

# Estrategia para concertar la intervención de la Administración central en la ciudad

Rafael GARCIA ALCOLEA  
Ignacio MARINAS MONTALVILLO

*Directores Técnicos de la D. G. de Planificación Intermodal del Transporte en las Grandes Ciudades*

**RESUMEN:** La actuación pública sobre las ciudades para mejorar su eficiencia y calidad aparece como una cuestión clave y de notoria importancia política, especialmente si tenemos en cuenta la fuerte concentración urbana de nuestra sociedad. La consolidación y articulación del sistema de ciudades españolas y su integración en el sistema europeo, debe ser una prioridad de la política de convergencia hacia Europa.

Ante el hecho real de que el territorio es un soporte único en el que se superponen competencias concurrentes de los tres niveles de la Administración, es preciso instrumentar una estructura de concertación adecuada y estable de las acciones con incidencia sobre el territorio. El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 es el primer intento de planificación a medio y largo plazo de las actuaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente con un enfoque territorial, que se completa con una diferenciación de ámbitos de actuación interurbano/metropolitano-urbano para el sistema de transporte intermodal.

El PDI define un marco metodológico flexible y abierto para desarrollar los distintos Programas de Actuación en Medio Urbano. Los Planes Intermodales de Transporte, cuyo objetivo es insertar el conjunto de las actuaciones en un planeamiento intermodal y concertado en el marco de una estrategia territorial, y las Actuaciones Singulares, para dar respuesta a oportunidades puntuales de intervención, asociadas a grandes operaciones infraestructurales, son los programas de mayor entidad a aplicar en las grandes áreas metropolitanas, mediante un proceso de concertación global y estable, que incida en la planificación, financiación, ejecución y gestión de las actuaciones a desarrollar.

## I. INTRODUCCIÓN

### La integración europea, un reto para las ciudades españolas

**A**sistimos hoy a la emergencia de un nuevo reto para las ciudades, derivado del nuevo marco europeo de integración.

En las ciudades españolas se están produciendo importantes cambios. La sociedad de la información y la internacionalización de la economía están acentuando la importancia de la ciudad en el crecimiento económico y en el desarrollo del país. La competencia ya no se produce entre países, sino entre sus ciudades más

capacitadas que se disputan las oportunidades de acoger las nuevas actividades económicas que polarizan el desarrollo.

### Necesidad de desconcentrar las actividades decisionales y de articular el sistema urbano nacional

Frente a la tendencia hacia la concentración de actividades avanzadas en las grandes metrópolis y grandes ejes de desarrollo, es necesario contraponer una política, de ámbito europeo y nacional, para la desconcentración de las actividades decisionales, logísticas, de innovación y de formación, para favorecer la viabilidad de los

desarrollos regionales, a través de la potenciación de la competitividad de las ciudades medias.

La dotación necesaria de infraestructuras y equipamientos para el desarrollo de este tipo de política, no puede hacerse efectiva únicamente a través de las políticas verticales, tendentes a la potenciación de los valores endógenos de los territorios en competencia con otras regiones, sino a través de políticas horizontales sobre las ciudades que amplifiquen las oportunidades y reduzcan las áreas problema de todas ellas. Las administraciones deben impulsar la competitividad a partir de la especialización, complementariedad y solidaridad de los subsistemas urbanos regionales, de forma que se favorezca la integración real de nuestros país en una red transeuropea de ciudades caracterizada por un mayor equilibrio territorial.

## 2. EL MARCO CONCEPTUAL DE ACTUACIÓN EN LA CIUDAD

### La articulación del sistema de ciudades en la convergencia con Europa

La consolidación y articulación del sistema de ciudades españolas y su integración en el sistema europeo, debe ser una prioridad de la política de ciudades, como parte de la política de convergencia hacia Europa. Los polos de primer nivel de nuestro sistema de ciudades tienen que integrarse mejor en el eje central de desarrollo europeo, al tiempo que debe organizarse el conjunto de ciudades y el territorio en redes más integradas y complementarias.

