones del transporte público y, por otra parte, aparecen representantes de los sindicatos, de los operadores privados y de los usuarios y consumidores, que entre los tres alcanzan el 25% de los votos. De esta forma, el consejo de administración del CRTM es más plural y la sociedad está mejor representada, lo que evita la aparición de conflictos.

Por debajo del consejo de administración suele haber un comité ejecutivo que se reúne con más frecuencia y donde se toman decisiones más operativas. Su número de representantes es más limitado, por lo que lo hace más operativo.

4.3.3.2 Modelo de gobierno de la autoridad

El modelo organizativo y de gobierno de la ATU difiere de una autoridad a otra, dándose el caso que el director gerente de la ATU es nombrado o aprobado por el consejo de administración con cierto componente político (Madrid y Barcelona), y en otros casos con un acento de prestigio, como Londres y Santiago. Pero están también los casos intermedios (París y Lyon) o con un gestor (Milán). En Berlín, el nombramiento del consejo asesor de los propietarios (advisory council of owners) designa un experto como asesor. En el caso del consejo asesor de las compañías de transporte (advisory council of transport experts), se designa entre los asistentes. La organización del VVS de Stuttgart está presidida por dos directores ejecutivos, y el presidente del consejo es el alcalde de Stuttgart.

Varias ciudades nombran ciertos comités de seguimiento para aspectos técnicos de la ATU, como financiación, plan de movilidad, operadores, tarifas, etc.

En cuanto a la estructura de la propia autoridad, hay casos como Madrid donde se crea una gran dirección técnica, cuando lo usual es tener varias direcciones a un mismo nivel, separando la parte de planificación de la parte de operación, infraestructuras, etc.

4.3.4 Estructura organizativa

Sin entrar en mayores detalles, las estructuras organizativas de las ATU se conforman en base a las funciones a partir de gerencias ejecutivas y consejos ejecutivos, al igual que los esquemas de sociedades privadas. Por debajo de ambos órganos están las divisiones, direcciones o servicios que abarcan las competencias de la ATU (planificación, gestión de servicios, financiación, etc.). Suelen disponer de un área jurídica y de un área de comunicación y relaciones con el ciudadano. Por último, muchas de estas ATU tienen consejos consultivos con amplia representación de grupos sociales, económicos, operadores, etc.

Respecto de los recursos humanos necesarios, estos se adecúan a las funciones realizadas. De ahí la diversidad de recursos, con autoridades que disponen de 20-50 personas hasta autoridades que llegan a tener cientos o en algún caso más de mil personas.

Las diferencias estriban en la asunción de competencias directas en la gestión de servicios (centros de control e incluso operación) y funciones de control (inspectores). En otros casos, gestionan directamente el recaudo y mantienen todo el personal de venta. Si la autoridad se circunscribe a sus competencias básicas —por ejemplo, en el ámbito de la planificación, coordinación, supervisión del recaudo y monitoreo de los planes y proyectos—, los recursos humanos necesarios son ciertamente pequeños.

4.3.5 Régimen económico

Las fuentes de financiación de los distintos sistemas de transporte estudiados varían. La financiación del sistema de transporte en los dos casos españoles (Madrid y Barcelona) y alemanes (Berlín y Stuttgart), así como en Milán, Londres y Santiago de Chile, proviene principalmente de los ingresos por tarifa e ingresos por subvenciones.

En los casos del área metropolitana de París y Lyon, a la financiación proveniente de la tarifa y subvención de las distintas administraciones se añade la financiación por la tasa de transporte a las empresas, así como la aportación de las empresas obligadas a pagar el 50% del abono de transporte, más ingresos provenientes de la publicidad, multas de tráfico y otros.

En la siguiente tabla se resumen las aportaciones de las diferentes fuentes de financiación de las autoridades de transporte estudiadas.

Tabla 6. Fuentes de financiación de las autoridades de transporte estudiadas

	Ingresos por tarifas	Subvenciones	Distribución subvención entre administraciones	Tasa transporte a las empresas	Empresas obligadas a pagar el 50% del abono transporte	Préstamos y financiación de inversiones	Otros ingresos
MADRID (CRTM)	49.4%	50.6%	Estatal 12%, Autonómico 76.1% y Ayto. Madrid 10.2%, resto otros ayuntamientos				
BARCELONA (TMB)	40%	60%	Autonómico 59%, Ayto. Barcelona 19%, Área Metropolitana Barcelona 21%, resto otros				
PARÍS (STIF)	29.7%	19.2%		39.1%	9.3%		2.7%
LYON (SYTRAL)	24%	21%	Autoridades locales	36%		15%	4%
MILÁN (ATM)							
LONDRES (TfL)	60%	40%	Gobierno del Reino Unido y la Autoridad del Gran Londres				
SANTIAGO DE CHILE (DTP)	57.1%	42.9%	Estado				
BERLÍN (VBB)	46%	54%	Local y regional				
STUTTGART (VVS)	59.5%	40.5%					

4.4 Conclusiones

4.4.1 La complejidad de la integración del transporte público

Las redes de transporte público de las grandes ciudades normalmente son multimodales. Esto implica una fuerte necesidad de integración de los diversos modos de transporte (autobús, tranvía, trolebús, metro, ferrocarril, servicios fluviales, etc.). Dicha integración debe ser tanto técnica (organización de los trasbordos), como funcional (el papel que juega cada modo, debe uno alimentar al otro, etc.), como en lo que respecta a las tarifas (es decir, un mismo billete válido para diferentes modos, cuyas características financieras son muy distintas).

A menudo, son varias empresas las que prestan los servicios. Esto también implica una gran necesidad de integración (horarios, tarifas, trasbordos físicos, información, marketing, etc.). Es interesante observar que en algunas grandes ciudades coexisten perfectamente operadores públicos con privados.

Son diversas las autoridades públicas que comparten la organización del transporte público (municipios, áreas metropolitanas, Gobiernos regionales e incluso, en algunas ocasiones, Gobiernos nacionales, especialmente en el caso de las ciudades capitales).

4.4.2 Marco institucional y normativo

En la mayoría de los casos las administraciones mantienen la titularidad del servicio de transportes en su propiedad y es la ATU la que planifica y define el plan de explotación coordinado, casos París, Santiago y Londres, y parcialmente Barcelona. Esto supone un cambio importante en el enfoque normativo del nuevo ente, en donde debe haber un acuerdo marco y/o convenio entre las diferentes administraciones para la creación de la ATU, caso en Barcelona, París, Santiago, etc., o bien, la nueva ATU se define por Ley del parlamento regional, caso de Madrid, donde además las administraciones locales pueden transferir voluntariamente la titularidad del servicio a la ATU.

4.4.3 Funciones de las ATU

La planificación, ordenación de la red, operación y explotación de los servicios parecen tareas propias de la mayoría de las ATU analizadas, así como la política y los niveles de tarifa, salvo excepciones, como es el caso de Santiago de Chile.

La integración de los sistemas de recaudo es uno de los primeros pasos necesarios para la creación de la ATU. En todos los casos analizados la integración es una realidad.

En cuanto a la capacidad de inversión en infraestructuras, prácticamente es inexistente en los casos estudiados, aunque sí existe capacidad en la planificación de estas.

La gestión del tráfico y la capacidad de intervenir en la movilidad general difiere según el área metropolitana. París, Milán y Londres tienen capacidad de planificar e intervenir en la movilidad general. La mayoría de las ATU realizan estudios e investigación de mercados, además de ocuparse de la imagen y la atención al usuario. En algún caso se interfiere en la planificación de los usos del suelo (especialmente en los nuevos desarrollos).

En la siguiente tabla se resumen las funcionalidades de las distintas ATU analizadas.

Tabla 7. Funcionalidades de las ATU analizadas

	Madrid CRTM	Barcelo- na TMB	París STIF	Lyon SYTRAL	Milán ATM	Londres TfL	Santiago DTP	Berlín VBB	Stuttgart VVS
Planificación y coordinación	*	*	*	*		*		*	*
Capacidad de concesionar los servicios	*	*	*	*		*		*	
Gestión operativa del transporte público	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Integración tarifaria y sistema de recaudo	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Competencias en la inversión y construcción de infraestructuras									
Imagen del transporte y comunicación al usuario / ciudadano	*	*	*	*	*	*	*	*	*

4.4.4 Modelo de gobierno, relación con los entes de rango superior

En la mayoría de los casos estudiados, la ATU es un organismo público que depende de alguna de las administraciones consorciadas.

En todos los casos hay un consejo de administración donde están representadas las administraciones titulares de los servicios de transporte y en donde recaen decisiones de calado político.

El modelo organizativo y de gobierno de las ATU difiere de una autoridad a otra, dándose el caso que el director gerente de la ATU es nombrado o aprobado por el consejo de administración, con cierto componente político (Madrid y Barcelona) y, en otros casos, con un acento de prestigio (Londres y Santiago de Chile), así como casos intermedios (París y Lyon), o un gestor (Milán).

4.4.5 Recursos financieros

La principal fuente de financiación son las subvenciones públicas e ingresos tarifarios. En los casos españoles y en Berlín, se inclina la balanza hacia la aportación pública, no siendo así en Londres, Santiago de Chile y Stuttgart, donde los ingresos por tarifa son diez puntos superiores a las subvenciones.

En Francia existen recursos específicos: la tasa de transporte (versement transport), una tasa municipal específica que pagan todas las empresas (incluso las administraciones) con más de diez empleados en función de la masa salarial pagada a los empleados.

En Barcelona existe el tributo metropolitano (TM), cuyo objetivo es financiar el transporte público de viajeros en el ámbito de la Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Es un tributo directo, de carácter real, que grava el valor de los bienes inmuebles de naturaleza urbana o de características especiales, que se exige en los municipios de la primera corona metropolitana o zona tarifaria 1. Con este tributo, la AMB financia prácticamente su aportación a la ATM por el déficit de explotación del sistema de transporte.

4.5 Recomendaciones

A partir de las ATU analizadas se pueden realizar algunas recomendaciones clave para el éxito de la creación de la ATU para Lima y Callao:

1. Integrar todos los modos de transporte público existentes, de forma que cada uno cumpla su función y se complementen para este fin.
2. Una política tarifaria única como primer paso en la creación de la ATU (la integración tarifaria), ya que será de un impacto inmediato en los usuarios y una proyección de la ATU en la sociedad.
3. División clara de responsabilidades entre las autoridades públicas y las empresas operadoras, con el gestor público (AATE, Protransporte) como figura intermedia, pero posiblemente necesaria entre el concesionario privado y la administración (similar al caso del Transmilenio, en Bogotá, o de la AMB, en Barcelona).
4. Desde el punto de vista institucional parece razonable que la titularidad del servicio de transportes la mantenga la administración competente, siendo la ATU la que planifique y defina el plan de explotación.
5. En el caso de Lima y el Callao, la ATU podría ser un organismo público dependiente del MTC como organismo central inversor y árbitro entre las dos principales administraciones municipales. No obstante, se debería estudiar como alternativa el modelo consorciado tipo mancomunidad o similar.
6. La financiación del sistema es uno de los elementos clave que marca las funciones de la ATU y que debe permitir la negociación y el acuerdo entre todas las administraciones implicadas.

5.

Las
alternativas de
autoridades
de transporte
para Lima y
el Callao

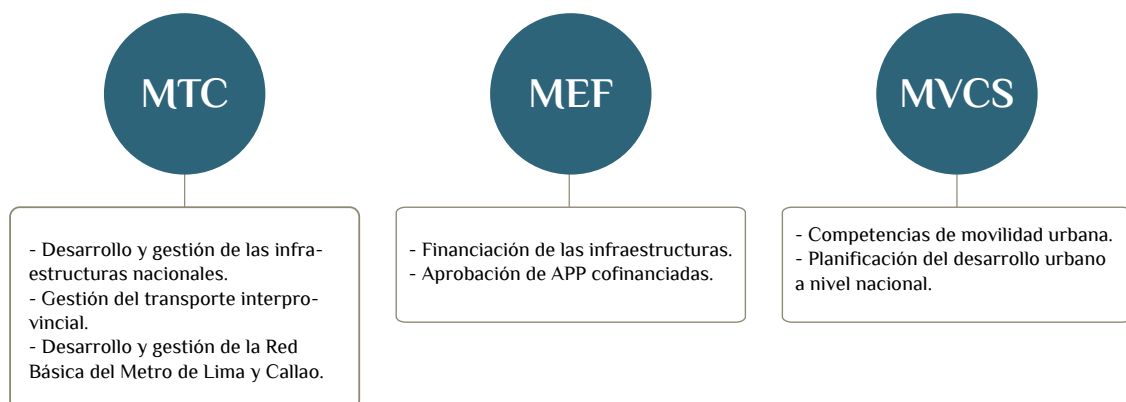


Una vez analizadas experiencias de autoridades en varias ciudades europeas y latinoamericanas, la siguiente fase de la consultoría aborda el análisis de alternativas para la ATU para Lima y Callao. En ese sentido, este capítulo se basa en el análisis realizado en la preparación y el desarrollo del segundo taller de trabajo, que tuvo lugar el 30 de noviembre de 2015.

