



## CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA POLÍTICA DE TRANSPORTE URBANO

por Agustín Herrero López, Fernando Menéndez Rexach, Eduardo Molina,  
Pedro Puig-Pey Clavería y Jesús Rubio Alférez

*«En el acto de hacer accesible el corazón de la metrópolis, los planificadores de la congestión ya se las han ingeniado para hacerlo casi inhabitable».*

*L. Mumford*

*«La ciudad en la historia»*

### INTRODUCCION

El presente artículo tiene un carácter introductorio y generalista. Introductorio porque toca temas que serán analizados en profundidad en posteriores artículos. Generalista porque, en la pretensión de abarcar los grandes problemas del transporte urbano, no podemos más que detenernos en ellos de manera fugaz.

El fin propuesto es el de analizar las principales políticas perseguidas en los últimos años, sus resultados a la luz de la actual crisis urbana, y aquellas nuevas perspectivas básicas para su reconsideración en un nuevo marco urbano y del transporte.

Las necesarias objeciones a este artículo provienen de dos extremos. Por un lado, la imposibilidad de realizar un análisis sobre la naturaleza de las políticas de transporte llevadas a cabo ante la falta evidente de estudios al respecto. Ello nos lleva a hacer hincapié en sus manifestaciones y efectos, antes que en su concepción. No podremos evitar, en algunos casos, lanzar hipótesis no total-

mente contrastadas.

En segundo lugar, la necesaria referencia a una teoría del transporte, resbaladiza e impregnada de similares económicos, sociológicos y aún biológicos. Una teoría todavía en mantillas que, no cabe duda, ha influido sobre la forma de escribir este artículo.

### CRISIS DEL MODELO TERRITORIAL

Hoy nadie discute que nuestra sociedad está en crisis. Crisis económica e ideológica, de unas formas de desarrollo basadas en el crecimiento y en la desigualdad; crisis de todo un modo de vida. Aunque sobre la profundidad de esta crisis existen numerosas opiniones, desde los que piensan que es tan solo coyuntural hasta los más enfervorecidos defensores de que está tocando a su fin una etapa de nuestra sociedad, hay, por el contrario, una rara concordancia en indicar la gran amplitud de campo que abarca.

El modelo territorial, o más exactamente, la configuración espacial de las actividades económicas

y sociales, es uno de estos campos. Y no precisamente el menos importante (1). Dentro del mismo, el transporte aparece como un elemento esencial, que condiciona la distribución de las actividades en el espacio, al tiempo que se ve afectado por ellas. Volveremos más adelante sobre este tema.

¿Cuál es la magnitud de la crisis del modelo territorial? No la sabemos con certeza, aunque sí sus características más notables. Ciertas formas de crecimiento están llegando a su fin al producir, a partir de ciertos umbrales, enormes costes económicos y sociales que no las hacen atractivas, siquiera a sus promotores.

Pero conviene no centrarse demasiado en la crisis y pasar a analizar cuáles han sido las características espaciales del modelo, sus tendencias y cambios, al menos en lo que afecta y se ve afectado por el transporte.

## CONCENTRACION Y SEGREGACION

En el siglo pasado, la industria fue atraída fuertemente hacia las fuentes de materias primas, mano de obra, y hacia los suministros de energía. Pero con el advenimiento de la energía eléctrica y el enorme desarrollo de las innovaciones técnicas, la elección locacional se amplió considerablemente. Esta independencia con respecto a las fuentes de recursos permitió la cada vez mayor concentración de la industria en unos «Puntos fuertes» del territorio, beneficiándose de las llamadas economías de aglomeración y escala. Junto a esta concentración industrial, se realizó la de la población, atraída por la mayor oportunidad de empleo, y los servicios (oficinas, comercios, servicios colectivos, etcétera...). En conjunto, aglomeraciones urbanas y metropolitanas, que reúnen a la población en grandes mercados de trabajo y bienes, mientras que el espacio rural se vacía (2).

Pero junto a la concentración, apreciable a una escala nacional y regional, aparece una segunda característica: la segregación de actividades y de población que, a efectos de este artículo, nos interesará radicar a una escala urbana y metropolitana. Es el desequilibrio interno de la ciudad, cuya raíz puede basarse tanto en la existencia de la propiedad privada del suelo, como en las diversas lógicas de localización perseguidas por las actividades urbanas. Actividades altamente rentables (financieras, gran comercio, etc...) tienden a ocupar los lugares centrales (no siempre en el sentido geográfico de la palabra), mientras que numerosos equipamientos y la gran industria se sitúan en la periferia. La nueva residencia sufre, asimismo, una segregación por estratos sociales condicionada, más por las características de la vivienda y del entorno en que se habita, que por su localización en el espacio.

Los dos fenómenos, concentración y segregación, tienden a agudizarse en el tiempo, deman-

dando más espacio para la localización de actividades urbanas, y manteniendo un tipo de crecimiento fuertemente desequilibrado, en el que la ciudad incorpora continuamente suelo a costa de su entorno rural.

## EL TRANSPORTE COMO RELACION DE ACTIVIDADES (3)

Este crecimiento progresivo no hubiera podido tener lugar sin unos medios de transporte adecuados.

La ciudad se caracteriza por posibilitar relaciones entre diversos elementos: relaciones de trabajo, intercambio; variadas e intensas. Relaciones cotidianas que se ven reflejadas en una necesidad de comunicación. Una manera de comunicarse es moverse, es decir, transportarse. Vamos a referirnos en lo que sigue a esta forma de relación: el transporte de personas en la ciudad.

¿Es «transportarse» un fin en si mismo? Por lo dicho anteriormente, parece que no lo es. El objeto del transporte no es sino el de acceder a una serie de actividades que en la ciudad existen. Un elemento de relación, como es el transporte, no tiene sentido sin los elementos que relaciona. La palabra moverse irá unida a las preguntas ¿quién, ¿a dónde?, y seguida de ¿cómo?