El esfuerzo inversor de los últimos años se ha concentrado en las infraestructuras interurbanas, lo que ha supuesto unas mejoras sustanciales en la intercomunicación del sistema, aunque las dificultades mayores siguen produciéndose en el medio urbano, tanto en el ámbito de la solución a las demandas de movilidad, cuanto en el medio ambiente urbano y sus entornos inmediatos.

La actuación pública sobre las ciudades para mejorar su eficiencia y calidad aparece como una cuestión clave y de notoria

importancia política, especialmente si tenemos en cuenta la fuerte concentración urbana de nuestra sociedad. La intervención pública en la ciudad no es una propuesta nueva, se está produciendo de hecho a partir de actuaciones aisladas, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y de otros agentes de la Administración Central o de otras Administraciones.

Los fuertes gastos de inversiones, y de subvenciones en infraestructuras, que de hecho se producen también en las ciudades, no se están optimizando adecuadamente en sus resultados ni económicos ni funcionales, por falta de integración de los proyectos y de una estrategia territorial global de las actuaciones públicas.

### Necesidad de concertación interadministrativa

Ante el hecho real de que el territorio es un soporte único en el que se superponen competencias concurrentes de los tres niveles de la Administración, es preciso instrumentar una estructura de concertación adecuada y estable de las acciones con incidencia sobre el territorio.

### Necesidad de nuevos objetivos, y de coordinar programas multisectoriales para optimizar las inversiones

Con la definición de una Estrategia de Actuación Concertada para las ciudades, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente pretende optimizar el conjunto de sus actuaciones en el medio urbano que, en todo caso, será necesario acometer. La actuación del Estado debe contribuir a articular la red de ciudades del país hasta alcanzar un mayor equilibrio territorial, con un nivel de competitividad similar al europeo. Los objetivos generales serían:

- Impulsar el desarrollo cualitativo de nuestras ciudades y equilibrar el territorio.
- Optimizar las inversiones mediante su integración multisectorial. Atendiendo no sólo a la adecuación funcional, sino también a los impactos de las inversiones para inducir mayores oportunidades de desarrollo sostenible.

c) Una instrumentación de la actuación pública que rescate socialmente las plusvalías e impulse la inversión privada.

### Las experiencias de intervención en la ciudad

Estos últimos años se han acumulado experiencias de intervención del Estado en las ciudades, que han procurado adecuarse a la naturaleza de los problemas urbanos, que se pueden clasificar en:

- Aumento de la atractividad: accesibilidad, y mejor calidad de las infraestructuras.
- Introducción de políticas de lucha contra el desequilibrio territorial y la marginalidad.
- Definición del sistema básico de grandes ciudades.

Pese a los esfuerzos realizados, de forma general, la calidad de vida y las condiciones del transporte urbano, han empeorado en los últimos años, por lo que resulta urgente mantener el esfuerzo inversor en infraestructuras de transporte concentrándolo en esta nueva etapa en la potenciación de una mejor oferta de transporte público, e impulsar una inversión importante para recuperar el medio ambiente.

Del análisis de estas experiencias se deducen las siguientes conclusiones:

- El análisis integrado de las políticas y la programación de acciones multisectoriales puede lograr efectos globales de mejora en la calidad de vida y en la competitividad de las ciudades.

- Para la legitimación de las medidas es necesario el debate plural en un proceso de planificación continua y concertada, que permita la selección en cada ciudad de los programas, y los criterios de prioridad en la inversión.

- Las claves del éxito en la competencia entre las ciudades por el desarrollo local son:

- Una base económica diversificada que combine industria y servicios con presencia de sectores de alto valor competitivo en el ámbito transaccional.
- Capital humano para desarrollar y explotar comercialmente sectores de alta tecnología.
- Instituciones de formación capaces de proporcionar personal cualificado para

los sectores avanzados de la economía local, y que difundan la cualificación profesional al resto de la comunidad.

- Calidad de vida -cultura y ambiental- para atraer y retener población cualificada.
- Buenos lazos económicos, físicos y de telecomunicaciones con las áreas económicas más dinámicas de la Comunidad.
- Capacidad de las instituciones locales para identificar una estrategia de desarrollo económico; y para generar los recursos políticos, humanos y financieros necesarios para ponerla en marcha; con un fuerte apoyo público, pero impulsada por la iniciativa privada.

