

# EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS DEL TERRITORIO Y DEL TRANSPORTE EN EUROPA

Daniel Polo López  
Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona  
Zona Franca, C/ 62, nº 16, edifici B  
Tel. 932234214  
Fax 932234707  
daniel.polo@uab.es

Carme Miralles-Guasch  
Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona  
Zona Franca, C/ 62, nº 16, edifici B  
Tel. 932234214  
Fax 932234707  
carme.miralles@uab.es

## 1. Introducción

El crecimiento sostenido de los desplazamientos de personas y bienes que experimentan los países europeos es una cuestión que genera gran preocupación por los impactos sociales y ambientales que conlleva, y se ha traducido en la adopción de numerosas políticas e iniciativas en el ámbito de los transportes. Sin embargo, el planteamiento sectorial de estas políticas de transporte provoca que rara vez se hayan podido inducir cambios notables en las tendencias de la movilidad. Por ello cada vez se hace más hincapié en medidas que trascienden los ámbitos de los instrumentos de planificación convencionales, sobretodo cuando se pretende provocar cambios a largo plazo.

La experiencia nos muestra que las propuestas que reiteran el modelo básico de mejora de los servicios de transporte existente (mejoras tecnológicas o ampliación de las infraestructuras) no son suficientes para resolver los problemas que afloran, ya que se olvidan del hecho de que la movilidad no viene determinada únicamente por la implantación de la oferta de medios de transporte, sino de muchos otros aspectos de carácter funcional y territorial. También se debe tener presente que los elementos que configuran el territorio no se relacionan causalmente entre si, sino que lo hacen de forma dialéctica. Es decir, la planificación de los usos del suelo puede configurar determinados patrones de movilidad,

pero al mismo tiempo la existencia de las diferentes formas de transporte en un espacio puede determinar los desarrollos en el uso del suelo. El hecho de que estos dos elementos (uso del suelo y medios de transporte) se influyan mutua y simultáneamente hace que la integración de las dos políticas de planificación respectivas sea necesaria para ajustar los desequilibrios entre la necesidad y las posibilidades de desplazarse.

Aunque son todavía escasos los ejemplos de legislación transversal en materia de movilidad, el estudio que aquí se presenta se fundamenta en una de las primeras experiencias legislativas de esta índole que se han desarrollado en el contexto europeo; concretamente, en la Ley de la Movilidad de Catalunya, aprobada en junio de 2003. Esta norma requiere explícitamente que “se relacione la planificación de los usos del suelo con la oferta de transporte público”, y tal vinculación debe establecerse en los distintos instrumentos de planificación que la Ley prevé, que comprenden desde el conjunto del ámbito nacional catalán hasta la escala municipal.

Con el fin de desarrollar el mandato específico de relacionar el uso del suelo con la provisión de transporte colectivo, para lo que ciertamente no existe experiencia local, se consideró oportuno estudiar las principales experiencias similares que se hubieran llevado a cabo en los países del entorno europeo. Se procedió a analizar los resultados de los principales proyectos de investigación en la materia, y a estudiar directamente un número de experiencias concretas que fueran aplicadas desde distintos niveles administrativos (estatal, regional y local).

Proyectos de investigación:

- PLUME: Planning and Urban Mobility in Europe.
- TRANSPLUS: Transport Planning, Land Use and Sustainability.
- TRANSLAND: Integration of Transport and Land Use Planning.
- LEDA: Legal and Regulatory Measures for Sustainable Transport in Cities.
- DANTE: Designs to Avoid the Need to Travel in Europe.
- SESAME: Derivation of the relationship between land use, behaviour patterns and travel demand for political and investment decisions.

Experiencias:

- Reino Unido: Planning Policy Guidance 13: Transport.
- Países Bajos: política de localización de empresas ABC.
- Países Bajos: política de nuevos desarrollos residenciales VINEX.
- Alemania: distrito de Messestadt Riem en Munich.
- Francia: Plan de Déplacement Urbain de Estrasburgo.

Al estudiar conjuntamente estos proyectos y experiencias se pueden extraer una serie de puntos en común que constituyen las recomendaciones o buenas prácticas que requiere una

integración eficaz de las políticas del suelo y del transporte. La concreción de esta integración se desarrolla en el primero de los puntos que siguen, y los siguientes exponen tres elementos de contexto que deberían abordarse simultáneamente.