¿Quién se mueve? No todos aquellos que necesitan moverse pueden hacerlo. Se ha venido llamando «demanda de transporte») a todas aquellas personas que deseaban transportarse. Desgraciadamente, se ha considerado a menudo como demanda al usuario real de un medio de transporte (extendamos el término al peatón) y no al potencial que, aunque desea acceder a alguna actividad, puede verse obligado a renunciar a la misma por dificultad de transportarse.

El término «demanda» es económico. Denota el deseo y la posibilidad de acceder a un bien económico, y conlleva la noción de «oferta» de ese bien. La fácil terminología económica en la que ha caído la teoría del transporte ha confundido, a menudo, conceptos afectando a toda una forma de pensar y de obrar. ¿Tiene sentido cuando analizamos el transporte en la ciudad (y no su organización en una empresa determinada), hablar de transporte como un «bien», de mercado de transporte, de «demanda» y de «oferta»? No entremos en esta discusión que nos llevaría muy lejos. Baste indicar que, desde los años 60, «el transporte se trata como una rama de la economía del bienestar, en la que la economía de mercado juega un papel secundario, y no como una rama de la economía de mercado con implicaciones de bienestar») (4).

## EL PLANEAMIENTO DEL TRANSPORTE

El transporte, como toda actividad compleja, ha sido estudiada, prevista, planeada. Los puntos de partida: las necesidades de movilidad de la ciudad; los resultados: las acciones sobre unos medios de transporte (mejorar la infraestructura,

(1) Pensemos en la cantidad de nuevas ciencias aparecidas a la sombra de los aspectos espaciales: economía regional y urbana, sociología urbana, teoría del planeamiento físico (urbano, regional, etc.).

(2) Es indudable que en España han existido varias tipologías de concentración urbana, desde las más descentralizadas de los valles de Guipúzcoa, hasta las grandes aglomeraciones de Madrid a Barcelona. Ello no obsta para que la línea central del proceso sea similar.

(3) Véase en este mismo número: «¿A qué se llama transporte?») A. Soria.

(4) Thomson, J. «Teoría económica del transporte»). Alianza Editorial.



## Consideraciones Generales en torno a la política de trans- porte urbano

facilitar estacionamientos, crear nuevos transportes colectivos, o poner un semáforo). Por otro lado, puede incidir sobre las necesidades de desplazamiento, acercando usos y actividades, reduciendo viajes o acortándolos (objetivo del planeamiento urbano).

Desgraciadamente, ha existido una fuerte disociación entre estos dos tipos de planeamiento. Para muchos, el planeamiento de transporte se limitaba a actuar sobre los diferentes medios de moverse, mientras que el planeamiento urbano lo hacía sobre los usos del suelo, sin conexión mutua. El primero de ellos ha prevalecido, en lo que a actuaciones se refiere, sobre el segundo, invirtiendo un orden que era más racional (5).

Esta actitud ha producido no pocos trastornos en el crecimiento urbano, llegando a ser, a menudo, los medios de transporte los auténticos definidores de los usos del suelo. Pero vayamos por partes. Estamos hablando de las actuaciones como si hubieran ido parejas al planeamiento. No ha sido así. Quizás el mayor fracaso del planeamiento urbano haya sido su concepción armónica de los intereses contrapuestos, y la aceptación del «bien común» como concepto de síntesis entre los mismos. La realidad ha sido otra y pocas veces han tenido que ver las soluciones «racionalmente óptimas desde el punto de vista de la colectividad» con lo realizado.

Como ya indicábamos en la introducción, no vamos a penetrar en la naturaleza de las políticas de transporte urbano llevadas a cabo en los últimos años, aunque sí expondremos sus manifestaciones más importantes.

### LA MOVILIDAD. EL AUTOMÓVIL ES EL GRAN PRIVILEGIADO

El continuo crecimiento urbano y la segregación espacial de actividades han hecho que los movimientos de personas en la ciudad sean mayores, más largos, más concentrados en el tiempo (en unas pocas «horas punta») y en el espacio. Si en su principio se podía acceder a la mayor parte de las actividades urbanas a pie, es cada día más difícil hacerlo. Una auténtica revolución de la movilidad se dio con el uso masivo de los medios mecánicos de transporte, ya fueran colectivos o individuales (6).

En nuestro análisis sobre las políticas de transporte será obligado saber qué movilidad se ha potenciado, a quién se han dedicado los recursos disponibles y, sobre todo, si la política seguida ha resuelto satisfactoriamente los problemas planteados.

La posibilidad de moverse puede darse tanto andando como en vehículo privado o en servicio público. Cada uno de estos medios pueden ser idóneos para diversas funciones de transporte, pero

(5) Una visión bastante completa de la problemática originada en nuestro país, por la disociación entre planeamiento de transporte y planeamiento urbano se puede encontrar en «las redes arteriales y el planeamiento urbano», artículo firmado por V. Gayo y C. Real (Ciudad y Territorio n.º 4/1977) y al que remitimos al lector interesado.

(6) Aunque la importancia de los viajes a pie sigue siendo grande: En Madrid, un 54 % de los desplazamientos diarios se realizaba en 1974 a pie. En la misma época, una ciudad media como Vitoria, la cifra era de 75 %.

en el ámbito urbano entran en competencia desde el momento que el suelo disponible es escaso, y su utilización por un medio va en detrimento de otro.

La política de transporte urbano ha tenido como premisa la intangibilidad al uso del automóvil, primer elemento de importancia, y en función del cual gravita todo el sistema de transporte. Las inversiones realizadas han ido variando favorablemente al automóvil, cuyo crecimiento espectacular exige el desarrollo de la correspondiente infraestructura viaria.

Infraestructura que, planificada en general con exceso, ha privilegiado unos lugares frente a otros (volveremos sobre ello en el punto siguiente).

Por su lado, el transporte colectivo (metro, ferrocarril, autobús, etc....) ha intentado cubrir las necesidades de movilidad más apremiantes y, salvo en casos excepcionales, nunca ha ido parejo a la instalación de los nuevos establecimientos urbanos.