### El PDI como marco alternativo para cambiar la tendencia

Dentro de este marco de referencia, las acciones previstas para el desarrollo del PDI en medio urbano pretenden:

- La integración de acciones urbanas e interurbanas, convergentes en la estructuración territorial y adecuadas a la problemática específica de áreas metropolitanas, subsistemas urbanos, ciudades medias, etc.

- La planificación del sistema de transportes global bajo el concepto de satisfacción a la movilidad sostenible, en equilibrio con el medio natural y urbano, y con una estrategia intermodal en la que se adecúe cada modo de transporte, a la satisfacción de la demanda en los tráficos que resulten más ventajoso.

- La potenciación del transporte público, especialmente en el medio urbano, como elemento sustancial para ofrecer un servicio de transportes en condiciones razonables de costes y calidad, ante la imposibilidad de que el vehículo privado pueda resolver las demandas crecientes de movilidad mecanizada que se está produciendo en las ciudades.

En aplicación de los criterios anteriores, la intervención del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en las ciudades tendrá una gran variedad de programas de actuación y de ámbitos que deben cruzarse entre sí. Se propone actuar en 93 ciudades, que cubren más del 60% de la

población española, en las 17 Comunidades Autónomas, incluyendo las insulares.

### **Es necesario potenciar nuevos instrumentos de intervención en el desarrollo urbano**

Es preciso que las Administraciones elaboren programas que puedan desarrollarse en paralelo a la construcción de las infraestructuras.

Además de estas acciones que el PDI prevé para las infraestructuras de transporte, deben elaborarse estrategias operativas y programas de intervención en: suelo, vivienda, calidad de las aguas, residuos y recuperación ambiental. Sobre estas tareas en la ciudad deben converger las distintas políticas públicas, si se quieren resolver los problemas urbanos y potenciar las ciudades en su papel articulador de la economía y el territorio.

La experiencia muestra los instrumentos que permiten abordar la complejidad de las actuaciones en el medio urbano con eficacia: concertación, planificación estratégica, nueva instrumentación, cofinanciación entre administraciones, y colaboración público-privado...

## **3. CRITERIOS DE INTERVENCIÓN DEL MOPTMA EN EL MEDIO URBANO**

Para fundamentar los planes y Programas contenidos en el PDI (1993-2007) cabe señalar los criterios generales de intervención del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente sobre el medio urbano entre los que destacan:

### **Criterio de globalidad temática**

La experiencia acumulada en actuaciones por planes sectoriales ha mostrado sus limitaciones en la eficacia de transformar un medio urbano complejo. Se procurará mantener el principio de globalidad en la elaboración de planes y programas de intervención, relacionando, no sólo las competencias ministeriales, sino, además, otros programas interministeriales,

prestando especial atención a las potencialidades de desarrollo: infraestructuras, telecomunicaciones, medio ambiente, calidad de vida, diversificación de actividades, innovación, formación, y gestión estratégica del desarrollo.

### **Criterio de globalidad territorial**

Los ámbitos de análisis y de programación han de ser lo más globales posibles, resultando imprescindible considerar al menos las categorías señaladas: Áreas metropolitanas; subsistemas urbanos; áreas de problemática homogénea.

### **Criterio de desconcentración**

La tendencia espontánea de concentración de actividades, oportunidades y problemas en las unidades urbanas de mayor rango, debe ser compensado con una política activa de promoción de actividades decisionales en las ciudades de nivel inmediatamente inferior: Se procuraría apoyar a cada ciudad para conseguir un aumento de su grado de competencia (Potenciación de áreas de excelencia).

### **Criterio de descentralización**

Para completar el desarrollo del estado cooperativo cabe reforzar el nivel de descentralización de la gestión a los municipios, no obstante, aparece como imprescindible, más allá de los acuerdos puntuales en que por ahora se han alcanzado, la consolidación del proceso de **CONCERTACIÓN**.