## **2. Vincular el planeamiento del suelo a la accesibilidad presente y futura.**

Cada país europeo dispone de un completo instrumental de planificación a medio/largo plazo tanto de los usos del suelo (planes territoriales, planes urbanos, etc.) como de las infraestructuras y servicios de transporte (planes de inversión en infraestructura, etc.). Sin entrar ahora en la cuestión del posterior grado real de implementación que alcanzan a ver tales planificaciones, es evidente que éstas ofrecen una visión bastante fiable de las intervenciones que se harán en el territorio y sobretodo de las que no se harán. Luego por activa o por pasiva se dispone de la capacidad necesaria para estimar tanto la accesibilidad presente como la futura en cada ámbito territorial que deba considerarse.

Debe señalarse que la accesibilidad se define aquí como la capacidad que un territorio ofrece a cada ciudadano, con la mayor independencia posible de sus condicionantes económicos y sociales, de llegar en condiciones razonables a todos aquellos sitios que sustentan el normal desarrollo de la vida laboral y social. Es decir, una ubicación es más accesible cuanto más universales son los medios de transporte disponibles para desplazarse hasta ella. Con esto en mente debe abandonarse la idea de que una carretera convierte un lugar en accesible, pues una importante parte de la población no dispone de vehículo privado. No es pues la infraestructura la que crea accesibilidad, sino el servicio de transporte que la recorre.

Lo anterior se expone con el ánimo de enfatizar el papel clave que debe jugar el transporte colectivo en la articulación funcional del territorio, especialmente en aquellos ámbitos (típicamente interurbanos) donde los desplazamientos a pie o con vehículos no motorizados no resultan plausibles por una cuestión de distancia. Sin embargo, la dotación de redes de transporte colectivo se juzga más bien insuficiente en muchas áreas urbanas y prácticamente nula cuando uno se ubica fuera de un entorno metropolitano. Es decir, hay una notoria escasez de espacios con una buena dotación de transporte público. Atendiendo a los más simples principios económicos, la eficiencia se convierte en la norma básica para la gestión de este recurso escaso.

La experiencia de los dos casos estudiados en Holanda (políticas ABC y VINEX) subraya la conveniencia de establecer las calificaciones del suelo en función de su accesibilidad con distintos medios de transporte. Esto debería consistir en:

- a) La clasificación de los distintos espacios de un municipio o de una región según la facilidad de acceso en transporte privado, público o en medios no motorizados, tanto la actual como la proyectada.
- b) La introducción de requerimientos en los instrumentos de planificación y otras medidas de incentivo o desincentivo para favorecer realmente la implantación de aquellas actividades que mejor aprovechen la oferta de transporte público allá donde ésta exista.

La aplicación de esta medida también podría incrementar en algunos casos el número de usuarios de los servicios de transporte público ya existentes, lo que a su vez se traduce en una mejora de sus condiciones de explotación económica.

### **3. Implantar instrumentos que afecten el coste de utilización del automóvil.**

Un punto común hallado en todos los proyectos de investigación y los estudios de caso analizados es que la mejora de la oferta de medios de transporte alternativos al automóvil no es suficiente por sí misma para modificar la tendencia existente a incrementar continuamente el uso del automóvil. En ámbitos urbanos, el automóvil y sus medios alternativos compiten por los mismos usuarios en un contexto de costes (dinero y tiempo) que favorecen al automóvil. Por ello se muestra evidente que para conseguir un mayor trasvase de desplazamientos al transporte colectivo y a los medios no motorizados deben implantarse instrumentos que afecten el coste de utilización del automóvil.

El concepto de coste se extiende más allá de su definición estrictamente económica para incorporar también los costes temporales, sociales y ambientales. Sin embargo, son básicamente las dimensiones económica y temporal las que perciben los usuarios y llegan por lo tanto a intervenir en su elección de medio de transporte. Incluso cabe afirmar que la variable temporal es notoriamente más importante que la económica, especialmente en los desplazamientos cotidianos. Las medidas aplicables al respecto se pueden resumir en las siguientes:

- Para incrementar el coste económico relativo del automóvil se puede gravar tanto su uso (con peajes urbanos, aparcamientos de pago, impuestos sobre los carburantes, etc.) como su posesión (por ejemplo, en función de determinadas características ambientales del vehículo como la contaminación o el ruido), si tenemos en cuenta que la disponibilidad del automóvil es el elemento que más determina su uso. Otro modo de incrementar este coste relativo del automóvil consiste en aumentar las subvenciones tarifarias del transporte colectivo, aunque esta medida puede ser de difícil aplicación en el contexto actual de déficit con el que operan muchos de estos servicios.