Esta política «de hecho», ha tenido su apoyo justificativo en un planeamiento cuya unidad de referencia era el automóvil, donde tanto los pasos de peatones como los autobuses y sus paradas eran obstáculos que entorpecían el tráfico (con estas razones se suprimieron los tranvías urbanos), restándole fluidez (7). Los resultados han sido acordes con las premisas.

El objetivo planteado ha sido el dotar de movilidad al automóvil. Aunque una misma infraestructura pueda ser utilizada por el autobús y el automóvil, se ha favorecido a este último (como, por ejemplo, con la construcción de autopistas y autovías, en las que el autobús de línea puede difícilmente realizar su servicio). Este objetivo ha sido a menudo encubierto por unas técnicas de planeamiento que consideraban como único problema de transporte el producido por el tráfico automóvil y su congestión (entendida como insuficiencia de la oferta para cubrir toda la demanda existente).

La solución a la congestión ha sido siempre la de aumentar la capacidad de la infraestructura viaria existente o crear otra nueva. Así, se incrementaba la movilidad (considerada como un fin en sí mismo) al tiempo que se reducía la congestión. La capacidad viaria tiene un límite impuesto por la trama urbana. Este límite ha sido violado a menudo, teniendo que adaptarse ésta última a las necesidades del automóvil.

Esta política ha afectado, no solamente a las grandes áreas metropolitanas, sino también a las ciudades medias y pequeñas que, a título de ejemplo, han visto realizarse las Redes Arteriales muy anteriormente a las estaciones de pasajeros de transporte colectivo, que hubieran favorecido la movilidad en estos medios.

Si la tendencia dominante ha sido privilegiar al automóvil, ¿quién se ha favorecido con ello? Dejando aparte consideraciones tan capitales como la de que el sector económico del automóvil ha sido el principal promotor de esta política y también su principal beneficiario, vamos a centrarnos

(7) Modélico representante de esta filosofía es los «Manuales de Capacidad». La unidad de análisis es el automóvil, y los demás vehículos, instalaciones, etc., se reducen al primero o se conciben como obstáculos restrictivos.



estrictamente en qué ciudadanos se han beneficiado con tales medidas como posibles usuarios (8).

Lógicamente, ha sido el usuario del automóvil el más favorecido. Pero éstos son muy pocos, aproximadamente un 17 % de los viajes diarios se realizan en automóvil en Madrid, mientras que esta cifra puede ser del 14 % en una ciudad media. Ello no quiere decir que el automóvil no gane terreno. Salvo en zonas totalmente congestionadas, los privilegios que se han dado al automóvil han hecho que éste aumente su participación en casi todos los tipos de viaje, incluso en los de corta longitud, realizados en su mayoría a pie (9). Estratos de población que no pueden acceder al automóvil, ya por su condición social, ya por el lugar que ocupan en la familia (pensemos que es generalmente el padre de familia quien lo utiliza para sus desplazamientos) hacen que las medidas seguidas tendentes a favorecer su uso hayan sido desequilibradoras y básicamente injustas.

Pero podrían haber sido eficientes. ¿Han resuelto los problemas de congestión? Los resultados derivados de aumentar la capacidad de movimiento o estacionamiento han sido efímeros: «el tráfico generado por la construcción de la red, superaría la capacidad de la misma» (10).

Tanto vías como aparcamientos volvían a encontrarse en poco tiempo congestionadas y sin posible solución. Las medidas han sido a menudo contraproducentes. Por ejemplo, el aumento de la capacidad de aparcamiento en el centro madrileño ha inducido nuevo tráfico a esta zona ya congestionada, haciendo necesarias más plazas de aparcamiento que las creadas.

Situaciones como la anterior, síntomas de crisis de esta política de transporte, están obligando a algunos cambios en los supuestos, y a los planificadores a replantearse sus intangibles principios limitando, aunque tímidamente, el uso del automóvil, potenciando el transporte colectivo, planteando el reparto de los costes de este último no solamente entre los usuarios.

Este cambio se produce, sin embargo, en una situación difícilmente reversible. El poseedor de un automóvil no está dispuesto a renunciar a su uso, en muchos casos más favorable que el del transporte colectivo. Difícilmente se puede ofrecer un transporte colectivo en condiciones análogas a las que disfruta el usuario del automóvil. En este círculo vicioso, en el cual no es posible ofrecer un transporte colectivo en condiciones ventajosas debido a la congestión producida por el automóvil, puede ser conveniente la actuación sobre puntos concretos congestionados, pero de cualquier modo, el automóvil ha de dejar de ser el elemento fundamental del transporte urbano.

(8) Un análisis exhaustivo de la demanda de transporte y de tipos de usuarios se encuentra en el artículo «La necesidad de desplazarse y la estructura urbana y social», del presente número.

(9) Así se deduce de los estudios realizados por CETUR en ciudades francesas. En los desplazamientos entre puntos distantes menos de 1 km. en línea recta, la participación del automóvil es de un 25-30 % en 1976, cuando diez años antes oscilaba entre el 7 y 14 %. (Citado por Jean P. Ofeuil: «Mobilité et Energie» Urbanisme n.º 171 (1979).

(10) D. Hart, Pergamon Press 1977. «Strategic Planning in London».

La situación actual de congestión viaria no parece actuar de una manera decisiva como elemento disuasorio del uso del automóvil, pero nos sirve de referencia para podernos hacer una idea de la rigidez de las medidas que serán necesarias si realmente quiere llegarse a una fluidez en las vías que permitan ofrecer transportes colectivos eficaces. Porque desegañémonos, la potenciación de los mismos podrá ser mayor o menor, pero su eficacia vendrá absolutamente condicionada por las medidas restrictivas que se apliquen al automóvil.

## LA ACCESIBILIDAD: TRANSPORTE Y ESTRUCTURA URBANA

Hasta aquí hemos intentado contestar a las preguntas de quién y cómo utiliza el transporte urbano. Nos falta todavía una, ¿a dónde?

Es obvio que un análisis de la movilidad urbana no puede desligarse del espacio en el que se desarrolla. En el punto anterior hemos intentado aislarlo, con el objeto de tratar exhaustivamente el «fenómeno automóvil» como medio de transporte, pero ya es hora de que entren en juego esas consideraciones espaciales que habían quedado apartadas.