### **Criterio de complementariedad, especialización y solidaridad en los sistemas urbanos**

La necesaria integración de las iniciativas locales en ámbitos superiores, no debe regirse por una competencia por la localización de actividades, sino por los criterios de **complementariedad, especialización y solidaridad**.

### **Criterio de potenciar la cultura de planeamiento continuo y concertado**

Para posibilitar la consecución de los

objetivos de racionalización de las iniciativas locales y sectoriales se debe conseguir: elevar la globalidad y la coherencia de las propuestas; buscar fórmulas de cofinanciación e instrumentación de las iniciativas, y normalizar los procesos de concertación. Estos procesos se deben integrar en un planeamiento continuo y concertado.

### **Criterio de profundizar en la instrumentación de la concertación**

El desarrollo de los acuerdos interadministrativos ha puesto de manifiesto la necesidad de superar la simple distribución de las actuaciones entre organismos públicos mediante convenios de cofinanciación, para ello se deben desarrollar nuevas iniciativas que posibiliten una mayor eficacia en la ejecución, y un control del cumplimiento de las obligaciones mutuas. Parece conveniente desarrollar experiencias que abarquen:

- Contratos de desarrollo.
- Empresas mixtas.
- Proyectos autofinanciados.

### **Criterio de colaboración con la iniciativa privada**

Dada la dimensión territorial de la construcción de las infraestructuras, y atendiendo al cumplimiento del mandato constitucional de recuperar socialmente las plusvalías, aparecen un conjunto de oportunidades de colaboración con la iniciativa privada para promover iniciativas de desarrollo. Esta nueva área de actividad urbana, y en cierta medida nueva área económica, necesita ser impulsada desde las administraciones.

## **4. ESTRATEGIA PARA LA CONCERTACIÓN DE LAS ACTUACIONES EN EL TRANSPORTE METROPOLITANO**

### **El marco general de competencias**

La legislación sectorial del Estado en materia de transporte de viajeros por

carretera (LOTT) distingue sólo entre dos categorías diferentes de transporte, según su ámbito espacial: el transporte urbano y el transporte interurbano.

No obstante, en la última década, en base a la jurisprudencia constitucional y a la producción legislativa autonómica, se ha ido configurando una tercera categoría, el transporte metropolitano, en el que se transforman los transportes urbanos e interurbanos, si se dan determinadas condiciones:

- Desde un punto de vista material, cuando se consolida un cierto nivel de vinculaciones económicas y sociales entre diversos Municipios, que forman parte de una misma aglomeración urbana.
- Desde un punto de vista institucional, cuando esas vinculaciones dan lugar a la creación de alguna fórmula de asociación entre las Administraciones interesadas, para mejor responder a las exigencias que se derivan.

Es un hecho que el sistema de transportes de nuestras grandes áreas metropolitanas y ciudades es objeto de la confluencia de las actuaciones de las distintas Administraciones, que se superponen en el territorio metropolitano, como resultado de un modelo de reparto de competencias basado en criterios de jerarquía de redes y de territorialidad de los servicios.

La organización del transporte metropolitano, como sistema integrado de oferta, supone la respuesta de los poderes públicos a una forma específica de la demanda social de movilidad. Por ello, el transporte metropolitano reviste especialmente el carácter de "servicio público esencial" y exige que, superando la casuística de la distribución competencial, los tres niveles de la Administración actúen de forma concordante, para asegurar la coherencia y la eficacia de las políticas a aplicar.

La Constitución y los Estatutos de Autonomía no ofrecen dudas en cuanto a la capacidad competencial de las Comunidades Autónomas en la Ordenación del Territorio y en la Planificación de los servicios de transportes en el ámbito regional y en las áreas metropolitanas.

Estas competencias descentralizadas no excluyen, sin embargo, la posibilidad y la



oportunidad de que la Administración Central establezca un ordenamiento básico de estas actividades, definiendo un Marco General que debería incluir unos Objetivos y Directrices Básicas de Actuación y el diseño de un Esquema de Financiación y de unos Instrumentos Generales de Gestión, para las actuaciones que impliquen a distintos niveles de la administración.