5.1 Los actores públicos

Aunque se ha desarrollado previamente al hablar del marco institucional del transporte en Lima y el Callao, es importante volver a reseñar cuáles son los actores públicos (administraciones y entes del Estado) con competencias en movilidad y transporte o que pueden intervenir directamente en el gobierno de la ATU. El gráfico adjunto presenta cada uno de ellos.

A. Ministerios



B. Regiones, municipalidades provinciales y distritales



Gestores y fiscalizadores



C. Reguladores



D. Gestores públicos municipales



E. Operadores concesionados

F. Operadores concesionados y autorizados

La posición de estos actores públicos respecto de la ATU y de las funciones que debe asumir es distinta. Si bien en la mayoría de ellos se detectó un interés por su creación, cada administración o ente público espera que la ATU resuelva los problemas y supere las barreras que cada uno percibe como principales.

La tabla adjunta refleja la posición y expectativas de cada uno de los actores públicos. Cabe destacar que esta ha sido elaborada a partir de las reuniones mantenidas con representantes de las administraciones y no refleja necesariamente la posición “oficial” de las mismas.



Tabla 8. Estimación del posible interés de cada actor. Funciones principales

Actor	Planificación y coordinación del transporte, infraestructuras y servicios (plan maestro)	Gestión de los servicios. Concesiones y autorizaciones	Integración tarifaria y recaudo	Desarrollo y financiación de infraestructuras de transporte masivo	Comunicación, imagen y representación del transporte metropolitano
MML / MPC	La planificación como necesidad de coordinar servicios horizontalmente con el Callao y desarrollo de transporte masivo con el MTC.	Las dos municipalidades no tienen interés en delegar competencias sobre las autorizaciones y gestión de las rutas intraprovinciales. En todo caso, cabría estudiar la posibilidad de que la ATU tuviera funciones de regulación de las rutas interprovinciales dentro de la conurbación de Lima-Callao.	Se ve como una necesidad y una función principal que puede tener la ATU	La ATU como gestora y facilitadora de la financiación de la infraestructura. Alternativamente, canalizar directamente o a través de órganos ministeriales.	Puede ser un tema principal para cualificar la acción de gobierno de la municipalidad en Transporte
MTC	Se ve necesaria para coordinar programas de infraestructuras de transporte y eliminar el “rozamiento” entre administraciones.	Puede ser secundaria, pero se plantea en el marco de sus competencias en rutas interprovinciales.	Una necesidad y una función principal que puede tener la ATU.	La ATU como órgano de coordinación interadministrativa.	Puede ser un punto adicional, pero secundario.
MEF	El MEF necesita un marco regulado y planificado que permita la financiación de las infraestructuras y la aprobación de APP. Este marco puede ser la ATU o puede canalizarse a través de un marco de planificación distinto, por ejemplo a través del MVCS.	No se plantean necesidades en este ámbito, aunque es posible que el MEF deba acometer la financiación de las compensaciones o pagos por operación en los transportes masivos.	En el marco de la financiación de las APP.	Se necesita un marco técnico que facilite el procedimiento de financiación. Normas técnicas y un ente que canalice el proceso. <ul style="list-style-type: none"> • ¿A través de la ATU? • ¿A través del MVCS? • ¿Directamente con las municipalidades? 	Ídem.
MVCS	Sobre la base de sus competencias en movilidad, se plantea que pudiera ser el promotor de la planificación estratégica urbana. ¿Cuál sería el papel de la ATU?	¿La función planificada de la movilidad debería alcanzar la gestión de los servicios?	Ver las alternativas anteriores		Ídem.

Tabla 9. Estimación del posible interés de cada actor. Funciones adicionales

Actor	Desarrollo y financiación de la infraestructura vial	Gestión del tránsito y del transporte de mercancías	Planificación y gestión de la movilidad urbana sostenible	Gestión de las autorizaciones de taxis y mototaxis	Desarrollo urbanístico y movilidad
MML / PCM	Coordinación de vialidad de distinta titularidad en el marco de una jerarquización vial.	Gestión del tránsito vial en la red de su titularidad y coordinación con el MTC.	En el ámbito de sus competencias	Gestión directa y coordinación intermunicipal.	Plan de desarrollo municipal. ¿El papel de la ATU como interrelación del desarrollo urbano y la movilidad?
MTTC	Facilitar la relación interadministrativa y la coordinación.	La ATU como ente planificador a nivel metropolitano de las infraestructuras de tránsito, pero no gestor del mismo.	Puede ser una función complementaria.	No es una función principal.	No se ve en el marco de sus competencias.
MEEF	Como en el transporte público masivo, el MEEF necesita un marco técnico estable y uno o varios interlocutores que promuevan la infraestructura.				
MVCS	En el marco de competencias de movilidad, posible asunción de planificación de la vialidad a nivel de plan de movilidad.		El MVCS asume la planificación y la implementación de los sistemas de movilidad sostenible como parte central de su política de movilidad.		El MVCS asume la planificación urbanística y su conexión con la movilidad como parte central de su política de movilidad.

5.2 Posibles funciones a desarrollar por la ATU

El análisis de las funciones de la ATU se ha realizado a partir de la experiencia internacional y del marco competencial existente en Lima y el Callao. Inicialmente, y cara a la determinación de alternativas, se establecieron unas funciones básicas sobre todas las posibles funciones que serían prioritarias para la ATU. Estas son:

1. Planificación y coordinación.
2. Gestión de servicios.
3. Integración tarifaria y del recaudo.
4. Desarrollo y financiación de las infraestructuras viales y de transporte público.

Esta relación de funciones prioritarias fue objeto de un análisis SWOT (FODA) para identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en cada una de ellas.

Asimismo, durante la realización de los talleres se constató que muchos términos funcionales que se creían claros daban lugar a interpretaciones distintas. Tal es el caso de la función de planificación, coordinación, gestión, supervisión, etc. La descripción precisa de estos términos es algo necesario para definir correctamente el marco competencial de la ATU. En el capítulo 6 del presente documento se avanza en estas definiciones.

5.2.1 Planificación y coordinación: Plan Maestro de Transporte

Función básica de planificación de infraestructuras y servicios de transporte. Se trata de una función fundamental de las ATU y, por tanto, prioritaria en el esquema de Lima y el Callao.

1. Fortalezas

- a. La ATU como órgano de planificación integral del transporte en un marco de competencias inter-administraciones.
- b. Con capacidad para acordar programas de infraestructuras y ordenación de servicios en un marco de concertación.
- c. Identificar y promover actuaciones metropolitanas que necesitan la coordinación y financiación interadministrativa.
- d. Capacidad de realizar un monitoreo del plan con mayor grado de objetividad que el realizado por cada parte.

2. Debilidades

- a. ¿Cómo conseguir que la actividad de planificación y coordinación sea ejecutiva en un marco en el que no se delegan las competencias en la gestión de la infraestructura y de los servicios? ¿Cuál es el mecanismo que puede permitir a una ATU gestionar, monitorear y obligar al cumplimiento del plan?
- b. La principal debilidad proviene de que no exista una delegación de competencias o un mecanismo que haga ejecutiva y obligatoria la planificación concertada.

3. Oportunidades

- a. La ATU como unidad técnica de apoyo a las municipalidades en la redacción de la planificación.
- b. La ATU puede convertirse en una entidad de concertación entre las distintas administraciones si es reconocida como tal por ellas y todas consideran su existencia como una oportunidad win-win.
- c. Puede definir actuaciones de interés metropolitano que deben ser objeto de un proceso de implementación con participación del Gobierno y de las municipalidades provinciales.

4. Amenazas

- a. Que la función de planificación de la ATU no sea eficaz porque:
 - i. Se incumplan los planes y programas desarrollados.
 - ii. Las vías de concertación se promuevan de manera bilateral y no tengan en cuenta el papel mediador de la ATU.
 - iii. Que el MTC desarrolle de manera autónoma un proceso de gestión del proyecto que no considere a la ATU.
 - iv. Que el MEF desarrolle de manera autónoma un proceso de financiación que no considere a la ATU.

5.2.2 Gestión de los servicios: concesiones y autorizaciones

Esta función se refiere a los servicios de transporte metropolitano y la gestión de los mismos por la ATU como ente supramunicipal (supraprovincial en el caso de Lima y el Callao). Es asumida por numerosas ATU, pero en el caso de Lima y el Callao puede dar lugar a conflictos competenciales con las municipalidades provinciales.

1. Fortalezas

- a. La ATU como entidad que implemente el SITP (Sistema Integrado de Transporte Público de Lima y el Callao) a partir de:
 - i. La reestructuración de rutas en los corredores de transporte masivo: eliminación de la competencia en el troncal y nuevas rutas alimentadoras.
 - ii. La ampliación de un programa de sectorización de rutas convencionales al resto del transporte urbano.
 - iii. Potenciar la intermodalidad en el transporte público facilitando el trasbordo entre modos gestionados por distintas administraciones.

2. Debilidades

- a. El transporte público urbano en autobús es competencia municipal dentro de su ámbito y del MTC en las relaciones interprovinciales.
- b. Las nuevas APP y concesiones de servicio público son objeto de aprobación por parte del MEF.
- c. Las autorizaciones son fuente de ingreso de las municipalidades.
- d. ¿La capacidad de concertar por parte de la ATU debe respetar el marco competencial actual y mantener los ingresos?

3. Oportunidades

- a. La gestión integral de todo el sistema de transporte público (SITP) incluyendo medios masivos y convencionales.
- b. La modernización del sistema mediante una renovación del marco contractual del servicio y de una financiación transversal, no centrada exclusivamente en la infraestructura.

4. Amenazas

- a. Es recomendable que la ATU no asuma competencias de la AATE, Protransporte en concesiones o de la GTU (Lima)/ GGTU (Callao) en autorizaciones y que no gestione directamente los servicios, sino que lo haga a través de estos entes.
- b. Ello presenta el reto de establecer las funciones y delimitaciones entre los gestores y la ATU.

5.2.3 Integración tarifaria y del recaudo

Es otra función central para una ATU. En este caso, entendemos que puede ser perfectamente desarrollada por la ATU para Lima y Callao.

1. Fortalezas

- a. Es uno de los elementos clave del SITP que necesita una gestión integrada.
- b. La totalidad de las ATU la consideran una función principal de su actividad.
- c. Es una función de fuerte impacto en el ciudadano y de mejora de la calidad del transporte.

2. Debilidades

- a. Lima puede desarrollar su propio sistema de recaudo y concertar su compatibilidad con el metro. El Callao puede incorporarse posteriormente al sistema, por lo que la ATU puede no ser imprescindible en este proceso.

3. Oportunidades

- a. En un contexto con varios operadores de recaudo y para no repetir errores de otras ciudades como Bogotá, es una gran oportunidad avanzar en un modelo de recaudo integrado.

4. Amenazas

- a. Problemas derivados de los compromisos contractuales con los operadores de recaudo y gestores de la tarifa, que pueden complicar el proceso.

5.2.4 Desarrollo y financiación de las infraestructuras del transporte

No todas las ATU tienen esta función, más cercana a las administraciones inversoras. No obstante, algunas autoridades tienen capacidad de licitar o establecer modelos concesionales sobre sistemas o componentes del transporte público. En cualquier caso, la planificación en las ATU incorpora también la planificación de las infraestructuras.

1. Fortalezas

- a. Gestionar un plan o programa de nuevas infraestructuras y facilitar lo siguiente:
 - i. Al MTC y a las municipalidades provinciales, la coordinación en el desarrollo del proyecto.
 - ii. Al MTC, la supervisión del proyecto (en caso tratarse de una IP).
 - iii. Al MEF, facilitar los procedimientos necesarios para la aprobación de la financiación.

2. Debilidades

- a. Que el proceso de implementación de un proyecto de transporte urbano pueda realizarse de manera bilateral, entre el MTC y la/las municipalidades provinciales.
- b. Que el MEF no reconozca a la ATU como interlocutor y utilice el marco competencial del MVCS o las vías directas con las municipalidades para la validación de los proyectos de transporte urbano.

3. Oportunidades

- a. La principal oportunidad es facilitar la concertación interadministrativa y agilizar el proceso de implementación del proyecto de infraestructura.
- b. Asimismo, infraestructuras intermodales (estaciones intermodales) que afectan a varias administraciones pueden ser gestionadas más fácilmente desde la ATU.

4. Amenazas

- a. Claramente, la no necesidad de una ATU para:
 - i. La implementación de proyectos de infraestructura (que puede hacerse mediante gestión directa MTC-municipalidades).
 - ii. Los procedimientos necesarios para la financiación por parte del MEF, que seguir otras vías administrativas que no necesitan de la ATU.