Hablar de espacio en la ciudad es tocar el tema de su estructura física, su distribución de actividades en el espacio, distribución que, desde una perspectiva del planeamiento urbano, queda identificada con los diversos usos del suelo que existen en la ciudad.

Ya hemos expuesto brevemente las grandes tendencias observadas en nuestras ciudades: concentración y segregación de actividades (especialización de usos del suelo). El transporte, nexo de unión de estas actividades se ha visto afectado, pero también ha influido sobre la estructura física de la ciudad. Este hecho ha sido comprendido por técnicos y políticos, pero escasamente reflejado en los diversos planes de transporte, que preferían hacer oídos sordos a las consideraciones urbanísticas, y presentar exclusivamente justificaciones basadas en la necesidad de satisfacer la demanda de transporte existe.

La estructura urbana y sus tendencias de crecimiento han impuesto fuertes condicionantes al transporte. En primer lugar, como ya apuntábamos, la necesidad de adoptar medios mecánicos, con costes de instalación y funcionamiento cada vez mayores a medida que se acentuaban las tendencias de concentración y segregación.

Las políticas de transporte, por su parte, han seguido potenciando las tendencias existentes. Es la época de las previsiones exactas en la que se planifica con un objetivo único: el crecimiento urbano. El aumento de la movilidad generalizada adquiere el rango de fin en sí mismo (son los años de los planes de Redes Arteriales, de las grandes autopistas urbanas, de las grandes inversiones en transporte...). Sus manifestaciones más corrientes pueden resumirse en:

— Desde un punto de vista intraurbano, el de un desprecio por el valor social del patrimonio existente, que es sacrificado por actuaciones «quirúrgicas» de apertura y ampliación de nuevos viales en áreas de residencia consolidadas, parques, etc... Estas actuaciones, funcionales desde el punto de



## Consideraciones Generales en torno a la política de transporte urbano

vista del automóvil, destruyen la trama urbana existente, crean barreras que desaniman a los sufridos peatones, aceleran los cambios de uso del suelo y suprimen numerosos elementos del paisaje urbano que daban una calidad ambiental a la zona.

— Desde una perspectiva urbana y metropolitana se pretende conformar el crecimiento según unos arquetipos ideales de sistemas de transporte (11). Aparecen así en numerosas ciudades españolas planes viarios, por ejemplo, que olvidando el análisis de los problemas locales de transporte, se adhieren incondicionalmente a unos modelos urbanos que, a menudo, nada tienen que ver con la ciudad estudiada.

¿Qué resultados se han obtenido? Si exceptuamos a los sectores del automóvil y al de construcción de obra civil; desde una perspectiva de la calidad de vida, nuestras ciudades se han hecho cada vez más inhabitables. Se han roto tramas urbanas y deteriorado la calidad ambiental de manera irreversible en extensas áreas de la ciudad, en especial en los cada vez más degradados centros. Y ello, como comentábamos anteriormente, sin resolver el problema de transporte en la ciudad.

Numerosos factores están influyendo en ciertos cambios de política. Por un lado, los enormes costes monetarios y sociales que tal política conlleva, la detención, o cuando menos descenso del ritmo de crecimiento en numerosas ciudades y áreas metropolitanas, las protestas y conflictividad social derivada de las actuaciones realizadas o por realizar hacen que se empiece a considerar la imposibilidad de adaptar el automóvil a ciertas zonas de la ciudad, imponiendo una restricción a su uso. La construcción de nuevos viales deja paso a las técnicas de gestión y control eficiente de la circulación, al tiempo que se invierte masivamente en transporte colectivo, cuyo impacto sobre la estructura urbana es considerablemente menor. Se abandonan las grandes operaciones de cirugía para actuar de manera parcial, a veces puntual, intentando resolver los cuellos de botella más acuciantes.

Sin embargo, la detención del crecimiento urbano, el hincapié dado a una mayor equilibrio territorial, fruto de la crisis urbana que estamos viviendo, obliga a revisar de nuevo, y a corto plazo, toda una manera de concebir la movilidad urbana.

En primer lugar, la unificación formal de las políticas de transporte y urbanas, persiguiendo objetivos tales como la reducción de la necesidad de transportarse y la multifuncionalidad del espacio urbano.

(11) Entre otros, podemos citar con Thomson, J.:

— *Estrategia de motorización total*: Es el caso de Los Angeles, Birmingham, Detroit... caracterizado por mallas geométricas de red viaria, muy jerarquizadas; bajas densidades y débil transporte colectivo.

— *Estrategia del centro débil*: Como en Copenhague, caracterizada por mallas geométricas radioconcéntricas tanto para el automóvil como el transporte colectivo.

— *Estrategia del centro fuerte*: (Madrid, París, New York, etc...). Se basa en garantizar una máxima accesibilidad al centro que se potencia. Las mallas viarias que se proponen son fuertemente radioconcéntricas y las redes de transporte colectivo también. Son clásicas la aparición de cinturones y vías de penetración con alto nivel de diseño.

(Thomson, J.: *Great cities and their Traffic*. Peguin London 1978).

Desde un punto de vista físico, se impone la revisión de las redes viarias y de transporte colectivo existentes, considerando sus costes externos, en especial aquellos soportados por la estructura urbana y que afectan a la calidad de vida del ciudadano; la consideración de otros medios de transporte no motorizado y, como decíamos en el punto anterior, la primacía del peatón frente a otros medios de transporte.

## ORGANIZACION DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE

También al adentrarnos en el tema de la organización y gestión de los sistemas de transporte, nos encontramos con la presencia de suficientes indicios como para detectar la existencia de una línea de fractura en relación con las habituales y anteriores formas de organización.

La situación se presenta con rasgos más acuciantes en las grandes áreas metropolitanas que en poblaciones de menor tamaño; en aquellas la desorganización y descoordinación de los diferentes elementos del sistema urbano de transporte ha alcanzado tal intensidad que ya no resultan suficientes las correcciones parciales introducidas en la regulación del mercado de transporte para resolver o paliar aceptablemente las disfuncionalidades crecientes del sistema. En las ciudades de tipo medio estas disfuncionalidades surgen recientemente, adquiriendo cada vez mayor importancia.