Hasta fechas relativamente recientes la actuación normativa de la Administración Central se produjo sin un posicionamiento estratégico claro de cuál debería ser su papel, lo que a la larga ha resultado negativo, porque ha favorecido los enfoques que han hecho más hincapié en la separación literal de los ámbitos de actuación, en vez de promover la concurrencia de intereses y las formas de actuación concertada, dentro del reparto básico de las competencias de cada Administración. Algunos de los jalones más importantes de este largo proceso de indefinición han sido los siguientes:

- Proyecto de Ley de 1979 sobre la organización del transporte público en las grandes ciudades.
- Proyecto de Ley de financiación del transporte colectivo urbano de 1981 e Informe del grupo de expertos de 1982.
- Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales de 21 de diciembre de 1983 y Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1985.
- Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985.
- Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987.
- Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988.

Proceso del que se pueden extraer algunas conclusiones relevantes: la definición clara de que la planificación del transporte metropolitano es competencia propia del legislador regional; el carácter supletorio de la legislación estatal sobre la de las Comunidades Autónomas en materia de transporte urbano y el reconocimiento de que el transporte urbano y metropolitano afecta al "interés general" del Estado, independientemente de la cuestión competencial.

### **Puntos fuertes y débiles de la intervención de la Administración Central**

El papel de la Administración Central en la definición y financiación de la política de transporte urbano y metropolitano ha sido y es muy relevante y su ámbito de aplicación alcanza al conjunto de las ciudades españolas.

