

COMENTARIOS SOBRE LA LEGISLACION DE LA PLANIFICACION DEL TRANSPORTE PUBLICO: ALEMANIA, FRANCIA Y GRAN BRETAÑA

Barry Simpson

Legislación y planificación relativas a los transportes

En Alemania Occidental, Francia y Gran Bretaña los sistemas de planificación del uso físico del terreno son capaces de controlar la construcción de aparcamientos para automóviles y de otras infraestructuras de transporte que afectarán al número de desplazamientos y a la forma de transporte. En muchas grandes ciudades el control del número de plazas de aparcamiento de vehículos privados y la construcción viaria ha sido una forma importante (quizá la principal) de limitar el tráfico. Es probable que en muchas ciudades alemanas la construcción de atractivas pistas para bicicletas haya representado la creación de una competencia con el transporte público. En los tres países indicados el sistema de planificación del uso del suelo se basa en una legislación distinta para el control, administración y gestión de los transportes públicos y privados, para la financiación de importantes obras públicas y costes operativos, para la regulación de tarifas. En consecuencia, serán distintos los efectos sobre la demanda de desplazamientos, sobre la regulación de la competencia y sobre la forma de obtener la coordinación de servicios.

En Inglaterra con la «Ley de Transporte» de 1968 el gobierno central fijó una contribución gubernamental del 75 por 100 para cubrir las obras de infraestructura necesarias para el transporte público, el mismo porcentaje que ya estaba asignado para construcción de carreteras. En virtud de la «Ley de Ad-

ministración Local, Planificación y Terreno» de 1980 entró en vigor un límite financiero nacional a los gastos de la administración local desde el 1 de abril de 1980. Se invitaba a las autoridades locales a que preparasen anualmente programas de gasto para hasta cinco servicios: vivienda, educación, servicios sociales personales, transporte y «otros». Se permite a las administraciones locales, si está dentro de los límites del total asignado, transferir gastos de un servicio a otro. El «Programa y Políticas de Transporte» (TPP) representa el documento más importante que se presenta referente a transporte. Desde 1975 la administración local ha venido presentando al gobierno central estos planes cada año. Incluyen éstos: objetivos de planificación del transporte, prioridades y programas para todas las formas de transporte, propuestas de tarifas y gastos. Deben ser compatibles con el «plan estructural», pero se preparan con menos publicidad y consulta, y no hay examen público. Quizá el principal cometido del TPP actualmente sea hacer que la autoridad local acuda a la «Ayuda Suplementaria de Transporte» —*Transport Supplementary Grant*— que concede el gobierno central. Desde abril de 1985 sólo se ha dado esta ayuda para mejoras viarias y no para gastos generales de transporte. Desde entonces los TPP se han convertido en una parte del proceso a seguir para obtener la financiación necesaria en la construcción de carreteras, teniendo que basarse el transporte público sólo en los impuestos locales. El gobierno central ha controlado todos los gastos de la

administración local. El gobierno central aprueba para cada autoridad local un «Acuerdo de gastos en relación con la Ayuda» —*Grant Related Expenditure Assessment*— en base a sus necesidades. Si este gasto excede del porcentaje fijado, se reduce la «Ayuda de Subvención Media» —*Rate Support Grant*—, es decir, «se descabeza el promedio».

La «Ley de Transporte» inglesa de 1983 permite un control más directo de las tarifas de transporte público local. Esta Ley impuso «Límites de Gasto Protegido» —*Protected Expenditure Limits*— en seis condados metropolitanos y en el Greater London Council —GLC— (abolidos todos el 1 de abril de 1986). Hubo una reducción de tarifas de transporte público por parte del GLC y de varios condados metropolitanos en 1981 por obtenerse una subvención aparte de los impuestos locales. El distrito londinense de Bromley se opuso a la reducción de tarifas y a la subvención a través de impuestos locales. Finalmente los jueces decidieron que esta subvención era ilegal y que había que aumentar las tarifas. Una relación paso a paso y detallada de todo este incidente se encuentra en Wistrich (1983).

Se introdujeron «Planes Anuales de Transporte Público» —*Annual Public Transport Plans*— con la «Ley de Transporte» de 1978, al principio sólo en condados metropolitanos. Sin embargo, como indicó Rigby (1980), la financiación al transporte público continuó siendo la implicación de las políticas y programas de transporte, y los consejos de los condados disponen de poderes inadecuados para poner en práctica las

mejoras presentadas en los PTP.