5.3 Comparación de dos estudios previos para la determinación de funciones de la ATU

De las propuestas de constitución de una ATU para Lima y Callao analizadas en el apartado 4.4 se han seleccionado dos (Autram y estudio financiado por la CAF), por ser las más completas en lo que se refiere al marco funcional y competencial.

Estos estudios plantean una ATU con fortaleza institucional y competencial, asignándole funciones muy amplias en el campo de la planificación, gestión, regulación y fiscalización del transporte.

A partir de estos dos estudios se ha realizado una reflexión sobre lo que podría ser un tercer modelo, distinto a los anteriores. Esta queda reflejada en la tercera columna del cuadro. En ella se apuntan alternativas funcionales que, en algunos casos, dan lugar a un cambio de perspectiva sobre los cometidos de la futura ATU.

El cuadro adjunto fue presentado en el taller de actores con el objeto de debatir distintos modelos funcionales y competenciales, sobre la base de propuestas ya realizadas.

Tabla 10. Marco funcional de la ATU. Comparación de dos estudios previos con otras alternativas

Estudio Autram	Estudio CAF	Otras alternativas
<p>De planificación:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Desarrollar y aplicar políticas para promover y fomentar la movilidad sostenible. b) Establecer y ejecutar planes de movilidad. c) Aprobar y actualizar periódicamente el Plan Regulador de Rutas. d) Planificar y regular el transporte público terrestre y su infraestructura. e) Mejorar la accesibilidad de las áreas territorialmente menos favorecidas. f) Promover una mejor integración entre la movilidad y el urbanismo. g) Promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao. 	<ol style="list-style-type: none"> a) Elaborar y aprobar políticas públicas complementarias y específicas en materia de movilidad y transporte urbano. b) Elaborar el Plan Director Quinquenal de Transporte. c) Elaborar los criterios básicos de la política de ordenamiento, coordinación y planificación del sistema de transporte metropolitano. d) Planificar, diseñar y asegurar el establecimiento de la red, rutas y servicios. e) Planificar el sistema de transporte y movilidad urbano y metropolitano. f) Diseñar una red de transporte y movilidad integral. g) Promover la movilidad sostenible mediante la creación de redes de ciclovías y de áreas y circuitos peatonales. 	<p>FASE I:</p> <p>Concentrar las competencias en la planificación del transporte público en una primera fase, c), d), g).</p> <p>Realizar o apoyar (a decidir) los planes de transporte público terrestre en el ámbito municipal. Realizar los planes que afecten sistemas intermunicipales.</p> <p>FASE II:</p> <p>Actuar como oficina técnica de apoyo a las municipalidades y al MVCS en la elaboración de planes de movilidad a) y b), desarrollo urbano, f).</p>

Estudio Autram	Estudio CAF	Otras alternativas
<p>De regulación:</p> <p>a) Expedir normas para regular las condiciones de acceso y operación de los servicios de transporte terrestre.</p> <p>b) Expedir normas para regular las condiciones de acceso y operación de los operadores de servicios complementarios.</p> <p>c) Expedir normas estableciendo regímenes de infracción y sanciones sobre el ámbito de su competencia y de acuerdo con los reglamentos nacionales.</p> <p>d) Expedir las normas de organización y funcionamiento del Registro de Transporte Terrestre de Personas.</p> <p>Tarifa integrada:</p> <p>e) Establecer, para los servicios de transporte terrestre regular de personas, un régimen de tarifa integrada.</p> <p>f) Establecer un sistema único de recaudo para todo el Sistema Integrado de Transporte.</p>	<p>a) Elaborar proyectos y proponer la modificación de normas jurídicas vigentes en materia de transporte y movilidad del área metropolitana de Lima y el Callao.</p> <p>b) Impulsar la integración intra e intermodal, física, operativa y tarifaria.</p> <p>c) Definir los regímenes tarifarios del transporte público.</p>	<p>Regulación:</p> <p>a) Normas técnicas para la infraestructura de transporte.</p> <p>b) Normas y regulación de las condiciones de acceso de peatones y operación.</p> <p>c) Régimen de infracción y sanción (aunque su ejecución puede hacerse desde las municipalidades).</p> <p>Integración tarifaria y recaudo:</p> <p>Competencia en la gestión de la integración tarifaria (política tarifaria y armonización entre operadores de recaudo).</p> <p>Competencia para establecer un sistema único de recaudo y constituir la cámara de compensación entre operadores.</p>
<p>De gestión :</p> <p>a) Otorgar las autorizaciones y/o concesiones para la prestación de los servicios de transporte terrestre en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao y entre ambas provincias.</p> <p>b) Otorgar las autorizaciones y/o concesiones para la prestación de actividades complementarias del transporte en las provincias de Lima y el Callao.</p> <p>c) Celebrar convenios interinstitucionales para el cumplimiento de sus objetivos.</p> <p>d) Administrar el Registro de Transporte Terrestre de Personas de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.</p>	<p>k) Emitir opinión de carácter vinculante respecto de los planes y proyectos de transporte y movilidad, planes de obra, etc.</p> <p>l) Planificar y promover la expansión de la semaforización y la señalización en el área metropolitana de Lima y el Callao.</p> <p>m) Implementar, gestionar en forma directa por la AMTT y administrar los centros o unidades de gestión, de los corredores, redes o líneas de semaforización inteligente u otros elementos de carácter metropolitano e interjurisdiccional que, por su naturaleza excedan el ámbito territorial y de gestión de las municipalidades provinciales.</p> <p>n) Planificar la infraestructura de paraderos.</p>	<p>FASE I:</p> <p>a) Mantener la capacidad de autorizar y concesionar en manos de las administraciones titulares.</p> <p>b) Informe vinculante sobre las autorizaciones y las concesiones licitadas, de manera que se respete el plan de transporte urbano.</p> <p>FASE II:</p> <p>a) Asumir directamente la estructuración y licitación de cierta infraestructura de transporte ligada a la intermodalidad o a la interprovincialidad. Por ejemplo, estaciones intermodales.</p>

Estudio Autram	Estudio CAF	Otras alternativas
	<p>o) Promover la capacitación y entrenamiento permanente de los conductores.</p> <p>p) Formular e implementar programas de educación y seguridad vial.</p> <p>q) Coordinar el acceso mancomunado a las diversas bases de datos del transporte.</p> <p>t) Celebrar convenios de cooperación.</p> <p>u) Promover mecanismos de coordinación y asistencia con los organismos e instituciones.</p> <p>v) Proponer la gestión de créditos nacionales e internacionales con destino a estudios.</p> <p>w) Sistematizar y difundir información técnica y económica.</p>	
<p>De fiscalización</p> <p>a) Controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre los servicios públicos de transporte terrestre del ámbito de su competencia.</p> <p>b) Ejercer la potestad sancionadora respecto a los sujetos que están bajo el ámbito de su competencia.</p> <p>c) Supervisar los contratos de concesión.</p> <p>d) Aplicar las medidas preventivas que establezca el reglamento de la presente ley.</p> <p>e) Ejecutar las sanciones que se impongan</p>		<p>FASE I:</p> <p>a) Fiscalización de las normas en el ámbito de las competencias delegadas. Seguramente, el MTC para el transporte interurbano.</p> <p>b) Dificil competencias municipales. La fiscalización seguiría en manos de las municipalidades.</p> <p>La supervisión de los contratos de concesión se haría en segundo nivel y a partir de la supervisión ordinaria de los gestores AATE y Protransporte. Tendría una función de control.</p>
<p>Gestión de la nueva infraestructura y sistemas de transporte</p> <p>No se menciona específicamente.</p>	<p>i) Formular proyectos de reacondicionamiento urbano en áreas de influencia de las infraestructuras de transporte y movilidad, con carácter vinculante.</p> <p>j) Ejecutar proyectos de infraestructura vial metropolitana.</p>	<p>a) Supervisión de IP en el ámbito del transporte urbano.</p> <p>b) Canalización de procedimientos (adecuación a manuales técnicos, por ejemplo) para la aprobación de las APP y financiamiento de infraestructuras por parte del MEF (en coordinación con el MVCS).</p>

5.4 Modelos institucionales y de gobierno. Marco de referencia

5.4.1 Modelos

Indistintamente del modelo de entidad que se adopte siguiendo el marco institucional peruano, de la adscripción y tramitación legislativa de la futura ATU, en el estudio de alternativas se planteó el análisis conceptual de dos modelos distintos, situados en dos extremos en cuanto a su peso institucional y gestión de las funciones asignadas. Estos dos modelos reflejan dos aproximaciones distintas al concepto de autoridad de transporte:

- El primero, basado en una autoridad con competencias directamente otorgadas por ley o decreto, que las asume y sustituye en estas funciones a las administraciones con jurisdicción territorial (municipal, regional o nacional). Generalmente, la función asumida es la planificación, pero en algunos casos abarca la gestión directa de ciertos servicios o la gestión de ciertas concesiones de infraestructuras de transporte.
- El segundo, seguido por algunas ciudades alemanas y españolas, es el de constituir la nueva autoridad como un órgano de concertación entre administraciones. En este caso, la autoridad de transporte detenta las competencias por delegación voluntaria y es regida por un board o asamblea con representación de todas las administraciones competentes.

Estos son, principalmente, los dos modelos extremos que se han querido comparar en este estudio de alternativas institucionales y de gobierno. Todavía es previa su adecuación al marco peruano, adecuación que se hará en una primera aproximación al proponer del diseño conceptual (capítulo 6). La ventaja de analizar dos modelos extremos es la de permitir un análisis más claro de pros y contras, entendiendo que el modelo finalmente adoptado se situará entre los dos e intentará aprovechar las ventajas de ambos.

Para el caso de Lima y el Callao, y apoyados en el marco conceptual anterior, se han construido dos alternativas:

a) Un modelo en el que la ATU tiene gran fortaleza competencial, lo que la lleva a ejercer funciones y tener competencias amplias en el contexto metropolitano o de la conurbación de Lima y el Callao.

En este modelo, la ATU se constituye como ente dependiente de un organismo de nivel Nacional (MTC, PCM) al que se le adscribe por ley competencias exclusivas.

Este modelo “fuerte” implica, por el contrario, la cesión de actuales competencias de las municipalidades provinciales, que las detentan por ley orgánica. Ello complica la gestión y tramitación legislativa de la nueva entidad y obligaría con toda probabilidad a la modificación de la ley orgánica .

b) Un segundo modelo en el que la ATU asume funciones de coordinación horizontal entre las dos administraciones provinciales. Como ya se ha indicado, tenemos el precedente del Consejo de Coordinación de Lima-Callao, pero también la posibilidad de constituir una mancomunidad entre las dos administraciones con el condicionante, en este caso, de que el MTC no podría participar por exigir esta figura la participación de administraciones con el mismo nivel jerárquico.

5.4.2 Revisión de los dos modelos institucionales para la ATU

Se pasa a revisar estos dos modelos desde su objeto, adscripción, marco de competencias, gobierno y financiación.

1. Objeto

a. Modelo de “fortaleza” competencial

Creación de una ATU con competencias asignadas de manera directa por ley, que ejerza funciones ejecutivas en la política de transporte urbano.

b. Modelo de concertación horizontal

Creación de una ATU que intervenga como ente de concertación entre administraciones, mantenga las competencias de transporte en sus titulares originales y asuma solo competencias delegadas voluntariamente.

2. Adscripción

a. Modelo de “fortaleza” competencial

Ente adscrito a un ministerio (MTC o PCM).

Podría darse un modelo de adscripción a la municipalidad provincial en el caso que el área conurbada tuviera un centro demográfico y de actividad económica claramente diferenciado de otras administraciones de la periferia. Este no es el caso de Lima y el Callao, por lo que esta opción no se considera viable.

b. Modelo de concertación horizontal

Modelo asociativo: mancomunidad o sociedad pública, o modelo de entidad adscrita a una administración en la que esta asume un papel menos relevante y más instrumental. En este caso, la administración a la que se adscribe la ATU puede no tener la mayoría en los órganos de gobierno, buscando un mayor equilibrio entre las distintas administraciones representadas.

3. Marco competencial

a. Modelo de “fortaleza” competencial

Competencias asumidas directamente para la planificación, la gestión de concesiones, el desarrollo de proyectos de infraestructuras, etc. que son traspasadas por ley desde otros organismos.

b. Modelo de concertación horizontal

Competencias delegadas voluntariamente en el ámbito interadministrativo (jurisdiccional) e intermunicipal.

4. Representación (gobierno)

a. Modelo de “fortaleza” competencial

Representación de todas las administraciones implicadas con mayoría clara de la administración líder a la que la ATU está adscrita.

b. Modelo de concertación horizontal

Mayorías limitadas, presidencias rotatorias, comisiones ejecutivas con mayorías distintas a las de la asamblea principal, etc.

5. Financiación

a. Modelo de “fortaleza” competencial

Financiada principalmente por la administración líder. Otras fuentes de financiación con mucho menor peso. Financiación por áreas de negocio (recaudo, publicidad, actividad comercial, etc.).

b. Modelo de concertación horizontal

Reparto entre administraciones representadas y representación en base a su peso en la financiación. Otras fuentes de ingresos provenientes de áreas de negocio (recaudo).