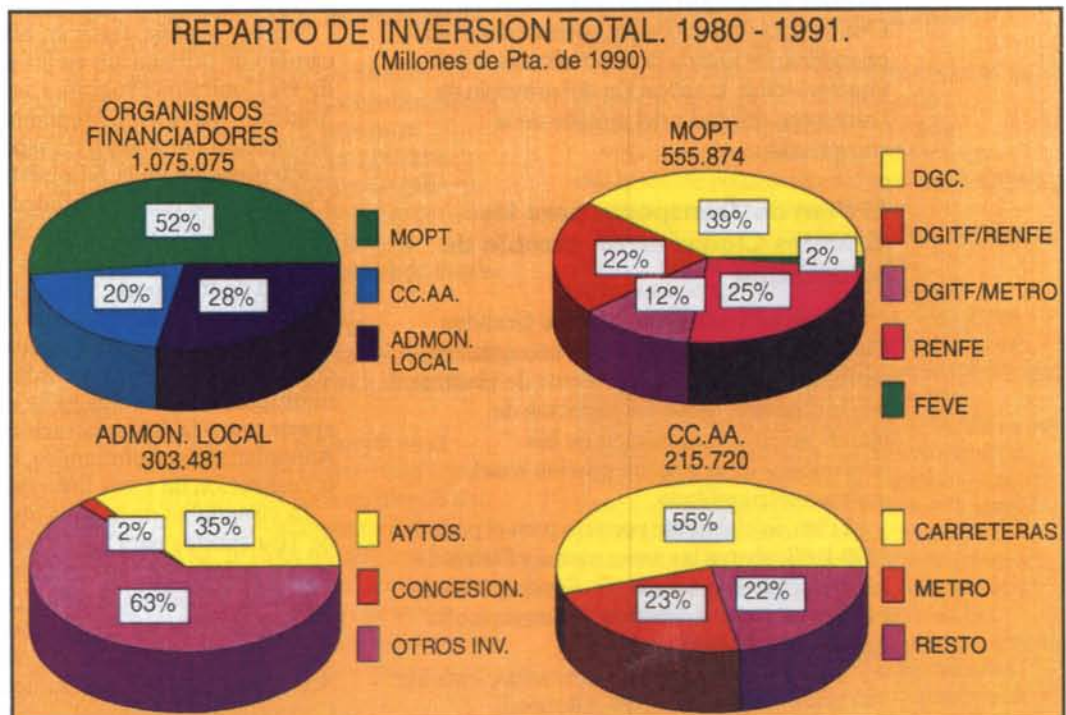
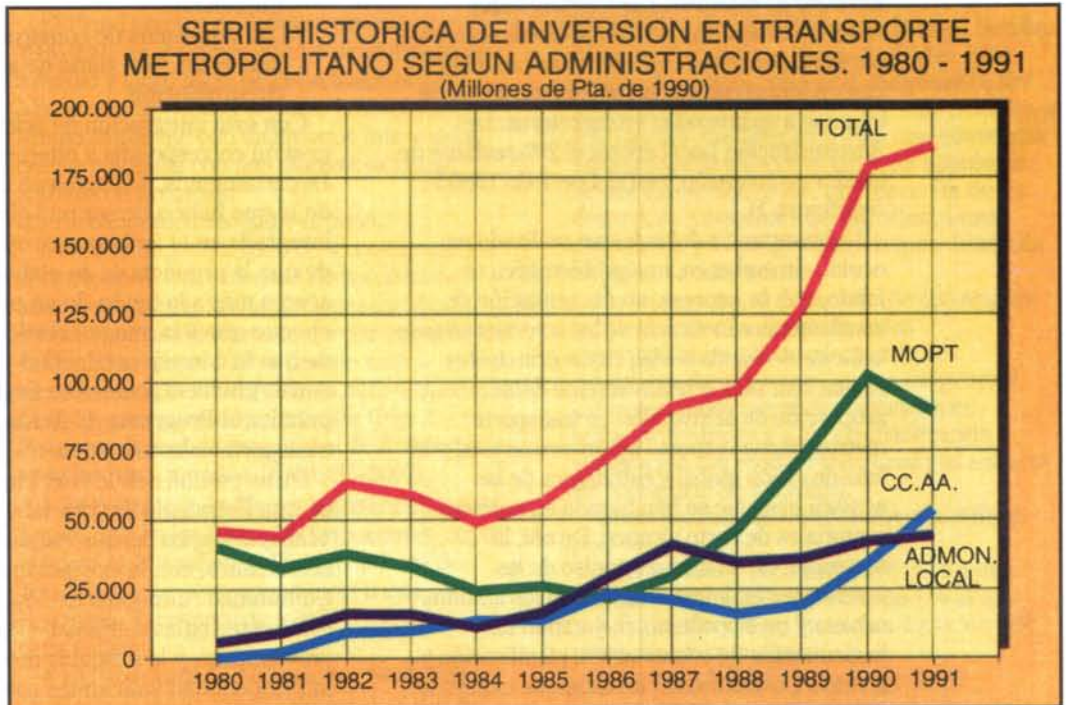
Sus actuaciones son decisivas en la planificación de las redes arteriales, que comprenden las infraestructuras lineales de carreteras y ferrocarriles y las infraestructuras nodales, terminales de transporte de viajeros y mercancías. La realización de estas infraestructuras condiciona el funcionamiento de la interfase transporte urbano/interurbano, que sitúa a la ciudad en el sistema urbano regional, nacional y europeo, y, en las grandes aglomeraciones, se convierte en un elemento estructurante del modelo de movilidad metropolitana.

También en lo que se refiere a los servicios de transporte colectivo urbano, metro y autobús, la financiación de la Administración Central es determinante en la cobertura de los déficit de explotación y en la financiación de nuevas infraestructuras, configurando un sistema de financiación del transporte colectivo urbano de carácter intermedio, con una fuerte descentralización de las competencias directas de gestión del transporte y una financiación central dominante.

Algunos datos numéricos sobre la importancia de las inversiones en transporte metropolitano pueden obtenerse del estudio de la "Serie histórica de gastos de inversión en transporte en siete grandes ciudades", realizado por la Dirección General de Planificación Intermodal del Transporte en las Grandes Ciudades.

La inversión total para el período 1980—1991 asciende a 1,1 billones de pesetas de 1990, con una tendencia de continuo crecimiento. En 1985, el porcentaje de inversión total (infraestructura + material móvil) en el ámbito metropolitano —carretera, ferrocarril y transporte colectivo— supone un 10% del total nacional, creciendo hasta un 15% en 1991. La inversión más importante en el período es la realizada por el Ministerio de Obras Públicas,

FIGURA I



Fuente: "Serie histórica de Gastos de Inversión (Infraestructura + Material Móvil) en siete ciudades". D. G. Planificación Intermodal del Transporte en las Grandes Ciudades. 1992.