A diferencia de la situación inglesa, en Francia y Alemania Occidental hay impuestos especiales para subvencionar el transporte público: el «desembolso de transporte» —*versement transport*— y el «impuesto sobre aceite mineral» —*mineralölsteuer*—. El «desembolso de transporte» se introdujo con la Ley de 11 de julio de 1973 como un impuesto local en todas las ciudades con más de 100.000 habitantes (se amplió a municipios con 30.000 habitantes desde 1982) y se aplica a todas las empresas que tienen diez o más empleados. Su porcentaje varía según ciudades (2 por 100 en París; 1,5 por 100 en Lyon, por ejemplo) y se carga a las empresas en base a los salarios de sus empleados hasta un techo máximo (la seguridad social) que se determina cada año a nivel nacional. Por ejemplo, en un año donde el techo máximo fue de 80.000 francos, por un empleado que ganase 50.000 francos la empresa tenía que pagar el 1,5 por 100 de esos 50.000 francos (en Lyon, por ejemplo). Por un empleado que ganase 100.000 francos, la empresa pagaría el 1,5 por 100 de 80.000 francos.

Se ha usado el dinero proveniente del «desembolso de transporte» para financiar obras públicas, entre las que se incluyen los nuevos metros de Marsella, Lyon, Lille y Nantes. También se ha empleado para hacer frente a los intereses de financiación de las inversiones o ampliación de redes, o en caso de otras mejoras del servicio, y para compensar a las empresas de transporte por las tarifas reducidas que aplican a los que se desplazan al trabajo. En 1980 el impuesto por «desembolso de transporte» dio a la región parisina una subvención de 3.134 millones de francos (de un total de 7.710 millones) por este concepto, y 1.876 millones (de un total de 3.638) a otras ciudades (Hanappe, 1983). Durand y Pêcheur (1985) indican las diferencias en servicios y utilización del transporte público en ciudades en que funciona este impuesto y en las que no lo tienen. En 1983 los niveles de servicio y utilización en las ciudades que tenían «desembolso de transporte» eran el doble que en las ciudades que no lo tenían.

Los artículos 7 y 15 de la «Ley de Orientación de los Transportes

Interiores» de 1982 —*Loi d'Orientation des Transports Intérieurs*— permiten contribuciones al «desembolso de transporte» por parte de todos los que obtienen ganancias con los servicios de transporte público. Fournie y Pêcheur (1985) afirman que, desde 1982, este impuesto no se ha usado para sus fines originales, sino para tapar los déficits de los organismos de transporte. Sostienen que el principio de que el empresario contribuya al «desembolso de transporte» tendría que ampliarse a los comercios por beneficiarse de los clientes que les llegan a través del transporte público, al igual que se aplica este impuesto a las actividades industriales. Como indican los autores, sería necesario eximir a algunos comercios, como las tiendas de barrio, la mayoría de cuyos clientes viven en la misma zona y vienen caminando.

El «impuesto sobre aceite mineral» —*mineralölsteuer*— en Alemania Occidental es de seis pfennigs por litro. No se aplica toda la cuantía de este impuesto al transporte local. En 1980 se usaba el 11 por 100 para este objetivo; el 51 por 100 del total de este impuesto contribuía a los gastos fiscales generales; el 28 por 100 se usaba para las carreteras principales, y el 11 por 100 para subvencionar otro tipo de transportes. En 1982 la recaudación por el «impuesto sobre aceite mineral» permitió una subvención de 2.290 millones de marcos (de un total de 2.574) (Bundesminister für Verkehr, 1984). Esto suponía un 20 por 100 más que el «desembolso de transporte» en Francia, incluyendo la inflación entre 1980 y 1982. Los ingresos provenientes del «impuesto sobre aceite mineral» sirven tanto para la construcción de carreteras locales como para el transporte público local.

En virtud de la «Ley de Financiación del Transporte Municipal» de 1975 —*Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*— el gobierno federal puede financiar proyectos hasta una cobertura máxima del 60 por 100 (hasta el 75 por 100 si se trata de territorios fronterizos con Alemania Oriental). En 1986 el gobierno federal financió proyectos importantes en un 58 por 100, los estados en un 17,5 por 100 y los ayuntamientos en un 24 por 100. El 88,7 por 100 del gasto total fue destinado a «zonas de

renovación» de las once mayores ciudades.