6. Resumen de puntos a favor y en contra

a. Modelo de “fortaleza” competencial

Este modelo cuenta a su favor con la creación de un ente fuerte, con capacidad ejecutiva en el ejercicio de sus competencias, que las ejerce de manera exclusiva y sin conflicto con otras administraciones.

Por el contrario, es un modelo cuya aprobación y tramitación legislativa es compleja y larga, ya que afecta a leyes orgánicas difíciles de modificar.

Asimismo, es casi seguro que contará con la oposición de las administraciones provinciales, que no se encontrarían representadas y deberían ceder sus competencias.

b. Modelo de concertación horizontal

A favor, una mayor aceptación por parte de las administraciones provinciales. Incorporación voluntaria de las mismas en el convencimiento de que la constitución de la ATU hace ganar a todas las partes.

Mayor simplicidad jurídica en su constitución.

Por el contrario, puede convertirse en una entidad no operativa al estar en manos de varias administraciones, que deciden su presencia y el peso que quieren dar a la autoridad.

6.

Propuesta
conceptual de
una ATU para
Lima y Callao



6.1 Necesidad de una ATU

Un modelo conceptual para la creación de una Autoridad de Transportes para Lima y el Callao debe partir de su necesidad. En las reuniones mantenidas, algunos actores ponen en duda la conveniencia de la ATU cuando el marco legal e institucional dota de instrumentos suficientes para acometer conflictos entre administraciones en el marco de su jurisdicción y competencias establecidas por ley.

No obstante, la experiencia de otras áreas metropolitanas nos indica que las autoridades actualmente existentes no ocupan un vacío competencial, sino que se erigen en instrumentos necesarios para facilitar la integración y coordinación de funciones que habitualmente son complicadas de implementar en un marco exclusivo de relaciones bilaterales entre administraciones.

La creación de la ATU debe entenderse como una opción win-win en la que las administraciones implicadas ven posibilidades de ganar todas y no de establecer una nueva relación en la que unas ganen y otras pierdan.

La creación de una ATU se justifica para:

- 1. Dotar de un servicio de calidad al transporte metropolitano de Lima y el Callao.** El sistema de transporte metropolitano debe dar el mejor servicio a los ciudadanos, en un marco de sostenibilidad económica y ambiental y de seguridad vial. Para ello, el transporte debe integrar sus distintos modos y servicios de manera que el usuario lo conciba y utilice como un sistema único que le ayuda a desplazarse

2. La coordinación. Actualmente, el transporte metropolitano es planificado y gestionado por distintas administraciones (provinciales y distritales) en el marco de sus competencias otorgadas por ley y donde el MTC participa en lo correspondiente al sistema de transporte urbano masivo eléctrico. Es necesaria la coordinación de estas competencias y la integración eficaz de ciertas funciones —como la planificación— en un marco único que permita el desarrollo de un sistema de transporte integrado para toda la conurbación de Lima y el Callao.

3. Las experiencias negativas de concertación. Las experiencias de concertación y planificación interadministrativa, ya sea bilateral o a través de órganos de concertación (Consejo de Coordinación Lima-Callao) han probado ser insuficientes. Es necesaria la creación de una entidad (Autoridad de Transporte Urbano – ATU) que asuma funciones comunes, garantice la coordinación y sirva de base para el desarrollo del futuro Sistema Integrado de Transporte de Lima y el Callao (SIT).

4. El respeto al principio de subsidiariedad. Asimismo, esta nueva entidad debe respetar las competencias de cada administración cuando no afecten espacial o funcionalmente al ámbito metropolitano y sean desarrolladas en sus respectivas jurisdicciones.

El marco legal actual es suficiente para que distintas autoridades públicas con competencias en sus jurisdicciones puedan acordar una planificación concertada en el marco de un régimen integrado de gestión común. No obstante, la mayor parte de los actores públicos entrevistados consideran que esta concertación no será viable sin una entidad fuerte que pueda asumir las tareas de planificación conjunta y coordinación en el sistema de transporte.

6.2 Misión

- La misión de la ATU es el desarrollo de un sistema de transporte metropolitano integrado, de calidad, seguro, satisfactorio para el ciudadano, eficiente y económica y ambientalmente sostenible.
- En este contexto, la ATU debe realizar una planificación integradora de todos los sistemas de transporte público, eficaz y de carácter ejecutivo que guíe tanto el desarrollo de nuevas infraestructuras y servicios como su gestión.
- Asimismo, debe incidir directamente en todos los elementos de transporte que comportan integración entre modos de transporte: sistema único de recaudo, multimodalidad, imagen común del transporte, ser el interlocutor con el ciudadano y el usuario, etc.
- Debe facilitar la ejecución de infraestructuras viales y de transporte público mediante una planificación adecuada, así como facilitar la interlocución interadministrativa y los procedimientos necesarios para su aprobación y financiación.
- Asimismo, debe aportar su visión de planificación y coordinación en los planes, proyectos y gestión de sistemas de tránsito, movilidad no motorizada y desarrollo urbano en el ámbito metropolitano.

6.3 Criterios para su desarrollo

- La ATU se constituye como una entidad con vocación técnica, planificadora y de coordinación del transporte metropolitano, y representa un fortalecimiento institucional en un ámbito competencial actualmente distribuido entre distintas administraciones y deficientemente coordinado.

- La ATU debe disponer de fortaleza competencial; es decir, sus competencias deben estar correctamente definidas (no ser ambiguas) y disponer de la capacidad ejecutiva suficiente para llevarlas a cabo con entera autonomía.
- En el gobierno de la ATU participan el Gobierno central y las administraciones de las dos municipalidades provinciales. El reto para su gobierno es alcanzar los equilibrios necesarios para que cada administración se vea representada en sus intereses. La negociación y concertación entre administraciones es uno de los criterios clave para el éxito de la ATU.
- El marco legal de constitución de la ATU, su organización y gobernanza debe estar preparado para una ampliación de administraciones jurisdiccionales participantes. Es probable que a mediano plazo la conurbación metropolitana de Lima y el Callao incluya nuevas municipalidades provinciales. La estructura y organización de la ATU debe poder incluirlas.
- La ATU debe considerar las directrices de la política general de desarrollo territorial y urbano, así como la política general de movilidad, tanto a nivel nacional como regional, provincial y distrital. Para ello, se coordinará con los órganos competentes en la definición y el desarrollo de dichas políticas.

6.4 Objetivos instrumentales ligados a las funciones de la ATU

1. Desarrollar una **planificación ejecutiva** para los modos de transporte que, por motivos funcionales o espaciales, no se circunscriban al ámbito provincial. Esta planificación debe permitir el desarrollo concertado del sistema de transporte metropolitano y su adecuada complementariedad con los transportes y servicios provinciales gestionados por las propias municipalidades provinciales.
2. Implementar la **integración tarifaria** en toda el área metropolitana de Lima y el Callao, de manera que el usuario pueda utilizar un único medio de pago para todos los modos y en todos los ámbitos.
3. Facilitar el **financiamiento de las infraestructuras, flota y servicios de transporte** que recaben fondos de la nación mediante la concertación entre administraciones y actores implicados.
4. Facilitar la **coordinación** necesaria entre administraciones que tienen el deber de coordinarse permanentemente en materia de movilidad y transporte urbano.
5. Establecer **modelos de operación** de los servicios de transporte público a través de sistemas concesionales, gestión directa u otros, que establezcan claramente los cometidos de cada parte (operador y autoridad competente), sean económicamente sostenibles y puedan ser fácilmente implementados por las administraciones competentes o directamente, si así lo acuerdan las administraciones que participan en la ATU.
6. Facilitar el **desarrollo de las infraestructuras de transporte** mediante la planificación de proyectos que afecten a todo el conjunto metropolitano y su coordinación entre administraciones y actores implicados. Aprobar aquellos proyectos de las municipalidades que tengan lógica con la planificación del área de Lima y el Callao como un todo.
7. Promover dentro de la ATU el diálogo con la sociedad civil para incorporar sus **necesidades e inquietudes** en la planificación y gestión del transporte urbano.
8. Armonizar la planificación del transporte urbano con la **planificación territorial y urbanística** de alcance nacional y local.

6.5 La ATU y el transporte como servicio público

La consideración del transporte urbano de pasajeros como un servicio público no está contemplada en las normas de transporte vigentes. En consecuencia, el transporte público urbano no puede recibir ayudas o subsidios del Estado cuando la situación generalizada en el mundo es que este tipo de transporte no es autosostenible y los subsidios deben facilitar su modernización.

Si bien este es un aspecto crucial en la política de mejora del transporte urbano, no es una condición necesaria para la constitución de la ATU. La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao puede constituirse con las funciones claramente definidas en el campo de la planificación, coordinación, integración tarifaria, etc., sin que sea necesario establecer previamente el transporte como un servicio público.

6.6 Ámbito territorial

1. El ámbito de la ATU es el área urbana constituida por Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao⁵.
2. El crecimiento de la urbanización y la creación de nuevas municipalidades provinciales pueden extender en el futuro el ámbito de la ATU al territorio jurisdiccional de estas nuevas administraciones provinciales.

6.7 ¿Cuáles son los subsistemas de transporte en los que debe centrarse la ATU?

Las autoridades de transporte en el mundo centran sus competencias en el campo del transporte público, aunque también en el subsistema de movilidad no motorizada y en políticas de movilidad sostenible, como coche compartido o proyectos de mobility management.

En otros casos, la autoridad de transporte acomete funciones de planificación y coordinación de los proyectos de infraestructura vial y de regulación del tráfico.

En el caso de Lima y el Callao, observamos los siguientes ámbitos en los que potencialmente debería intervenir la ATU:

6.7.1 El transporte público regular y especial de pasajeros

1. Sistemas de transporte masivo de carácter tronco-alimentado: i) Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (Metro de Lima-Callao), ii) Corredores Segregados de Alta Capacidad (CO-SAC) y, en particular el Metropolitano, iii) corredores complementarios, y iv) subsistemas futuros con características similares.
2. Resto de rutas y servicios de transporte público regular y especial, que constituyen el SIT de Lima y son objeto de autorizaciones por parte de las municipalidades provinciales de Lima y el Callao.
3. Subsistemas y servicios de modos basados en monorrieles, cables, férreos, etc. que pudieran implantarse, poniendo énfasis en rutas que conectan ambas provincias.
4. Estaciones intermodales, grandes aparcamientos (park & ride) y otras instalaciones multimodales

5. Se utiliza indistintamente el término área metropolitana y conurbación para definir este ámbito conjunto de las dos provincias.

complementarias a los subsistemas de transporte masivo.

5. El subsistema de recaudo integrado del transporte público.
6. Los mecanismos de compensación o subsidio a los transportes públicos, en el marco de contratos de servicio público y en situaciones en las que este servicio no sea económicamente autosostenible
7. La regulación del servicio de taxi en lo que se refiere a las autorizaciones que trascienden el ámbito provincial.

6.7.2 La infraestructura vial

1. La planificación de la infraestructura vial que funcionalmente canalice el transporte privado y de carga con recorridos nacionales, interurbanos o metropolitanos, indistintamente de si forma parte de la red de titularidad nacional, regional o provincial⁶.
2. La infraestructura sobre la que circulan las troncales de los sistemas masivos de transporte público de superficie, como el COSAC o los corredores complementarios actuales.

6.7.3 El tránsito vial

Solo en la medida que interacciona con la infraestructura vial y de sistemas masivos de transporte público.

1. El tránsito de vehículos privados y de mercancías, así como el transporte público que circula sobre la red vial anterior⁷.
2. En particular, el transporte de mercancías en general y transportes especiales de ámbito nacional e interprovincial.

6.7.4 El transporte no motorizado

1. La planificación de la red de infraestructura de ciclovías y equipamiento complementario de ámbito metropolitano. Es decir, aquella que funcionalmente constituye itinerarios o sistemas (como el sistema de bicis en alquiler) que trascienden el ámbito provincial.
2. Los servicios de potenciación de modos no motorizados como sistema de bicis de alquiler o señalización peatonal, en el ámbito metropolitano (interprovincial).

6.8 Criterios que orientan la actividad de la ATU

6.8.1 Capacidad técnica

La ATU es, en primer lugar, una entidad con capacidad técnica constituida por profesionales que sean capaces de planificar, coordinar, establecer un marco regulatorio en el ámbito de sus competencias y fiscalizar, si este cometido fuera asumido por la ATU, los subsistemas de transporte y de movilidad en el ámbito de sus competencias.

6. Inicialmente, podría incluirse la planificación vial hasta el nivel de red arterial.

7. Excluyendo la gestión del tránsito en las redes provinciales.

Su vocación es la de un órgano técnico en el desarrollo de sus funciones específicas, pero también en el apoyo y el fortalecimiento de la práctica técnica de las administraciones provinciales de Lima y el Callao.