Transportes y Medio Ambiente, que asciende a un 52% del total, si se incluyen las empresas ferroviarias estatales. Las Comunidades Autónomas aportan un 20% del total, pero su participación anual es claramente creciente con un 25% en el bienio 1990-91, por el fuerte impulso a su inversión en carreteras. La Administración Local aporta el 29% restante de la cifra de inversión total del periodo 1980-91 (ver figura 1).

La importancia del esfuerzo realizado no oculta, sin embargo, una problemática de fondo, que se expresa en una sensación de insuficiencia e ineficacia de las inversiones ante la fuerte demanda social, cuyas principales causas han sido la relativamente débil proporción de la inversión en transporte metropolitano respecto a la inversión total y la falta de visión global y estratégica de las actuaciones, que se han basado en políticas sectoriales de corto alcance. De ahí, la necesidad de un nuevo impulso de las inversiones en infraestructura en los ámbitos urbano y metropolitano, mejorando los instrumentos de concertación, planificación y gestión. Posiblemente, la razón que explica la "cortedad" de las políticas inversoras ha sido sin duda la dificultad de la Administración Central para desenvolverse positivamente en un modelo de Estado descentralizado, dónde es imprescindible la aplicación del principio de corresponsabilidad y del método de la concertación.

### **El Plan de Transporte para las Grandes Ciudades: un cambio de orientación**

El Plan de Transporte para las Grandes Ciudades puede considerarse una primera aproximación a una nueva forma de plantear conjuntamente todos los aspectos de planificación y financiación de las actuaciones de la Administración en el ámbito metropolitano.

El Plan, inicialmente previsto para el periodo 1990-1993, abarca las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Málaga y el Área Central de Asturias, contemplando las siguientes actuaciones:

- Plan de Transporte de Cercanías, incluida la adquisición de material móvil.
- Los Contratos-Programa para el transporte público en Madrid y Barcelona.

- Los Convenios de financiación de nuevas infraestructuras de Metro en Madrid y Barcelona.
- Los Convenios de construcción de infraestructura viaria de acceso y circunvalación.

Con esta integración de actuaciones, cuya gestión correspondía a diferentes Departamentos, se establece un primer hito de lo que habría de ser una planificación integrada en el ámbito metropolitano, a pesar de que la urgencia de su elaboración lo acerca más a la figura de un programa de choque que a la imagen clásica de un plan y de que la corresponsabilidad y concertación entre Administraciones se limita en la práctica al Programa de Actuación de transporte colectivo en metro y autobús.

Otros puntos débiles del Plan son la falta de una Estrategia Territorial y de Transportes, en las que enmarcar las actuaciones, con la excepción de la Comunidad Autónoma de Madrid donde estas estrategias se habían elaborado previamente, y la ausencia de criterios de intermodalidad suficientes para romper definitivamente la práctica de la superposición de programas sectoriales.

Merece la pena destacar, además, el cambio de orientación en los planteamientos de los Contratos-Programa de transporte en Madrid y Barcelona. Mediante una subvención por viajero transportado, se acota la intervención de la Administración Central y se amplía la responsabilidad y autonomía de la autoridad responsable de la gestión del transporte en cada área, para definir su política de transporte y tutelar a las empresas prestatarias del servicio. Por otra parte, la financiación de las inversiones estratégicas, como la extensión de las redes de ferrocarril metropolitano, son objeto de convenios aparte entre la Administración Central y la Administración Autonómica, competente en la realización de estas inversiones.

La virtualidad de la línea de acción del Plan de Transportes para las Grandes Ciudades se ve potenciada por los cambios en la organización administrativa, con la creación en 1991 del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y de la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, que recibe el encargo de preparar un Plan Director de Infraestructuras.