- Para incrementar el coste temporal relativo del automóvil se debe reducir su velocidad de circulación (estableciendo limitaciones de velocidad, zonas de pacificación del tráfico, reducción del número de carriles en algunas vías, etc.) o bien aumentar la velocidad de los medios alternativos (mediante carriles bus, vías con prioridad invertida, pasos de peatones, etc.).

Debería prestarse una especial atención al potencial de afectación de la demanda del automóvil que pueden tener algunas políticas de aparcamientos. La limitación del número de plazas de aparcamiento afecta directamente al tiempo de desplazamiento, ya que se requiere más tiempo para aparcar el vehículo y probablemente a mayor distancia del punto de destino. Las experiencias que ilustran este estudio han señalado la utilidad que podrían tener los establecimientos de límites máximos en la oferta de aparcamiento teniendo en cuenta el tipo de actividad del ámbito afectado (residencial, laboral, comercial, etc.), así como la accesibilidad en transporte público y medios no motorizados de cada zona.

#### **4. Establecer mecanismos de financiación del transporte colectivo más estables.**

La construcción de nuevas infraestructuras de transporte colectivo y su explotación en los términos de calidad que son necesarios para competir con el automóvil requiere un marco de financiación más amplio y estable, de tal modo que sea menos dependiente de las subvenciones de los organismos públicos. En el conjunto de los países europeos existe una amplia panoplia de mecanismos para generar los ingresos que cubran el déficit de explotación del transporte colectivo, incluyendo todo tipo de contratos-programa temporales entre administraciones y múltiples tasas sobre el aparcamiento, el carburante, los bienes inmuebles y la actividad económica. Sin embargo, todos estos instrumentos están muy sujetos a las coyunturas políticas, y además algunas de las tasas finalistas se encuentran con una fuerte oposición social.

Por todo lo expuesto se tiende a buscar fórmulas de financiación más estables y que impliquen de una forma más adecuada al conjunto de agentes implicados en el uso y la gestión del transporte colectivo. De hecho, la idea que más veces se apunta en los foros de expertos consiste en regular las condiciones de explotación a nivel legislativo, es decir, mediante leyes de financiamiento del transporte colectivo. Se entiende que ésta es la fórmula que puede alcanzar un mayor sentido de legitimidad, lo cual es notoriamente importante a la vista del rechazo social que generan algunos de los actuales instrumentos de financiación.

Este marco legal que se propone es también el más conveniente para afrontar otro reto requerido por esta necesidad de generar recursos, que es básicamente la ampliación de las fuentes de financiación. Entre lo que se propone en este sentido está la incorporación de

nuevos sectores sociales y económicos, así como algunos beneficiarios y usuarios de medios de transporte que sean competidores. Veamos en qué consisten estas propuestas:

- En primer lugar, hacer partícipes de los costes a algunos beneficiarios no necesariamente directos de los servicios de transporte público. La entrada en funcionamiento de nuevos servicios de transporte público de calidad genera plusvalías en las distintas áreas implicadas, como se ha demostrado especialmente con las nuevas redes de tranvía en Estrasburgo. Igualmente, la mejora en la accesibilidad de estos sitios puede comportar una reducción directa de gastos en desplazamientos tanto de residentes como de trabajadores y clientes de las empresas beneficiadas. Por lo tanto, una parte de estos beneficios generados por la mayor accesibilidad puede ser revertida hacia la financiación de estos mismos servicios públicos mediante el establecimiento de tasas sobre el patrimonio o actividad económica. De esta forma se puede conseguir que los residentes y las empresas usuarias del servicio público asuman una mayor parte de su coste real y por lo tanto disminuya la proporción de coste subvencionado, y también que a los residentes y las empresas que aún opten por desplazarse en automóvil esto les suponga un coste relativamente más alto, ya que están pagando por un servicio que no utilizan.
- En segundo lugar, obtener ingresos mediante la internalización de los costes externos del automóvil. Éste es el medio de transporte en el que los usuarios asumen y perciben una menor proporción de los costes directos y diferidos de su uso. Además, el automóvil capta todo un segmento de usuarios potenciales de servicios de transporte colectivo que podrían contribuir notablemente a mejorar la rentabilidad económica de este último. La necesidad de incidir en los costes sociales y ambientales del automóvil es reconocida en las principales estrategias europeas en materia ambiental, aunque difícilmente se podrá insistir en estas políticas si al mismo tiempo no se mejora el acceso con otras alternativas de transporte. Estas dos cuestiones se pueden abordar simultáneamente mediante el establecimiento de impuestos finalistas sobre el uso del automóvil, destinados a la financiación del transporte público.