6.8.2 Coordinación interadministrativa

La ATU tiene como misión la mejora del transporte urbano en el ámbito en el que intervienen varias administraciones en el marco de sus competencias. La ATU puede detentar competencias mediante su transferencia administrativa (lo que conllevaría la modificación de leyes orgánicas e incluso de la Constitución Política del Perú), pero también buscar alternativamente la concertación interadministrativa a partir de un régimen de gestión común que permita el ejercicio conjunto de competencias del MTC, de la MML y de la MPC, principalmente en las infraestructuras, el transporte y los servicios metropolitanos.

6.8.3 Incorporación de la sociedad civil

A menudo, la sociedad civil ha estado ausente de la gestión de los grandes proyectos de transporte, así como de la planificación de los servicios urbanos. Asimismo, ha sufrido la ineficiencias de un sistema poco integrado y de los conflictos competenciales entre administraciones. La ATU tiene como objetivo conocer las inquietudes de la sociedad civil y utilizarlas para mejorar el servicio y conseguir un transporte de calidad, reconocido así por el usuario. La incorporación de la sociedad civil —ya sean asociaciones ciudadanas, económicas o sectoriales— puede hacerse a través de órganos consultivos de la ATU o mediante el Indecopi o la Defensoría del Pueblo.

6.8.4 Desarrollo por etapas

La ATU no puede asumir todas sus funciones y competencias desde el primer día de su creación. Entendiendo que la planificación y coordinación del transporte público urbano, así como la gestión de las nuevas grandes infraestructuras viales es el objeto principal de la ATU, en etapas posteriores esta puede asumir funciones en el marco del tránsito vial, transporte de carga y movilidad sostenible no motorizada.

6.8.5 Capacidad de incorporación de otras administraciones

La estructura institucional de la ATU debe prever la ampliación de las administraciones presentes a otras administraciones provinciales que puedan crearse en el futuro.

6.8.6 Modelo para otras áreas metropolitanas peruanas

La ATU debe ser un modelo institucional que permita la implantación de autoridades similares en otras áreas urbanas de Perú, ya sean las incluidas en una sola municipalidad provincial o aquellas que supongan una conurbación entre varias municipalidades.

6.9 Funciones en el ámbito del transporte público de pasajeros

6.9.1 Planificación

6.9.1.1 Concepto

La función de planificación es básica para la ATU. **La planificación** debe ser ejecutiva; es decir, no limitarse a definir las actuaciones y programas de ejecución de infraestructuras y servicios de transporte, sino debe dar direccionalidad y predictibilidad a esta actividad.

Asimismo, debe contar con los instrumentos necesarios para hacer cumplir la planificación, y con los mecanismos de monitoreo y control que permitan garantizar su ejecución por otras administraciones.

6.9.1.2 Ámbito de la planificación

El ámbito de la planificación de transporte público de pasajeros abarca los modos y servicios expuestos en el apartado 6.7.1; es decir, todos los subsistemas y servicios que constituyen el futuro sistema integrado de transporte de Lima y el Callao.

No obstante, la ATU, dada su especialización metropolitana (interprovincial), incidirá más directamente en aquellos subsistemas y servicios que tienen impacto en toda la conurbación y no solo en el ámbito local.

6.9.1.3 Herramientas de planificación del transporte público

La planificación se concreta en la redacción de planes y en los mecanismos de seguimiento y control. Se indica a continuación el contenido de cada una de estas herramientas.

1. Redacción del Plan Integrado de Transporte (PIT)

Elaboración de un **Plan Integrado de Transporte** para toda la conurbación (provincias de Lima y del Callao). Este plan tiene como cometidos:

a) **La planificación de los sistemas de transporte público masivo (tronco-alimentados) y otras rutas convencionales de autobús**, que tienen impacto en la movilidad metropolitana, tanto si son corredores interprovinciales o provinciales. Esta planificación incluye los servicios troncales, pero también los servicios de alimentación.

b) El **plan regulador de rutas interprovinciales**, incluyendo las rutas que están a cargo del MTC y aquellas que, aun siendo autorizadas por las municipalidades provinciales, son de carácter interprovincial.

c) **Planes reguladores de rutas provinciales**. A tal efecto, la ATU puede planificar estos servicios de manera concertada con las municipalidades provinciales o dar directrices y criterios para su planificación. Por ejemplo, criterios para la sectorización cara a la futura agrupación de rutas y concesiones, modelos de negocio, modelo común de estimación de demanda, criterios sobre el mecanismo de pagos, penalizaciones e incentivos de servicio, criterios para el plan de parqueaderos, etc.

2. **La utilización del concepto “SISTEMA METROPOLITANO”**. Creemos útil aplicar el concepto de “sistema metropolitano” a todos aquellos proyectos incluidos en la planificación de transportes como sistemas metropolitanos. Estos proyectos y servicios son los indicados en los apartados a) y b) del punto anterior y son el principal objeto de planificación de la ATU.

3. Catálogo de sistemas metropolitanos

La constitución de la ATU debe acompañarse de un anexo en el que se identifiquen los sistemas metropolitanos actuales (por ejemplo, COSAC, metro, corredores complementarios, rutas interprovinciales, etc.). Este catálogo se modificaría a partir del Plan Integrado de Transporte, incluyendo o excluyendo nuevos sistemas.

6.9.1.4 Seguimiento y control de la ejecución de la planificación

Las actuaciones previstas en el Plan Integrado de Transporte serán implementadas en gran medida por otros entes públicos, como la AATE, ProInversión y Protransporte. Asimismo, los planes reguladores de servicios darán lugar a autorizaciones e incluso a concesiones de servicios por parte de las municipalidades provinciales. En consecuencia, es necesario que la ATU se dote de herramientas de monitoreo y control para hacer efectiva la ejecución de la planificación.

1. Opinión técnica vinculante

El seguimiento y control de la planificación se realizaría a partir de la emisión de informes y **“opiniones técnicas vinculantes”** sobre el cumplimiento de las determinaciones establecidas en la planificación y los proyectos catalogados como “sistemas metropolitanos”.

Esta opinión interviene en el proceso de implementación de los proyectos por parte de la AATE o Protransporte, tanto en lo que son proyectos promovidos desde el lado público, como iniciativas privadas supervisadas por ProInversión.

2. Coordinación

Entendemos como **coordinación** la función que permite acordar medidas comunes entre administraciones presentes en la ATU. Esta actúa como órgano técnico y facilitador y/o árbitro entre las administraciones.

Entre otras, incluimos en este epígrafe los siguientes cometidos:

- i. Coordinación con las municipalidades en la redacción de planes reguladores de servicios en el ámbito provincial.
- ii. Facilitación de los elementos técnicos y procedimientos para la aprobación de la financiación de los proyectos por parte del MEF.

La intervención de la ATU en tareas de coordinación interadministrativa y porte técnico debería dar confort al MEF sobre los procedimientos y requerimientos técnicos seguidos y facilitar la aprobación del financiamiento. Para ello, es necesario que, en las funciones reguladoras, la ATU incluya la redacción de la norma técnica para la ejecución de proyectos de transporte urbano.

La ATU no tiene en sus cometidos la financiación directa de las nuevas infraestructuras y sistemas de transporte, sino el servir de canal para facilitar los procedimientos adecuados para que el proyecto sea aprobado por el MEF y financiado por la autoridad competente.

En ese sentido, las administraciones provinciales pueden considerar que trabajar con la ATU les va a permitir abordar los proyectos con mayores garantías técnicas (al disponer de manuales técnicos para su redacción), mayor facilidad de interlocución con el MTC y el MEF, así como un acceso más eficaz a las fuentes de financiación, de las que la ATU puede ser un buen facilitador.

6.9.2 Sistema tarifario y de recaudo

Se trata de una función central a las ATU. La gestión de la política tarifaria (tarifa al usuario) y del recaudo ha sido uno de los motivos por el que existen autoridades de transporte. Asimismo, la integración tarifaria y un recaudo unificado es uno de los elementos más eficaces para que el usuario perciba el sistema de transporte como un sistema integrado y único.

La gestión del sistema tarifario tiene, a su vez, tres áreas funcionales:

6.9.2.1 Política tarifaria

La aplicación de la política tarifaria se haría desde la ATU por delegación de las administraciones participantes. No es lógico que, existiendo la ATU, las tarifas en un sistema de transporte que se considera integrado se fijen de manera unilateral por cada administración. La ATU sería la mesa para la fijación de las tarifas y su incremento anual.

6.9.2.2 Establecimiento de títulos de viaje integrados

Todo sistema de recaudo se basa en títulos de viaje integrados. En ese sentido, la implantación de este título integrado no necesariamente debe extinguir los títulos anteriores de cada uno de los sistemas de transporte (por ejemplo, tickets sencillos de un viaje) que pueden convivir con el nuevo título.

La ATU sería la entidad que definiría las condiciones de implementación y uso del título integrado, pudiendo establecer las normas técnicas, económicas o legales para su implementación y gestionarlo directamente.

6.9.2.3 Gestión del recaudo

La gestión del recaudo del título único se realizará, casi con seguridad, a través de un concesionario de recaudo. Se propone que la ATU sea, en este caso, el organismo regulador del concesionario de recaudo.

Alternativamente, y si no se considera conveniente romper la actual estructura atomizada de concesionarios de recaudo, la ATU debería dar las normas técnicas necesarias para la compatibilidad de los distintos sistemas y el uso indistinto de la tarjeta integrada.

6.9.3 Capacidad de gestión

6.9.3.1 Gestor de autorizaciones de transporte (no considerada)

En el ámbito de las rutas interprovinciales, autorizadas actualmente por las municipalidades provinciales, cabe preguntarse si esta competencia podría pasar a la ATU. Nuestro criterio es que la ATU mantenga en este ámbito funciones de planificación y control de la misma mediante la opinión técnica vinculante para cada autorización que den las municipalidades, pero no que asuma directamente la gestión de estas autorizaciones (adjudicación y monitoreo) ni su fiscalización (inspección y sanción).

6.9.3.2 Gestor de concesiones de transporte

Muchas autoridades de transporte en el mundo asumen las funciones de regulación y gestión de las concesiones de infraestructuras y servicios de transporte público. Estas pueden abarcar todos los sistemas de transporte o solo una parte. En el caso de Lima y el Callao, la ATU no incluye esta función

porque ya está asumida por entidades como Protransporte (sistemas masivos) y la AATE (metro).

No obstante, la ATU puede ser un instrumento para la implementación de nuevas APP y sistemas concesionales no existentes en la actualidad (por ejemplo, estaciones intermodales de transporte, park & ride, sistemas IT, etc.).

Se recomienda que esta función se mantenga entre las que constituyen la ATU, aunque su aplicación se haría, en caso se considerase su interés, por delegación de alguna de las administraciones participantes o por acuerdo entre las mismas.

6.9.4 Regulación

Una función que debe ser estudiada con detalle es la capacidad normativa y regulatoria de la ATU. Esta se ejecutaría solo en el caso que tuviera competencias directas sobre modos de transporte (por ejemplo, el sistema de rutas interprovinciales) o como redactor de las normas técnicas para los sistemas masivos de transporte urbano.

Asimismo, cabe la posibilidad que la ATU pueda asumir funciones de regulación en la gestión del tránsito que realizan las municipalidades provinciales; en particular, la regulación del tráfico de mercancías en la red vial de ámbito nacional o intermunicipal. En todo caso, estas funciones no se han considerado en el diseño del modelo conceptual, pero pueden serlo en fases sucesivas.

Las funciones de regulación serían subsidiarias de la capacidad normativa que hoy detenta el MTC.

6.9.5 Comunicación e imagen del Sistema Integrado de Transporte (SIT)

1. Funciones de comunicación e información al usuario, imagen corporativa del transporte.
2. Centro de reclamaciones y atención al cliente.
3. El SIT como espacio cultural que da lugar al desarrollo de actividades en espacios de transporte (estaciones y a bordo), al tiempo que conecta el concepto de transporte con la actividad cultural.

6.9.6 Relaciones externas

Relaciones externas relativas al sistema de transporte con instituciones nacionales e internacionales.

6.10 Funciones en el ámbito de la vialidad y modos no motorizados

6.10.1 Infraestructura vial

6.10.1.1 Planificación y monitoreo de la planificación vial

Al igual que en los proyectos de transporte masivo de ámbito metropolitano, la ATU debe planificar, coordinar y fiscalizar estos proyectos viales mediante opiniones técnicas vinculantes.

La planificación de las infraestructuras viales se realizaría sobre una red que tuviera funcionalidad intermunicipal; es decir, que constituyera la red principal de ámbito metropolitano, compuesta por las rutas nacionales y por aquella vialidad provincial que canaliza tráficos interprovinciales o nacionales.

6.10.1.2 Catálogo vial

Es imprescindible identificar la red objeto de planificación por la ATU y si esta alcanza vías municipales como la red arterial de Lima y el Callao. Como en el caso del transporte masivo, estas vías mantendrían la calificación de “sistemas viales metropolitanos” y se incluirían en un catálogo que se anexaría a la ley de constitución de la ATU.