Ante este hecho se perfila, entonces, la necesidad de implantar unas nuevas medidas, cualitativamente diferentes, y que en síntesis consisten en la instrumentación de una autoridad única del transporte, que sea capaz de llevar adelante las directrices de la nueva política de transporte, en donde se eliminen o al menos mitiguen las principales distorsiones aparecidas y que, en cualquier caso, racionalice el funcionamiento del sector transporte en las áreas urbanas.

Entre las muestras más claras y evidentes de las disfuncionalidades antes indicadas están los déficits enormes y crecientes de la mayoría, por no decir, la totalidad de los servicios de transporte público en las áreas metropolitanas. La atípica situación de las empresas de transporte urbano, las cuales generan beneficios que no capitalizan y por el contrario sufren los trastornos de la congestión viaria de la que sólo en muy pequeña medida son responsables, hace que los usuales canales instituidos de financiación, vía usuarios preferentemente, hayan quedado manifiestamente obsoletos, y al carecerse de mecanismos para imputar los costes a los beneficiarios se recurre coyunturalmente a cubrir los déficits de diversas y variadas maneras, por falta de adecuados canales de financiación, pues para su instauración habrá de disponerse en paralelo con la implantación de la autoridad única del transporte.

La cuestión de la financiación junto con la de organización constituyen las dos vertientes básicas de actuación de esa autoridad única, cuya aparición marcará el inicio de una nueva etapa en la gestión de los transportes urbanos. La primera de ellas será tratada en otro artículo de este mismo número:





de la segunda desarrollaremos algunas ideas a continuación (12).

La creación de una nueva base institucional del transporte urbano ha de hacer posible, entre otras cosas, la coordinación y/o de la planificación del transporte para toda el área considerada, supuesto que, en caso contrario, la fragmentación existente imposibilita una gestión adecuada, la cual se ve, además, dificultada por la presencia de toda una serie de participaciones no formalizadas en el proceso de decisión.

En los últimos tiempos las decisiones en materia de transporte se realizaban a través de los mecanismos institucionales en cada momento presentes, hasta que al entrar en quiebra el modelo tradicional resultan ineficaces para hacer frente a numerosas cuestiones, por lo que proliferan entonces las participaciones no formalizadas en el proceso de decisión. La nueva reorganización del transporte urbano persigue la integración en una única autoridad de todos los agentes directamente actuando sobre el sistema, reduciendo al mínimo las participaciones no formalizadas; al mismo tiempo propugna la adecuación del marco administrativo del transporte con la nueva ordenación político-administrativa de España.

Indicada la oportunidad de la creación de una autoridad única y su finalidad primordial en la toma de decisiones es preciso establecer unas consideraciones relativas a qué se ha de gestionar y cómo ha de hacerse.

En lo referente a qué gestionar cabe un amplio abanico de opciones desde incluir a todo el transporte urbano a sólo el transporte público de viajeros, o parte de éste, asimismo cabe contemplar conjuntamente las infraestructuras y los servicios o únicamente la explotación de éstos. En la actualidad es casi unánime la opinión acerca de la conveniencia de abordar la coordinación de todos los modos de transporte urbano y con especial intensidad los de transporte colectivo de viajeros. Este hecho incuestionable hoy día, ni era hasta hace poco reflejado por todos los organismos responsables, ni todos ellos lo ponían de manifiesto con la misma intensidad.

En cuanto a las atribuciones también se dispone de una nutrida gama de posibilidades, desde la inclusión entre sus funciones las de planificar, coordinar, invertir y fijar la política tarifaria a aquellas otras figuras en las que o bien sólo se dan algunas de las funciones anteriores o bien se producen de una forma incompleta. Por otra parte, las funciones de esta autoridad única en el transporte urbano pueden ejercerse simultánea o aisladamente de los usos de suelo, existiendo también en este caso varias opciones, desde su integración en la agencia encargada de la actuación urbanística a la nueva coordinación coyuntural para temas concretos o incluso la separación pura y simple entre el órgano encargado del transporte y el del urbanismo.

Son varias las posibilidades alternativas para el tratamiento de los diversos temas apuntados, cuya aparición ejemplarizada en la autoridad única del

(12) Para una visión más completa se puede consultar el estudio: «Alternativas de gestión de los sistemas de transporte». COPLACO 1979.



transporte urbano, testimonian de la inflexión existente en la organización tradicional del transporte para hacer frente tanto a la crisis del modelo territorial, reseñada en otros artículos, como a la nueva estructuración político-administrativa del país. Por ello, ante la complejidad y extensión de cada una de las posibles alternativas, nos limitaremos a indicar algunas precisiones, a nuestro modo de ver fundamentales.

De entrada, es preciso destacar que cualquier tipo de propuesta de organización ha de tener muy presente como innegable punto de partida, la situación específica de cada área metropolitana, la casi inexistente tradición coordinadora de nuestro país, así como los medios disponibles y la voluntad política de aplicarlos. Por ello, reconociendo la validez de determinados aspectos de diferentes experiencias seguidas en otros países es preciso huir de comportamientos miméticos y acudir por el contrario a planteamientos acordes con la peculiaridad de cada caso.

En este sentido no parece viable plantear, por ejemplo, que los responsables de la autoridad única sean elegidos directamente por los residentes en el ámbito espacial de su competencia como sucede con el Greater London Council, de manera que el poder político vendrá por delegación. Lo que sí interesa resaltar es que en su conjunto la representación política ha de ser fuerte, pues ello será la garantía de que existirán las condiciones previas para vincular a los diversos órganos afectados.

El peso de la administración local ha de ser preponderante frente al de la administración central, con ciertas reservas en el caso de las infraestructuras, pues ello se inscribe dentro de la actual tendencia descentralizadora, es acorde con las propias competencias municipales en el transporte urbano y se refuerza con las actitudes neoliberales adoptadas últimamente por el Estado, como puede ser el caso del metro madrileño en donde se ha cedido la titularidad al Ayuntamiento (13).