## **5. Mejorar la coordinación de las administraciones implicadas.**

Con independencia del grado de incorporación de agentes privados en la planificación y gestión de la movilidad, las administraciones públicas van a seguir ejerciendo su rol regulador. Es evidente que la coordinación (tanto horizontal como vertical) entre las administraciones implicadas en esta labor es esencial para lograr una correcta implantación

de las políticas planificadas y una mejor financiación del sistema de transporte. Sin embargo no siempre se alcanza el grado de coordinación necesario. Las experiencias analizadas advierten especialmente sobre dos problemas:

- El primero, el incumplimiento de las directrices o políticas nacionales y regionales por parte de las autoridades locales. Teniendo en cuenta que por parte de los destinatarios existe de forma natural una cierta resistencia a la aplicación de políticas *top-down*, los procesos de definición de políticas nacionales o regionales deberían estar más participados por las autoridades locales, con el fin de conseguir una mayor legitimidad y también probabilidad de ser posteriormente aplicadas por estas administraciones. De hecho, las reacciones negativas de los destinatarios de las políticas pueden estar causadas más por la forma cómo se decida implementarlas que por sus contenidos concretos. Igualmente, las políticas elaboradas a nivel regional pueden implicar serios conflictos con los intereses de las administraciones locales, lo que sugiere que deberían acordarse algunos mecanismos de flexibilidad entre las partes implicadas.
- El segundo, la instrumentalización de las políticas del suelo y del transporte debido a la competitividad entre autoridades locales de municipios próximos. Se han registrado casos en los que las autoridades locales han utilizado las políticas de oferta de aparcamiento o de suelo urbanizable para competir con los municipios vecinos en la atracción de nuevos desarrollos residenciales, industriales o comerciales. En estas situaciones, la mala utilización de un instrumento concreto de planificación puede hipotecar por completo los objetivos de una amplia política territorial, como es especialmente el caso del aparcamiento, pieza clave en todos los casos analizados. Por este motivo se hace evidente la necesidad de que las planificaciones de carácter nacional o regional contemplen la existencia de órganos o mecanismos de coordinación intermunicipal.

## **Bibliografía**

### **Proyectos IV Programa Marco 1994-1998.**

TRANSLAND: Integration of Transport and Land Use Planning.

<http://www.inro.tno.nl/transland>

LEDA: Legal and Regulatory Measures for Sustainable Transport in Cities.

<http://www.ils.nrw.de/netz/leda>

DANTE: Designs to Avoid the Need to Travel in Europe.

<http://www.cordis.lu/transport/src/danterep.htm>

SESAME: Derivation of the relationship between land use, behaviour patterns and travel demand for political and investment decisions.

<http://www.cordis.lu/transport/src/sesamerep.htm>

### **Proyectos V Programa marco 1998-2002.**

PLUME: Planning and Urban Mobility in Europe.

<http://www.lutr.net/deliverables.asp>

TRANSPLUS: Transport Planning, Land Use and Sustainability.

<http://www.transplus.net>

### **Estudios de caso.**

Reino Unido: Planning Policy Guidance Note 13: Transport.

<http://www.planning.odpm.gov.uk/ppg/index.htm>

Holanda: Política de localización de empresas ABC.

[http://www.inro.tno.nl/translan/cases\\_prio/01-ABCpolicy.pdf](http://www.inro.tno.nl/translan/cases_prio/01-ABCpolicy.pdf)

Holanda: Política de nuevos desarrollos residenciales VINEX.

[http://www.inro.tno.nl/translan/cases\\_prio/VINEXpolicy.pdf](http://www.inro.tno.nl/translan/cases_prio/VINEXpolicy.pdf)

Alemania: Messestadt Riem en Munich.

[http://www.messestadt-riem.com/msr/default\\_e.htm](http://www.messestadt-riem.com/msr/default_e.htm)

Francia: Pllan de Déplacement Urbain de Estrasburgo.

<http://transnord.schilick.free.fr/pdu/doc/index.htm>