El catálogo podría modificarse a partir de los cambios de funcionalidad de la red y de la planificación.

6.10.1.3 Coordinación de las administraciones provinciales, MTC y MEF

Aunque la ATU no es un ente financiador, sí puede ejercer funciones coordinadoras de proyectos de infraestructura vial que impliquen varias administraciones. En el caso del transporte masivo, la ATU puede aportar normas y conocimiento técnico, así como facilitar la interlocución con el MEF para la financiación de la infraestructura.

6.10.2 Gestión del tránsito y del transporte de mercancías

Inicialmente, no se prevé que la ATU tenga funciones ligadas a la gestión del tránsito y del transporte de mercancías, al menos en una primera fase de implantación. No obstante, la fuerte interrelación entre el tránsito y la infraestructura vial hace que de una u otra manera la ATU deba considerar la gestión del tránsito realizada actualmente por las administraciones provinciales. Ello se dará principalmente en:

1. Las infraestructuras de apoyo al tránsito de pasajeros y mercancías con destino al puerto y al aeropuerto, como aparcamientos de mercancías, áreas de servicio, carriles especiales, pasos peatonales, etc.
2. Las infraestructuras de sistemas masivos de transporte público, como el COSAC o los corredores complementarios, y su impacto en la gestión de la vialidad y el tránsito en el corredor.

6.10.3 Otras funciones de coordinación

La función de coordinación con las políticas nacionales de movilidad, planeamiento territorial y desarrollo urbano no pueden definirse con precisión en tanto no se establezcan los mecanismos de concertación interadministrativa. Si la definición de una política nacional de movilidad y desarrollo urbano corresponde al MVCS, es dentro de su normativa donde se deberá indicar cómo los planes nacionales inciden en la planificación de las administraciones territoriales y, en este caso, en la planificación de las futuras ATU.

1. Coordinación con el planeamiento general de movilidad a escala metropolitana
 - a) Coordinación con el MVCS para incluir en los planes que realice la ATU las directrices y determinaciones establecidas en los planes y las normativas fijados por el MVCS en el ámbito de su competencia.
2. Coordinación con el planeamiento territorial y de desarrollo urbano, a escala nacional y provincial
 - a) Coordinación con el MVCS y con las municipalidades provinciales para incluir en los planes de transporte las directrices y criterios de los planes de desarrollo urbano a escala nacional y provincial.
 - b) Al igual que en otras autoridades de transporte metropolitanas, la ATU puede asumir el rol de aprobar las condiciones de vialidad y transporte previstas en los estudios de desarrollo urbanístico para promociones públicas y privadas. Por ejemplo, emisión de una “opinión técnica vinculante” para la

realización de un nuevo centro comercial, una nueva zona residencial o un equipamiento urbano que requiera disponer de nuevos accesos viales o de servicios de transporte público.

Tabla 11. Principales funciones de la futura ATU

Subsistema	Fase	Planificación	Coordinación / opinión técnica vinculante	Gestión	Regulación / normativa	Financiamiento
1 Transporte público de pasajeros		Plan Integrado de Transporte				
1.1 Subsistemas de transporte masivo	1	Definición de “interés metropolitano” y planificación detallada.	Opinión técnica vinculante en el desarrollo de nuevos sistemas.	NO. Gestión por la AATE y Protransporte.	NO	Apoyo y facilitación
1.2 Elementos complementarios (estaciones)	1	Ídem.	Ídem.	Posible, si es delegada.	NO	Apoyo y facilitación
1.3 Servicios interprovinciales	1	Plan regulador de servicios	Alternativa a) Opinión técnica vinculante para autorizaciones.	NO	NO	
1.4 Servicios provinciales	1	Directrices generales en el plan regulador	Opinión técnica vinculante.	NO	NO	
1.5 Recaudo integrado	1	Plan integrado	Alternativa a) Coordinación ejecutiva entre operadores de recaudo. Alternativa b) Gestión del recaudo, directa o a través de una APP.	SÍ Alternativa b) Gestión directa	SÍ	Estructuración
2. Infraestructura vial	1	En el Plan Integrado de Transporte	Opinión técnica vinculante en el desarrollo de nuevas infraestructuras viales.	NO	NO	Apoyo y facilitación
3. Transito vial (pasajeros y mercancías)	2	Infraestructuras de apoyo acceso a puertos, aeropuertos y sistemas masivos de transporte público.	Coordinación con planes municipalidades provinciales y con la gestión del tránsito a nivel provincial.	NO	NO	
4. Modos no motorizados	2	Apoyo a los planes de movilidad del MVCS y de las municipalidades provinciales.	Coordinación con el MVCS y con las municipalidades provinciales.	NO	NO	Apoyo y facilitación
5. Desarrollos urbanísticos	2	Apoyo a los planes de desarrollo del MVCS y de las municipalidades provinciales.	Opinión técnica vinculante para nuevos desarrollos urbanos que requieran accesos o servicio de transporte público.	NO	NO	
6. Comunicación, imagen y relaciones externas						

6.11 Marco institucional y competencial

Dentro de las distintas alternativas institucionales para la creación del nuevo organismo, se han descartado:

- Modelos horizontales como la mancomunidad, por no permitir la inclusión de administraciones de rango superior, o el Consejo Coordinación Lima-Callao, por carecer de peso suficiente para hacer vinculantes sus decisiones.
- Modelos que se adscriban a organismos no dependientes de administraciones con competencia en transporte, como la propuesta de Autram de adscribir la ATU a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Se considera necesario que la administración “matriz” tenga competencias en transporte y un papel relevante en el impulso de las funciones de la ATU.

6.11.1 Modelo institucional

Las principales características que se proponen para el modelo institucional de la ATU son las siguientes:

1. Adscripción de la ATU al MTC. Entre otras alternativas, se recomienda la del Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con personería jurídica de derecho público interno y autonomía técnica, funcional, administrativa y presupuestal.
2. La creación de la ATU se realizaría por ley expresa o a partir de una Ley Marco de Autoridades de Transporte.
3. Régimen especial de gestión común: es necesario establecer este régimen de coordinación entre administraciones a fin de tener un marco legal claro en el que gestionar las competencias de las distintas administraciones.

6.11.2 Competencias

La ATU debe disponer de competencias plenas en aquellas funciones que va a ejercer. Las principales son: a) planificación del sistema de transporte metropolitano (infraestructura y servicios); b) capacidad de seguimiento y mecanismos para el cumplimiento de esta planificación a través de informes técnicos vinculantes; c) gestión del recaudo unificado; d) imagen única del transporte, relaciones con el ciudadano y comunicación.

Existen dos vías para la asunción de estas competencias.

1. Una primera es la delegación voluntaria de las mismas por parte del MTC y de las municipalidades provinciales para aquellas infraestructuras y subsistemas de transporte masivo de carácter metropolitano dentro del régimen especial de gestión común.
2. Una segunda alternativa basada en la asunción directa de competencias a través de un proyecto de ley que podría afectar a leyes orgánicas, que deberían ser modificadas.

6.12 Gobernanza

La gobernanza es uno de los puntos clave para garantizar la utilidad de la ATU para Lima y Callao. El sistema de gobierno, equilibrio entre administraciones y representaciones de las mismas y otros actores institucionales o sociales son aspectos esenciales en su diseño.

No obstante, el modelo de gobernanza es fruto de largas negociaciones y no puede ser definido a priori. Por ello, en este apartado nos hemos limitado a realizar una propuesta que en posteriores fases de implementación de la ATU debe ser discutida y modificada de acuerdo a los resultados de las conversaciones entre las administraciones de gobierno de la ATU.

El esquema propuesto se divide en tres apartados:

1. Administraciones gestoras de la ATU y su participación en la misma.
2. Órganos de gobierno.
3. Principio de organización interna.

6.12.1 Administraciones participantes

6.12.1.1 Entidades participantes

Se busca la participación de todos los actores institucionales con competencias en transporte (planificación, gestión y financiamiento). Las siguientes entidades deberían estar presentes:

- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).
- Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y Municipalidad Provincial del Callao (MPC).
- Dejar la puerta abierta a incorporaciones de municipalidades provinciales que se creen o que se conurben en el futuro.

Por las competencias que tienen en el ámbito técnico de la planificación y gestión del transporte, creemos que los principales actores con mayor presencia en la ATU deberían ser el MTC y las municipalidades provinciales, estas últimas en proporción a su peso demográfico y a los centros de actividad económica de nivel nacional y metropolitano.

6.12.2 Órganos de gobierno

1. Asamblea general

Representación de todas las administraciones en proporción a su participación en el gobierno de la ATU.

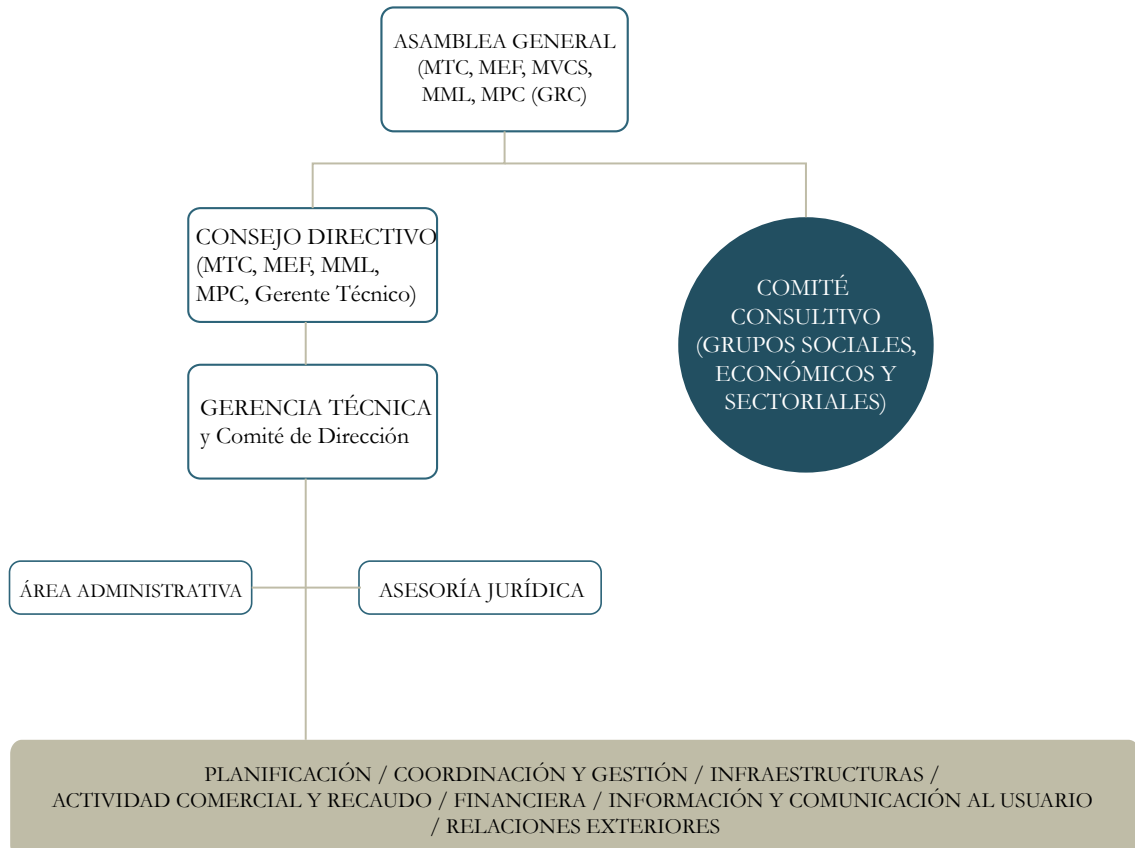
2. Consejo directivo

- Consejo directivo: constituido por cinco miembros: representantes de los dos ministerios y de las dos municipalidades provinciales (MTC, MEF, MML, MPC) y gerente técnico (sin voto).
- Presidente: creemos factible varias alternativas, con un presidente perteneciente al MTC o a alguna de las municipalidades provinciales.
- Comisiones delegadas: posibilidad de crear comisiones delegadas con mayoría de la municipalidad provincial en materias que afecten fundamentalmente a la jurisdicción de la municipalidad.
- Consejo consultivo: con representación de actores económicos y ciudadanos.

3. Gerencia técnica y comité de dirección

Gerente técnico elegido por méritos, que gestiona la ATU con directores sectoriales (planificación, gestión, desarrollo de infraestructuras, director financiero y asesoría jurídica).