No es lo más interesante dilucidar qué forma adoptará la autoridad única, si consorcio, mancomunidad, etc., sino que lo que interesa es perfilar su contenido y posteriormente y acorde con el ya se instrumentará la forma jurídica adecuada.

En principio, la autoridad única habrá de actuar como mínimo sobre los servicios de transporte público de viajeros con el fin de coordinar la oferta. El resto de las posibles atribuciones: planificar, coordinar, etc., podrá o no tenerlas, requiriéndose en todo caso una correspondencia clara y precisa entre los poderes del ente y los medios disponibles, financieros y demás, para alcanzar sus cometidos; si no existe esa correspondencia difícilmente se dará la necesaria operatividad, por lo que será conveniente establecer una proporción entre los medios y los objetivos, adaptándose unos a otros, pues de nada serviría crear una autoridad única dotada de poderes sobre el papel pero inane en la práctica.

En la cuestión clave de la relación entre el órgano encargado del transporte y el del planeamiento urbano se da una clara coincidencia en afirmarse la utilidad y necesidad de establecer una conexión

entre ambos, pero resulta difícil encontrar fórmulas concretas que lo expliciten, aunque si es evidente que cuanto mayores sean las competencias y atribuciones de la autoridad única del transporte con mayor intensidad se han de instrumentar sus conexiones con los responsables urbanísticos.

## LOS ELEMENTOS DE LA CRISIS

En cierta medida, la mayoría de las reflexiones precedentes son inseparables del contexto histórico en el que surgen —el actual— marcado como es sabido, por el signo de la crisis generalizada a todos los niveles.

Crisis económica, originada en 1967, cuyas principales manifestaciones inducen a definirla como crisis del modelo dominante de crecimiento y de su estructura productiva, teniendo en consecuencia unas raíces muy diferentes a las del resto de las cíclicas habidas y en particular a las de 1929. Crisis energética desde 1975, catalizadora de la anterior, con devastadores efectos tanto en el coste del transporte individual como del colectivo, y, por extensión, en el del funcionamiento de las ciudades. Y, por tanto, crisis urbana que, lejos de ser un efecto más de las anteriores, forma parte de ambas, siguiendo una evolución similar. Crisis que, en definitiva, origina una significada alteración en el desarrollo de los procesos urbanos, y dentro de ellos, en el transporte en particular. Fenómeno, en fin, con multitud de manifestaciones tanto teóricas como prácticas, pero cuyos principales exponentes, sin ánimo de ser exhaustivos, pueden resumirse de la siguiente manera:

— La primera manifestación indicativa de este proceso la constituye la aparición de los denominados movimientos sociales urbanos, originados como reacción tanto frente al progresivo deterioro de la calidad de la vida, como frente al aumento vertiginoso de los costes del crecimiento.

Se comienza, pues, a criticar el modelo de ciudad existente, así como a propugnar alternativas, a una política urbana que se va revelando como ineficaz. En la medida en que ambos elementos —crítica y alternativa— son asumidos por diversos sectores ciudadanos, el rol social de éstos últimos empieza a variar, constituyéndose en nuevos agentes urbanos de incidencia manifiesta en la toma de decisiones. Es el caso de los movimientos italianos del 69-70, de los de París del 70-71, de los de Barcelona del 72-73 y de los de Madrid del 75-76 por citar algunos ejemplos (14).

— Simultáneamente el marco teórico del planeamiento tradicional entra en crisis. La función desempeñada por las técnicas de simulación se reconsidera en profundidad, relativizándose su papel, hasta el punto de convertirse en meros instrumentos de apoyo, en ningún caso determinantes en la elección de objetivos. En este sentido, deben de entenderse las críticas a la metodología de las cuatro etapas y, en general, a todas aquellas cuyo fin irremediable parece ser el aumento de la capacidad

(14) Estas podrían ser las causas generales de la aparición de los movimientos sociales. Sabido es la importancia de otros elementos aquí no citados, en el desarrollo de los mismos, según fuera el lugar en el que surgen (por ejemplo influencia de la crisis política en los movimientos españoles).

(13) Ley 32/1979, de 8 de noviembre. Artículo 1.º.



## Consideraciones Generales en torno a la política de transporte urbano

del sistema de transporte, no otorgando importancia o siendo poco sensibles a numerosos elementos: de la política de transporte (medidas restrictivas a la circulación del vehículo privado, elección del modo de transporte, política tarifaria, etc.). Por otro lado, el convencimiento de la relativa ineficacia del planeamiento a largo plazo, con unos escenarios futuros cada vez más difícilmente predecibles y controlables, refuerza la valoración de los objetivos a corto y medio plazo y con ello, la de las categorías correspondientes de planes, invirtiéndose en cierta forma la escala jerárquica tradicional (15). La consideración en el proceso de evaluación de nuevas variables, las conocidas como externalidades del sistema de transporte (polución, ruido, ocupación de espacio, accidentes, etc.), y de varios agentes de intereses no siempre coincidentes, favorece en fin la utilización de metodologías de evaluación de marcos conceptuales más flexibles (análisis multicriterio...).

— Un tercer síntoma de la crisis, lo constituye el espectacular y generalizado abandono, a mediados de los setenta, de las grandes actuaciones en viario, tan consustanciales con el modelo de crecimiento hasta entonces elegido, debido entre otras razones, a la disminución de la capacidad de inversión. En París, a partir de 1974, se produce la renuncia a la autovía urbana de la ribera derecha del Sena, a diversos tramos de la A-86 (segundo gran cinturón urbano) y, en general, a la mayoría de las grandes obras previstas en los planes de los años sesenta. En Madrid, por su parte, y tras la reorientación del programa de autopistas hacia zonas urbanas y regionales, no se continúa con el de realizaciones previstas, tanto en la red arterial como en el PEIT, produciéndose a partir de finales de 1975 un cierto frenazo a la construcción de nuevas vías.