Entre 1967 y 1981 se gastaron 7.600 millones de marcos en metros (el 67 por 100 de esta cantidad la aportó el gobierno federal, el 25 por 100 los estados y el 8 por 100 los ayuntamientos. Ginnau, 1983). En los últimos años los Ferrocarriles Federales (DB) tienen una subvención cuatro veces superior a la de los Ferrocarriles Ingleses (BR), habiéndose podido iniciar la planificación sobre una base segura. El gobierno federal aprueba planes quinquenales de inversiones, mientras que cada proyecto de los Ferrocarriles Ingleses tiene que aprobarse por separado (Abbot, 1985).

Los fondos destinados a la construcción de carreteras locales se distribuyen entre los estados en proporción al número de vehículos matriculados en cada uno. Los estados diseñan programas de inversión para el transporte público y construcción de nuevas carreteras, pero los proyectos superiores a 5 millones de marcos necesitan la aprobación del gobierno federal. El «Plan Federal de Rutas de Transporte» de 1980 —*Bundesverkehrswegeplan*— prevé un trasvase desde las inversiones en carreteras principales a ferrocarriles y transporte local hasta 1990, continuando la línea marcada para el transporte público en los anteriores «Planes Federales de Rutas de Transporte».

La fijación de tarifas de aparcamiento pertenece a los ayuntamientos, dentro del marco de la «Ley de Tráfico Urbano» de 1980 —*Strassenverkehrsgesetz*—. El gobierno estatal —*Landesregierung*— puede establecer límites máximos en las tarifas (Muthesius, 1982). Como norma general, las tarifas se fijan con el fin de facilitar la rotación en los espacios de aparcamiento de forma tal que se permita un mayor número de usuarios.

El control ejercido en la planificación del uso del terreno sobre la infraestructura del transporte, sobre el aparcamiento y sobre la legislación relativa a la financiación del transporte tiene un efecto patente sobre el desarrollo del comercio, sobre los empleos y sobre el grado de centralización de actividades. Quizá sean menos manifiestos los efectos de la legislación que regula la competencia, la coordinación y la planifi-

cación de los servicios de transporte. Desde que en 1979 llegó al poder en Gran Bretaña el partido conservador ha habido un cambio de énfasis hacia la competencia que ha hecho más difícil la planificación y la coordinación. La «Ley de Transporte» de 1980 abolió la autorización que concedían los comisarios de tráfico para los servicios de autobús en rutas superiores a 50 kilómetros. Se han solido garantizar permisos para otros servicios a no ser que pudiera demostrarse que iban contra el interés público. Se ha suprimido la obligación de ofrecer pruebas evidentes. Los comisarios de tráfico ya no pueden regular el precio de los billetes, excepto para proteger al público del abuso de los monopolios. La Ley de Transporte de 1985 abolió la necesidad de autorización para servicios locales de autobús con un recorrido de 15 millas o inferior. Se ha dispuesto la reforma de las empresas de transporte local como sociedades separadas de la administración local, aun cuando ésta pueda continuar siendo su propietaria. Desde este punto de vista Gran Bretaña se está moviendo hacia la orientación existente en varios países occidentales europeos, entre los que se incluyen Alemania y Francia.

Con la «Ley de Transporte de Pasajeros» —*Personenbeförderungsgesetz*— el gobierno federal germano-occidental ha delegado la administración de los servicios de transporte público en los estados, en colaboración con los ayuntamientos y con las empresas de transporte. Se ha hecho más usual que las licencias de transporte sean tramitadas con las «Asociaciones de Transporte» —*Verkehrsverbünde*—, en las que están representados gobierno federal, estados y empresas de transporte.

En Francia la «Ley de Orientación de los Transportes Interiores» de 1982 aportó algunas modificaciones significativas que reflejan las medidas de descentralización favorecidas por el gobierno socialista elegido en 1981. En base a esta Ley el acceso al transporte público debe suministrarse a precios razonables para todos los usuarios y se ha solido interpretar como el «derecho al transporte para todos». Todas las empresas del sector del transporte de viajeros deben tener unos requisitos fijados por el gobierno. Estado

y ayuntamientos son responsables de asegurar un servicio de transporte público dentro de las zonas urbanas. En las zonas rurales esta función compete a los departamentos.