6.13 Marco organizativo



La base organizativa se propone con modelos similares a otras autoridades de transporte, siguiendo los principios siguientes:

1. Organización como órgano técnico, con un staff técnico y administrativo que puede provenir de los ministerios, municipalidades provinciales o ser contratado directamente en base a méritos.
2. Principio de economía de medios: no duplicar funciones con las ya ejercidas por otras administraciones.
3. No crear un staff complejo para la gestión de operaciones. La ATU es un organismo planificador y de control, por lo que debería dejar la gestión directa del sistema (concesional y autorizaciones) en manos de otras entidades, como la AATE y Protransporte.
4. Con la excepción del recaudo, en el que la ATU sería el gestor del modelo tarifario y de la concesión de recaudo.

Un primer dimensionamiento puede estar en unas 100 personas considerando un desarrollo de las funciones propuestas para la fase I y según se asuman funciones directas de inspección y sanción.

6.14 Financiamiento y sostenibilidad económica

6.14.1 Fuentes e ingresos

Las fuentes habituales de ingresos son:

1. Asignaciones presupuestarias provenientes del MEF y posibles transferencias del MTC, como administración principal a la que está adscrita la ATU.
2. Debería estudiarse la viabilidad de transferencias presupuestarias de otras administraciones implicadas:
 - Transferencias presupuestarias provenientes del MEF y del MVCS en forma de cuotas anuales.
 - Transferencias presupuestarias provenientes de la MML, la MPC (GRC) y futuras administraciones provinciales adscritas, en forma de cuotas anuales. No es previsible que estas administraciones estén en condiciones de aportar recursos a la ATU, aunque es norma común en otras autoridades de transporte.
3. Donaciones y cooperaciones técnicas no reembolsables provenientes de organismos públicos y privados, de ámbito nacional o internacional, organismos multilaterales, etc.
4. Ingresos provenientes de la gestión del recaudo en un porcentaje del mismo.
5. Ingresos provenientes de la gestión de negocios complementarios, en el caso de gestionarlos directamente (actividades comerciales en estaciones, parqueaderos, publicidad, etc.).
6. En principio, no se prevén ingresos provenientes de sanciones (aunque también puede estudiarse la alternativa de percibir las sanciones y revertir sobre las municipalidades provinciales el importe de las mismas).

6.14.2 Aplicación de gastos

1. Personal y gastos corrientes de la ATU.
2. Costos financieros para la gestión ordinaria de la ATU.

7.

Hoja de
ruta para la
fase II



7.1 Objetivo

La primera fase de la consultoría se centró en la elaboración de un diseño conceptual para la ATU. Se realizó un diagnóstico de situación en la conurbación de Lima y el Callao, se analizó otras autoridades de áreas urbanas relevantes y se estudió alternativas.

Una vez realizado un primer modelo, que intenta dar respuesta a los aspectos críticos de la ATU — funciones, marco institucional, modelo normativo, gobierno y régimen económico—, en el presente capítulo se marcan los pasos a seguir para consolidar una propuesta que sea viable y que pueda ser tramitada en el corto plazo.

En consecuencia, el principal objetivo de las siguientes fases de implementación es la definición precisa de todos los elementos que deben considerarse en la creación y puesta en funcionamiento de la ATU, así como establecer un programa de desarrollo de la misma y proveer los instrumentos necesarios para su gestión institucional y política.

7.2 Profundización en la descripción de la ATU

A partir del modelo funcional, es necesario avanzar en el detalle de cada uno de los puntos relevantes que son necesarios para definir la ATU y su gestión dentro del modelo institucional peruano. Las áreas en las que se debería profundizar son: funciones, modelo institucional y societario, gobernanza, organización y régimen económico.

7.2.1 Funciones

El análisis funcional debe partir del modelo conceptual y definir con detalle las funciones que asumirá la ATU, sin dar lugar a equívocos y de manera que sean perfectamente transferibles al marco competencial. Asimismo, la definición de las funciones conlleva una identificación de instrumentos —como planes, programas, etc.— y de procedimientos para el desarrollo de estas funciones. Por último, el análisis incluirá plazos de implementación de las mismas por fases y un sistema de monitoreo y seguimiento que permita evaluar los resultados de su implantación.

7.2.2 Modelo institucional y societario

A partir de la propuesta realizada en el diseño conceptual de la ATU, la hoja de ruta debe incluir una profundización del modelo institucional y societario. Para ello, se debería revisar el marco legal y determinar los procedimientos legales para su implantación (proyecto de ley, decreto supremo).

A partir de estos análisis, deberían estar preparados:

- Los textos legales básicos y de apoyo (justificaciones) que sean necesarios redactar para la tramitación legal del nuevo ente.
- El procedimiento y sus plazos de tramitación.

7.2.3 Gobernanza

El modelo conceptual trata la gobernanza de manera muy general, ya que es un aspecto que debe ser negociado y acordado entre administraciones. En esta fase del trabajo se debería avanzar una propuesta de gobernanza que sea compatible con el modelo institucional y societario de la ATU.

7.2.4 Organización

A efectos de conocer en detalle los recursos necesarios para el funcionamiento de la ATU, se debería avanzar en un análisis de su estructura funcional de la ATU, personal, recursos materiales, procedimientos y organización. Asimismo, en la identificación de las necesidades de apoyo externo, ya sea que provengan de otras administraciones o de servicios de terceros.

Para la realización de esta parte del trabajo es importante considerar otros ejemplos de autoridades de transporte en el mundo y, asimismo, tener conocimiento de los modelos organizativos públicos existentes en el Perú.

7.2.5 Régimen económico

Este apartado debería acometer la estructura de ingresos y gastos, fuentes de financiación y conceptos presupuestarios. Es conveniente realizar un modelo previsional de ingresos y gastos y establecer las normas, de acuerdo con los procedimientos contables del Perú para una correcta gestión económica y financiera de la ATU.

7.3 Hoja de ruta

Se expone un programa de desarrollo de las siguientes fases de definición de la ATU, basadas en la profundización de sus distintos elementos.

7.3.1 Fase I: revisión del modelo conceptual

Esta fase se centra en una revisión y profundización del modelo conceptual en la línea apuntada en el apartado anterior. Se tratarán nuevos criterios y se contrastarán con otras administraciones y actores competentes. Esta revisión permitirá precisar algunos aspectos del modelo, y ampliar o modificar otros.

Sería necesario que esta fase se realizara en paralelo a nuevos talleres. Estos se centrarían en la discusión sobre puntos concretos, tales como funciones, gobierno, régimen económico, etc., pero también buscarían llegar a un acuerdo sobre el programa de implementación de la nueva entidad.

En paralelo, recomendamos que las principales administraciones implicadas (MTC, MEF, MML y MPC) inicien conversaciones que puedan llevar a acuerdos sobre la constitución de la ATU.

7.3.2 Fase II: realización de una propuesta de constitución de la ATU

A partir de la fase I se redactaría una propuesta comprehensiva para la constitución de la ATU, que incluiría todos los elementos funcionales, de gobierno, organizativos, económicos y propuesta societaria completa.

7.3.3 Fase III: implementación

La implementación se haría a partir de un programa previo que abarque varias alternativas, pero que se acomode a los trámites y plazos establecidos en el marco legal peruano. Sin entrar en detalles, la implementación de la ATU tiene dos vertientes:

- a) Gestión de la constitución de la nueva entidad: programa para la tramitación institucional del proyecto de la ATU.
- b) Puesta en funcionamiento de la ATU: programa para la constitución y puesta en funcionamiento de la ATU (asunción de funciones, recursos, financiación, etc.).



8. Glosario de acrónimos

AATE	Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao
AMB	Área Metropolitana de Barcelona
AMTU	Asociación de Municipios por la Movilidad y el Transporte Urbano
ATM	Autoridad del Transporte Metropolitano (Barcelona)
ATM	Azienda Trasporti Milanesi
ATU o ATUR	Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao
AUTRAM	Autoridad Única de Transporte y Movilidad para Lima y Callao
CAF	Corporación Andina de Fomento
COSAC	Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad
CRTM	Consortio Regional de Transporte de Madrid (España)
DFBOT	Design, finance, build, operate and transfer
DLR	Docklands Light Railway
DTPM	Directorio de Transporte Público Metropolitano de Santiago de Chile
EMAPE	Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima
EMT	Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A
EMTA	European Metropolitan Transport Authorities Association
FGC	Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya
GGTU	Gerencia General de Transporte Urbano
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GRC	Gerencia Regional del Callao
GTU	Gerencia de Transporte Urbano
IMP	Instituto Metropolitano de Planificación
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INVERMET	Fondo Metropolitano de Inversiones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima

MPC	Municipalidad Provincial del Callao
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OPTILE	Organisation Professionnelle des Transports d'Ile-de-France
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDI	Plan Director de Infraestructuras
PDM	Plan Director de Movilidad
PIT	Plan Integrado de Transporte
PKT	Pago tren-km
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PROTRANSPORTE	Instituto Metropolitano Protransporte de Lima
RATP	Régie Autonome des Transports Parisiens
RENFE	Red Nacional de Ferrocarriles Españoles
RMB	Red Metropolitana de Barcelona
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer Français
STI	Sistema Tarifario Integrado
STIF	Syndicat des Transports d'Île-de-France
STM	Autoridad de Transportes de Montreal (Société de Transport de Montréal)
SUTRAN	Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías
SYTRAL	Sindicato Mixto de Transportes para el Ródano y la Aglomeración Lyonesa (Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise)
TCL	Red de Transporte urbano de la aglomeración lyonesa
TfL	Transport for London
TFM	Transportes Ferroviarios de Madrid

TGA	Corredor Tacna-Garcilaso-Arequipa
TRANSANTIAGO	Sistema de Transporte Público Integrado de Santiago
TRANSITEMOS	Fundación privada
TUO	Texto Único Ordenado
VBB	Autoridad de Transporte Público de Berlín y Brandemburgo
VVS	Asociación de Transporte Público y Tarifas de Stuttgart

9.

Anexo I.

Documentación utilizada

9.1 Documentación facilitada por la GIZ

TIPO	ASUNTO	NOMBRE DOCUMENTO	DESCRIPCIÓN	AÑO	AUTORÍA/PROPIEDAD
Contratos	Metro L1	CONTRATO PARTE 1	Contrato de concesión: Proyectos integrales para la concesión del Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao. Línea 1: Villa El Salvador - Av. Grau - San Juan de Lurigancho	2011	ProInversión
Contratos	Metro L1	CONTRATO PARTE 2	Contrato de concesión: Anexo I, testimonio de la escritura pública de constitución social y estatuto del concesionario. Anexo II al IV, propuesta del adjudicatario	2011	ProInversión
Contratos	Metro L1	CONTRATO PARTE 3_revisado	Contrato de concesión: Anexo V, Bienes del concedente	2011	ProInversión
Contratos	Metro L1	CONTRATO PARTE 4_revisado	Contrato de concesión: Anexo VI, especificaciones técnicas para la construcción del taller de mantenimiento mayor para los trenes nuevos y existentes en el segundo nivel del patio - taller	2011	ProInversión
Contratos	Metro L2	M O D _ _ V F _ _ C O N T R A - T O _ 3 0 _ 1 0 _ 2 0 1 3	Contrato de concesión: Concurso de proyectos integrales para la entrega en concesión del proyecto "Línea 2 y ramal Av. Faucett – Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao	2013	ProInversión
Contratos	Metro L2	VERSION_FINAL_DE_CONTRA- T O _ 1 4 _ 0 3 _ 2 0 1 4	Contrato de concesión: Concurso de proyectos integrales para la entrega en concesión del proyecto "Línea 2 y ramal Av. Faucett – Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao"	2014	ProInversión
Contratos	Metro L2	Contrato y anexos sin PT y EIA	Contrato de concesión con sus anejos: Concurso de proyectos integrales para la entrega en concesión del proyecto "Línea 2 y ramal Av. Faucett – Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao"		ProInversión
Estudio legal	Metro L2	EEO#9_ -_ Analisis_ Legal_ y_ Distri- bucion_ de_ Riesgos_ contrato_ conce- sion	Análisis legal: Contrato de concesión - Línea 2 y ramal Av. Faucett – Av. Gambetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao	2014	Fagua Lopez y Abogados
Folleto infor- mativo	NAMA	GIZ_FactSheet_Peru_sp_RZ	Descripción del proyecto NAMA (Acciones Nacionales Apropiadas de Mitigación): NAMA de Transporte Urbano Sostenible del Perú	2015	TRANSPerú
Informe nor- mativa	Autoridad de transpor- te	AnexosPropuestaNormativaSTI	Organización de la autoridad metropolitana del transporte	2015	Taryet
Informe nor- mativa	Autoridad de transpor- te	PropuestasNormativasSTI	Factibilidad legal de la determinación de la tarifa por parte de la AUT, Titularidad de la competencia sobre el tren eléctrico, Proceso para la creación de la autoridad reguladora de transporte urbano, Mecanismo de creación de una autoridad metropolitana de transporte		Taryet