— El denominado marco institucional se ve también sacudido por las manifestaciones del proceso. Así la tendencia del Estado actual a la centralización tropieza con los primeros pasos hacia una descentralización regional y autonómica. Esta reestructuración afecta también a las entidades locales que se encuentran, a su vez, con la necesidad de iniciar una descentralización de competencias.

A todo ello se suma, en nuestro caso concreto, la necesaria reorganización del transporte urbano, y su previsible racionalización, al menos en las grandes ciudades, con el fin doble de coordinar los objetivos urbanísticos con los de transporte y éstos últimos entre sí. Crisis, pues, del marco institucional tradicional y con él de las estructuras de la adopción de decisiones en relación con los diferentes elementos urbanos (aparición de nuevos agentes, participación pública...).

— Un último exponente suficientemente significativo de la situación actual, lo constituye la crisis profunda de las haciendas locales, en la que ocupan un lugar preponderante los diferentes equipamientos urbanos, y entre ellos, el transporte colectivo, como síntoma visible de una de las mayores contradicciones que implícitamente lleva consigo, el desarrollo urbano elegido. Como ejemplo de lo dicho, basta con recordar que los défi-

(15) Con todo, el proceso de revisión es lento, y su intensidad variable según el lugar en que se produzca.



*«Estas actuaciones... crean barreras que desaniman a los sufridos peatones, aceleran los cambios de uso del suelo y suprimen numerosos elementos del paisaje urbano que daban una calidad ambiental a la gente.»*

*(En las fotos, el Tercer Cinturón de Madrid, a su paso por la Colonia del Bosque. La calle O'Donnell, cuyo proloigación más allá del Tercer Cinturón destruirá irremediamente el pinar del barrio de La Elipa (en primer término).»*



*«La capacidad viaria tiene un límite impuesto por la trama urbana. Este límite ha sido violado a menudo, teniendo que adaptarse esta última a las necesidades del automóvil.»*

*(En la fotografía una calle del centro inadrileño, un día laborable.)*



cits de transporte previstos en Madrid y Barcelona para el ejercicio de 1979 superan los 6.000 millones de pesetas.

En definitiva, los fenómenos anteriormente descritos, y algunos otros de menor importancia no citados, ayudan a definir, siquiera esquemáticamente la situación actual del transporte urbano, que tal como se señalaba al inicio del artículo, atraviesa un período de crisis profunda tanto a nivel teórico como metodológico y realizativo. En parte debido a que la cadencia temporal de los distintos procesos señalados, dista mucho de ser similar, con lo que las contradicciones existentes se agravan. Pero también, la actual coyuntura suscita con mayor tenacidad que otras no sólo la elaboración de una teoría con capacidad suficiente de interpretación de los hechos, sino también la definición de unos nuevos elementos que sirvan para modificar aquéllos.

Es en este último sentido en el que deben de entenderse los elementos conceptuales que, a modo de conclusión, sirven para poner punto final al presente artículo. Lejos de nuestro propósito, no obstante, intentar la definición sistemática de un marco teórico alternativo al hasta ahora existente. En todo caso se trata de realizar una primera aproximación crítica, esbozando algunas ideas significativas, a un tema terriblemente conflictivo y pocas veces debatido y estudiado ante la irremediable «dinámica de las realidades»), como es el transporte urbano.

## CONCLUSIONES

I) En la exposición anterior subyace, entre otros, un cierto cuestionamiento del modelo físico de ciudad vigente y, por extensión, de la lógica tradicional de racionalidad que, en gran parte, puede considerarse inherente al mismo. Una de las causas de esta actitud crítica radica en la nueva valoración que, por parte de algunos sectores, se efectúa del patrimonio edificado, al considerarlo como un bien económico, además de histórico y cultural.

Las características, de la relación entre planeamiento de transporte y patrimonio construido deducidas de los puntos precedentes deben también entenderse a partir de esta nueva concepción de lo ya edificado. De tal modo que el planeamiento de transporte debería estar condicionado por aquel tejido físico que bien posea un mínimo de calidad constructiva y de habitabilidad, bien sea susceptible de una no excesiva rehabilitación.

No se trata, como pudiera parecer, de defender un preservacionismo a ultranza, sino de evitar el despilfarro económico y el frecuente deterioro ambiental que supone la destrucción indiscriminada de lo edificado, inducida por la apertura de nuevas vías (16).

(16) Esta definición del papel del transporte supone una importante variación con respecto a los postulados teóricos tradicionales. Recordemos, por ejemplo, las técnicas de reforma interior del XIX —cuya finalidad consistía tanto en lograr el saneamiento como en facilitar la movilidad interna, sin olvidar sus frecuentes vertientes económicas e incluso militares— y sus devastadores efectos sobre los cascos antiguos. O los mismos postulados del racionalismo ahistoricista de los años veinte, tan influidos por la creencia progresista del XVIII y XIX,

El transporte pasa ahí, de ser «elemento de dominación» en la trama urbana a ser un elemento más de la misma.

Pero para que todo ello sea posible, es preciso asegurar un cierto control del crecimiento de la ciudad, tendiendo a reequilibrar su estructura y abandonando la noción de urbanismo de ensanche. No es posible el mantenimiento de un crecimiento urbano como el tradicional, favorecedor de los incrementos de movilidad sin actuar simultáneamente sobre lo ya construido.

II) El segundo elemento a destacar consiste en la necesidad de participación pública en el proceso de planeamiento. Participación que lejos de ser un instrumento técnico más, debe concebirse como algo inherente al propio marco conceptual del planeamiento. No se trata sólo de racionalizar un planeamiento tecnocrático, que parte de un conocimiento insuficiente de la realidad, y por tanto, ineficaz, sino de integrar los distintos intereses existentes, fomentando una mayor gestión y control democrático de la ciudad por parte de sus usuarios.