La «Ley de Orientación de los Transportes Interiores» permite también que un organismo responsable del transporte público, tras consultar con los municipios interesados, prepare un «plan de desplazamientos urbanos» —*plan de déplacements urbains*—. Los organismos de transporte no están obligados a preparar dichos planes, pero en la práctica son necesarios para obtener subvenciones. Además de lo referente al transporte público, estos planes incluyen políticas para con el coche privado, bicicleta y peatones. A diferencia de los planes de transporte público ingleses, estos planes franceses deben someterse a examen público. Como sugiere su nombre, los planes franceses se ocupan de una amplia gama de factores que afectan a los desplazamientos en zonas urbanas, entre los que se incluyen factores sociales y desarrollo urbano. También se han previsto para que regulen todo el flujo del tráfico y para promover el transporte público dándole prioridad en el tráfico.

Al igual que el «plan de desplazamientos urbanos» francés, el «plan directivo de tráfico» —*generalverkehrsplan*— de Alemania Occidental constituye un medio importante para considerar conjuntamente las redes de transporte público y privado, incluyendo vías para ciclistas y peatones. No son planes legales y han asumido diversas formas. El «Plan Directivo de Tráfico» para Frankfurt (Frankfurt am Main Dezernat Planung 1976 y 1984), por ejemplo, se ocupa de la valoración de las redes alternativas de transporte con una serie de 52 objetivos relativos a la accesibilidad, al ambiente, a las limitaciones de tráfico, a la forma de la ciudad, a la gestión y al costo. Su forma es más parecida a un estudio de utilización del territorio en relación con los medios de transporte o a un «plan estructural» que a un proyecto para la dirección y gestión del transporte público.

Conclusiones

Si se considera como tres bloques separados, toda la legislación sobre

planificación y transporte no es muy diferente en los tres países estudiados. Los objetivos de los diversos tipos de planes son diversos en cada país, pero, si se contemplan conjuntamente, se verá que están afectados por problemáticas similares. Algunas de las diferencias más significativas sólo han aparecido recientemente tras la entrada en vigor en Inglaterra de la Ley de Transporte de 1985 y la supresión de los condados metropolitanos y de Greater London Council. Gran Bretaña no tiene ahora administración local metropolitana.

De entre los tres países Inglaterra es, por supuesto, la que cuenta con una mayor profesionalidad en la planificación, y quizá sea la única que tenga personal verdaderamente calificado en esta profesión. En Francia y Alemania Occidental (y en la mayor parte de los restantes países) la planificación está aún en gran parte en manos de arquitectos, ingenieros civiles, técnicos, abogados y de otras distintas profesiones. La planificación como profesión distinta no está aún consolidada, sobre todo en Francia, quizá porque las antiguas profesiones están allí muy afincadas. Inglaterra no tiene una definición legal equivalente a «derechos territoriales» como la existente a la «planificación general» alemana o al «plan de ocupación de terrenos» francés, pero quizá no se encuentre por esto en situación de inferioridad.

Tras comparar los transportes públicos en Gran Bretaña, Alemania Occidental y Francia aparece inmediatamente una notable diferencia en los niveles de subvención. Como se indicará en los siguientes capítulos, los ingresos provenientes de las tarifas alcanzan el 80 por 100 de los gastos operativos en Gran Bretaña, mientras que lo común en Francia está en torno al 40-50 por 100. En Alemania Occidental no es inusual un porcentaje inferior al 40 por 100. Aunque hay diferencias en los procedimientos contables (en Francia y Alemania gran parte de las subvenciones provienen de hecho de impuestos), las ciudades inglesas están, no obstante, menos subvencionadas. Desde la entrada en vigor de la Ley de Transporte de 1985 las diferencias parecen haber crecido ligeramente. La disponibilidad de impuestos especiales para el transpor-

te público en Alemania Occidental y Francia ha coincidido con unas mayores inversiones de capital en metros, ferrocarriles urbanos y otros medios de transporte ferroviario de las que ha habido en Inglaterra. Estas medidas han promovido la cen-

tralización y han ayudado al sostenimiento de la economía de los centros urbanos.

En Gran Bretaña la disminución del control sobre las rutas del transporte público local en base a la Ley de Transporte de 1985 parece haber

tenido repercusiones en los centros urbanos. Algunas tarifas de rutas muy frecuentadas, situadas la mayoría dentro de los centros de las ciudades, pueden reducirse, incentivando la centralización y reforzando los centros de las ciudades.