TIPO	ASUNTO	NOMBRE DOCUMENTO	DESCRIPCIÓN	AÑO	AUTORÍA/PROPIEDAD
Informe sobre normativa	Borrador proyecto Ley AUT	1. Proyecto Ley AMT_Alicia Ribera CAF	Proyecto de ley autoridades de transporte y territorio urbano y de creación de la autoridad metropolitana de transporte y territorio de Lima y el Callao	2014	Dra. Alicia Ribera
Listado proyectos	Proyectos Transitemos	ListadeProyectos	Proyectos previstos	2013	Fundación Transitemos
Normativa	Proyecto Ley AUT	Bruce_Proyecto de ley sobre autoridad nica del transporte Lima y Callao	Necesidad pública y preferente interés la creación de la autoridad única de transporte para Lima y el Callao	2013	Comisión de transportes y comunicaciones
Normativa	Ley A nacional de transporte	Huayama_Proyecto 3349-2013-CR	Creación de la autoridad nacional única de transporte	2010	Presidencia de la República
Normativa	Metro	DS 009-2013-MTC-Línea 6	Incorporación Línea 6 a la Red Básica del Metro de Lima y Callao	2010	Transporte y comunicaciones
Normativa	Metro	DS 059-2010-MTC	Se aprueba la Red Básica del Metro de Lima y Callao	2010	Transporte y comunicaciones
Normativa	Metro	DS035_2010_MTC	Se aprueba la Red Básica del Metro de Lima y Callao	2010	Transporte y comunicaciones
Noticia	Autoridad de transporte	Flores	Por qué necesita una AUT Lima y Callao	Sin fecha	Alfonso Flores
Noticias	Autobús	El Callao el cómplice del paro	El Callao: el cómplice del paro	Sin fecha	Prensa
Noticias	BRT	noticias_sistema_de_transporte_publico_masivo_integrado_en_lima_y_callao	Entrevista al ingeniero Raúl Delgado Sayán (ingeniero q diseñó las cinco líneas del Metro de Lima)	2014	Germán Loyaga
Plan	Plan TU	MOVILIDAD-PLAM-19-08-14_PDF1	Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano Lima-Callao 2035	Sin fecha	
Plan	Plan TU	Resumen Plan Maestro L-C	Plan Maestro de Transporte Urbano	Sin fecha	Consejo Transporte Lima Callao y JICA
Plan	Transporte sostenible Lima y el Callao	Hacia-Una-Ciudad-para-las-Personas-Hoja-de-Ruta-al-2025-V-Final1	PROPUESTA: Hoja de Ruta para una Movilidad y un Transporte Sostenibles en Lima y Callao al 2025	Sin fecha	VVAA
Presentación	General: autoridades transporte	Informe AUT Final ppt_Moquillaza	Situación actual para la creación de una AUT y tendencias en el transporte público de Lima y el Callao	Sin fecha	GIZ/José Moquillaza Risco
Presentación	General: autoridades transporte	Matriz_de_Políticas_ES_version	Esquema de las propuestas, responsables	Sin fecha	GIZ/José Moquillaza Risco

9.2 Otras fuentes revisadas

TIPO	ASUNTO	NOMBRE DOCUMENTO	DESCRIPCIÓN	AÑO	AUTORÍA/PROPIEDAD
Contratos	Metropolitano 1	Contrato de Concesión 28 abril	Contrato de Concesión de la Operación del Servicio de Transporte de Pasajeros Mediante Buses Troncales y Alimentadores en el Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad (COSAC I)	2008	Protransporte (Instituto Metropolitano Protransporte de Lima)
Plegos base	Corredor complementario	Bases integradas	Bases integradas de la licitación pública: concesión de servicio público de transporte de pasajeros en los corredores complementarios del Sistema Integrado del TTE de Lima	Jul-13	Protransporte (Instituto Metropolitano Protransporte de Lima)
Contratos	Corredor complementario	Anexos a las bases integradas	Información de oferta de los distintos corredores, Plan de implementación y otros	Ago-13	Protransporte (Instituto Metropolitano Protransporte de Lima)
Contratos	Corredor complementario	Versión-final-contrato-concesión - final	Contrato de concesión: Concesión de servicio público de transporte de pasajeros en los corredores complementarios del Sistema Integrado del Transporte de Lima	Sin fecha	Protransporte
Contratos	Corredor complementario	Anexo contrato - versión final	Anexos al contrato	Sin fecha	Protransporte (Instituto Metropolitano Protransporte de Lima)
Estudio	Corredor complementario	estudio de demanda Taryet - final	Definición de un diseño operacional preliminar para los corredores complementarios definidos por Protransporte de Lima	2013	TARYET/Protransporte
Presentaciones a foros	General: autoridades transporte	Varios	Diversas presentaciones sobre foros de sistemas integrados de Transporte: América Latina, Bogotá, Nuevo León (México) y Santiago de Chile	2013	Varios
Estudio	Corredor complementario	Memorandum_Informativo	Memorándum Informativo de la Licitación de los corredores complementarios: base legal, diseño proceso licitación, estimación demanda, modelo financiero, formulas remuneración a concesionarios, integración otros corredores, plan implementación	Sep-13	Protransporte (Instituto Metropolitano Protransporte de Lima)
Estudio	Corredor complementario	AnexoMemorandumInformativo	Trabajos de campo, modelo de transporte, definición corredores, diseño operacional, características corredores complementarios, corredores de integración, otras rutas	Sep-13	Protransporte (Instituto Metropolitano Protransporte de Lima)
Estudio	Corredor complementario	Estudio Taryet - sección modelo económico	Evaluación económico-financiera de los corredores complementarios	Sin fecha	TARYET/Protransporte

TIPO	ASUNTO	NOMBRE DOCUMENTO	DESCRIPCIÓN	AÑO	AUTORÍA/PROPIEDAD
Estudio	Corredor complementario	Informe Taryet modelo económico financiero 5cc - enero 2013	Evaluación económica-financiera de los corredores complementarios. Anexos	Sin fecha	TARYET/Protransporte
Modelo financiero	Corredor complementario	Modelo Financiero CC - Versión Final - 24-04-13	Modelo financiero	2013	TARYET/Protransporte
Normativa	Ordenanza	OM-020-2007 Callao	Ordenanza Callao: se aprueba procedimiento de acceso a otorgamiento de autorizaciones para el oficio de TP en sus diversas modalidades	2007	Municipalidad Provincial del Callao
Normativa	Ordenanza	ORDENANZA_N-1876-2015	Ordenanza Lima: se aprueba el sistema de rutas de TP en Área metropolitana	2015	Municipalidad Metropolitana de Lima
Normativa	Ley Orgánica Gobiernos Regionales	2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_nro.27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	2014	Presidencia de la República
Normativa	Ley Orgánica Descentralización	Ley de bases de la descentralización Ley 27783	Ley de Descentralización		Presidencia de la República
Normativa	Ley Orgánica Municipalidades	LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LEY N° 27972	Ley Orgánica Municipalidades	2003	Presidencia de la República
Normativa	Ley Orgánica Poder Ejecutivo	Ley orgánica del poder ejecutivo_29158	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo		Presidencia de la República
Normativa	Normativa mancomunidad	ley_mancomunidad_municipal_29029	Ley Mancomunidad Municipal		Presidencia de la República
Normativa	Reglamento Nacional de Administración del Transporte	Ley 22781 Reglamento Nacional de Administración del Transporte	Ley en la que se define la determinación de la continuidad urbana	2009	Presidencia de la República
Normativa	Ley Rutas Interconectadas de Lima y el Callao	Ley que declara en emergencia las rutas interconectadas de Lima y Callao	Ley que declara en emergencia las rutas interconectadas de Lima y Callao	2014	Presidencia de la República

9.3 Información de contratos

MODO	CONTRATO	PAQUETE	LÍNEA	CONCESIONARIO	TIPO DE CONTRATO	ADJUDICACIÓN	FIRMA CONTRATO	PLAZO CONCESIÓN
METRO	Proyectos integrales para la concesión del Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao. Línea 1: Villa El Salvador - Av. Grau - San Juan de Lurigancho		Línea 1	GYM Ferrovías S.A	Contrato de concesión	Adjudicado	Abt-11	30 años
METRO	Proyectos integrales para la entrega en concesión del proyecto "Línea 2 y ramal Av. Faucett – Av. Garibetta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao"		Línea 2 y ramal	Iridium Concesiones de Infraestructura S.A. (España), Vialia Sociedad Gestora de Concesiones de Infraestructura S.L. (España), Cosapi S.A. (Perú), Salini Impregilio S.p.A. (Italia), Ansaldo STS S.p.A. (Italia), AnsaldoBrenda S.p.A. (Italia)	Contrato de concesión	Adjudicado	Abt-14	35 años
METROPOLITANO	4 Contratos de Concesión de la Operación del Servicio de Transporte de Pasajeros Mediante Buses Troncales y Alimentadores en el Sistema de Corredores Segregados de Buses de Alta Capacidad (COSAC I)		Metropolitano 1	Lima Via Express, Lima Bus, Lima Transvial y Perú Masivo S.A	Concesión	Adjudicado	2008	12 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.03	154/2, 155/2, 158/2	Consortio Norte Sur 2	Concesión	Adjudicado sin consentimiento		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.04	154	Consortio Norte Sur 2	Concesión	Adjudicado sin consentimiento		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.09	163	Consortio Norte Sur 2	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.10	168	Consortio Norte Sur 2	Concesión	Adjudicado sin consentimiento		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.06	159/2, 162/2, 164/2, 165/2, 166/2	Consortio Perú Bus	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.07	159	Consortio Perú Bus	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.08	160	Consortio Perú Bus	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.14	175	Consortio Perú Bus	Concesión	Adjudicado		10 años

MODO	CONTRATO	PAQUETE	LÍNEA	CONCESIONARIO	TIPO DE CONTRATO	ADJUDICACIÓN	FIRMA CONTRATO	PLAZO CONCESIÓN
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.02	153	Consorcio Corporación Lima Norte - Villa Express	Concesión	Adjudicado sin consentimiento		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.05	156	Consorcio Corporación Lima Norte - Villa Express	Concesión	Adjudicado sin consentimiento		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.11	170	Consorcio Corporación Lima Norte - Villa Express	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 1: Panamericana Norte Sur	1.12	172	Consorcio Corporación Lima Norte - Villa Express	Concesión	Adjudicado sin consentimiento		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 2: Javier Prado-Faucett	2.02	252	Consorcio Empresarial Javier Prado Express	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 2: Javier Prado-Faucett	2.03	255	Consorcio Empresarial Javier Prado Express	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 2: Javier Prado-Faucett	2.06	258	Consorcio Empresarial Javier Prado Express	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 2: Javier Prado-Faucett	2.01	251	Consorcio Expreso Javier Prado	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 2: Javier Prado-Faucett	2.04	256	Consorcio Expreso Javier Prado	Concesión	Adjudicado sin consentimiento		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 2: Javier Prado-Faucett	2.05	257	Consorcio Expreso Javier Prado	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 3: Tacna-Mercado de Flores	3.02	357, 358	Empresa de Transporte Arequipa	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 3: Tacna-Mercado de Flores	3.04	364	Empresa de Transporte Arequipa	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 3: Tacna-Mercado de Flores	3.05	361	Empresa de Transporte Arequipa	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 3: Tacna-Mercado de Flores	3.01	31, 352, 353	Consorcio TGA	Concesión	Adjudicado		10 años

MODO	CONTRATO	PAQUETE	LÍNEA	CONCESIONARIO	TIPO DE CONTRATO	ADJUDICACIÓN	FIRMA CONTRATO	PLAZO CONCESIÓN
COMPLEMENTARIO	Corredor 3: Yana-Mercado de Flores	3.03	354	Consorcio TGA	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 4: Independencia	4.05	461, 462, 465	Consorcio Lima Perú	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 4: Independencia	4.02	470, 471	Consorcio Santa Catalina	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 4: Independencia	4.10	456	Consorcio Santa Catalina	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 4: Independencia	4.07	466	Consorcio Nueva Alternativa	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 4: Independencia	4.08	470, 471	Consorcio Inkabus - San Juan de Lurigancho	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 4: Independencia	4.03	459	Consorcio Próceres Internacional	Concesión	Adjudicado sin consentimiento		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 4: Independencia	4.09	451	Consorcio Próceres Internacional	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 4: Independencia	4.04	457, 458	Consorcio Futuro Express	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 4: Independencia	4.06	463	Consorcio Futuro Express	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 5: Puruchuco-Estación Central	5.09	571	Consorcio Central Vías	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 5: Puruchuco-Estación Central	5.11	573	Consorcio Central Vías	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 5: Puruchuco-Estación Central	5.08	576, 54, 583	Consorcio de Transportistas Carretera Central	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 5: Puruchuco-Estación Central	5.10	563	Consorcio de Transportistas Carretera Central	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 5: Puruchuco-Estación Central	5.05	564	Consorcio Inkabus - Carretera Central	Concesión	Adjudicado		10 años
COMPLEMENTARIO	Corredor 5: Puruchuco-Estación Central	5.06	578	Consorcio Inkabus - Carretera Central	Concesión	Adjudicado		10 años