Por tanto, cualquier adopción de decisiones sobre la ciudad, considerada como conjunto o como suma de elementos, necesita en este contexto del requisito previo de la participación. La participación entendida como proceso y no como acto puntual, meramente consultivo, debe ser fomentada desde las autoridades urbanísticas, pues de lo contrario difícilmente se producirá, a no ser que la ejecución del planeamiento signifique una cierta agresión al medio físico y social urbano (como a veces ha ocurrido en nuestro país), dando lugar a un proceso «espontáneamente» conflictivo de participación.

En este sentido, aunque sin ánimo de trasladar miméticamente experiencias, es ejemplar el caso inglés en donde existe un marco legal e institucional que permite a los entes competentes, tanto informar como suscitar debates en torno a las distintas soluciones de planeamiento con participación de todos los afectados.

Este proceso de participación va irremediablemente ligado a otro de descentralización de las autoridades urbanísticas, y, en particular, de los entes locales. Para nadie es un secreto que el camino hacia la descentralización está en nuestro país resultando en exceso lento y en aquellos casos en que no es así se encuentra con graves dificultades de orden legal e institucional (17). Pero también es evidente que sin un proceso de participación pública, necesariamente conflictiva por lo demás, en los distintos escalones y niveles de planeamiento (Plan General, Plan Director, Plan Parcial, Plan Viario, etc.), nos alejaremos aún más de una de las

---

representados en parte por las propuestas de Le Corbusier de destruir París para edificarlo de nuevo o las de los españoles Lacasa, G.<sup>o</sup> Mercadal en los años treinta. Característica común a los dos ejemplos citados es el profundo menosprecio de la trama preexistente y la extrema incomprensión de los procesos de renovación física y estructural que originaba la aplicación de sus propuestas.

(17) En este sentido se puede citar la resolución de la D.G. de Administración Local del Departamento de Gobernación de la Generalitat y del Gobierno Civil del 31 de julio de 1979, suspendiendo los acuerdos del Ayuntamiento de Sabadell referentes a la intervención de las Entidades ciudadanas en los Plenos y a la creación de los Consejos Sectoriales.





## Consideraciones Generales en torno a la política de trans- porte urbano

posibles vías de solución a la crisis del planeamiento tradicional.

III) La relación mutua existente entre transporte y ciudad es evidente. Por eso, uno de los requisitos previos a la formulación de una nueva política de transporte consiste en compatibilizar los objetivos de transporte con los urbanísticos, haciendo realidad el concepto de planeamiento integral transporte-usos del suelo y huyendo, por tanto, de prácticas sectorializadas tan usuales, e incluso recogidas en nuestra ordenación jurídica (Ley de Carreteras).

Si importante es esta coordinación no lo es menos la de los distintos elementos del transporte entre sí (vehículos privados, transporte público, marcha a pie...). Ambos elementos dan lugar a una modificación del marco metodológico y conceptual. En efecto, ya no se trata de aumentar tendencialmente la capacidad del sistema de transporte, incrementando la movilidad y el uso del vehículos privado.

El reparto modal (formado por la totalidad de los modos de transporte), elemento marginal hasta ahora, de la política de transporte, se convierte en uno de los elementos fundamentales de la misma. No es que se confundan los deseos con las realidades, ni se sobrevalore el posible control sobre el reparto modal, pero la creencia muy extendida de que es imposible influir sobre el mismo, parece olvidar tanto los impactos de la crisis económica y energética como los derivados de unas medidas potenciadoras del transporte público y restrictivas de la circulación del vehículo privado.

Esta misma consideración de la totalidad de los modos del transporte urbano lleva consigo una nueva valoración de los elementos de diseño, tanto generales como detallados. Y con ello la necesidad de compatibilizar la ciudad del automóvil con la del transporte público y con la peatonal (18).

La revisión crítica de la metodología tradicional

(18) La sugestiva experiencia de la RFA en este sentido, puede consultarse en el libro de «La ciudad peatonal» compilado por P. Peters y editado por G. Gili. 1979.

de planeamiento (cambio en los objetivos, en las técnicas de análisis), se completa con la de la evaluación que tiende a flexibilizarse y adaptarse a estas nuevas exigencias (consideración de nuevos agentes, valoración de impactos, etc.).

IV) La relación entre la calidad de la vida y planeamiento de transporte constituye, en fin, el último punto a destacar. El transporte, tanto si nos referimos a actuaciones en infraestructura como al hecho en sí de desplazarse, origina una serie de efectos en el medio físico y social. Impactos, cuya producción en áreas urbanas puede dar lugar a un deterioro de las condiciones de vida de la población afectada. Efectos que se pueden inventariar de la siguiente manera:

— Debidos al hecho de desplazarse en medios mecanizados, contaminación, ruidos, tráfico de paso, etc...

— Debidos a la conflictividad entre los distintos modos de transporte (accidentes, colisiones, etcétera).

— Debidos a la ocupación de suelo, priorizando un determinado tipo de movilidad sobre el resto o sobre otros usos alternativos (equipamientos, residenciales, etc.).

La valoración de estos impactos se produce en parte, con los primeros síntomas de los efectos de la ciudad industrial, como consecuencia de la primera crisis de la nueva ciudad. Pero es a partir de finales de los sesenta, cuando se empieza a cuestionar en profundidad, el tipo de ciudad dominante, la ciudad del automóvil, por parte de una serie de agentes afectados. Esta sensibilidad colectiva coadyuva junto con otros elementos a que se abandonen algunos proyectos de transporte, debido a sus efectos medioambientales, pero, sobre todo, obliga a que éstos últimos se consideren, efectivamente, en el proceso de evaluación, mediante la utilización de unos indicadores, dotados de la suficiente flexibilidad. El conjunto de estos factores condiciona las características físicas y funcionales de los elementos de diseño del sistema de transporte, acentuándose, en definitiva, el control sobre el medio ambiente urbano.



## La colección «Nuevo Urbanismo» crece

«Interacción  
ambiental»

524 páginas  
700 pesetas

«Modelos en la  
planificación de  
ciudades y regiones»

422 páginas  
600 pesetas

«La organización  
urbana»

278 páginas  
400 pesetas

Pida estos libros y cualquiera otros de la colección «Nuevo Urbanismo» a su librería habitual o a la Sección de Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local.