### Una respuesta coherente desde el Plan Director de Infraestructuras

El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 es el primer intento de planificación a medio y largo plazo de las actuaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente con un enfoque intermodal, que se completa con una diferenciación de ámbitos de actuación interurbano/metropolitano-urbano.

Debido a la complejidad de su contenido y a la confluencia competencial de las distintas administraciones, las Actuaciones en Medio Urbano podían difícilmente quedar cerradas en el Plan. Por ello, el PDI define un marco metodológico flexible y abierto para desarrollar distintos programas de actuación (Fig. 2). Programa Inicial de propuestas de Actuaciones en la Red de Ciudades. PDI 1993-2007).

- El Programa de Planes Intermodales de Transporte en las Áreas Metropolitanas, cuyo objetivo es la configuración del Sistema de Transportes en correspondencia a una Estrategia Territorial de localización de actividades.
- El Programa de Actuaciones Sectoriales en Medio Urbano, cuyo objetivo es el diseño de redes viarias y redes arteriales de ferrocarril, a llevar a cabo en las ciudades de más de 50.000 habitantes.
- El Programa de Mejora del Medio Ambiente Urbano, basado en actuaciones de transporte y urbanismo y en procesos de recalificación de los espacios públicos.
- El Programa de Actuaciones Singulares que agrupa aquellas operaciones que por su carácter estratégico y su magnitud, se conciben como operaciones a impulsar desde la Administración Central.
- Programas para ciudades con problemática homogénea: ciudades históricas, integración puerto-ciudad, áreas industriales en declive...

El Plan Intermodal de Transporte es el programa de actuación de mayor rango que se plantea en el PDI en cada área metropolitana. Su finalidad es insertar el conjunto de las actuaciones del MOPTMA en un planeamiento global, intermodal y concertado del sistema de transportes en el marco de una estrategia territorial, para superar los estrechos ámbitos de coordinación de alcance sectorial o limitados al proyecto técnico.

El Plan Director de Infraestructuras contiene una primera definición de la propuesta

Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente para la elaboración de los Planes Intermodales de Transporte de Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla, Málaga, Zaragoza y Bahía de Cádiz. Esta propuesta previa incluye el diagnóstico del sistema de transportes: problemas actuales y tendencias, las directrices de una estrategia básica para la concertación y un listado de actuaciones 1993-2007, que necesita de un desarrollo posterior que introduzca una evaluación y la programación más detallada del plan de actuación.

Por otra parte, el desarrollo de estrategias territoriales en las grandes áreas metropolitanas ofrece oportunidades singulares de intervención que, en general, están asociadas a grandes operaciones infraestructurales y a la reconsideración e integración del modelo territorial y el sistema de transporte de la ciudad.

Estas Actuaciones Singulares se justifican por:

- El tamaño y la complejidad del ámbito urbano o metropolitano en el que se actúa.
- Su incidencia en la reestructuración del territorio metropolitano.
- La complejidad de su ejecución al superponerse actuaciones urbanísticas y de infraestructuras diversas.
- El elevado número de autoridades e instituciones implicados.
- La necesidad de crear entes específicos de gestión y de recurrir a fórmulas de financiación mixta, pública y privada.
- Su capacidad para significarse como elemento de promoción del área en el sistema nacional o europeo de ciudades.

Estas dos tipologías de actuación diseñadas para su aplicación en las grandes aglomeraciones urbanas, los Planes Intermodales y las Actuaciones Singulares, necesitan un marco flexible de financiación que permita transferencias intermodales y que pueda apoyar esfuerzos puntuales de priorización de las actuaciones, más allá de los moldes competenciales. La Administración Central asumiría con ello un papel central, en base a una política positiva y no a una simple política de cobertura de insuficiencias financieras de las demás Administraciones.

Determinadas actuaciones de inversión y fomento del transporte colectivo en las grandes áreas metropolitanas, aún no siendo competencia directa de la Administración Central, pueden tener un nivel máximo de prioridad y requerir un apoyo financiero. Esto se viene haciendo ya en los Convenios y



Contratos-Programa (Madrid, Barcelona) existentes, pero existen importantes programas de inversión que, sin duda, van a ampliar el ámbito de actuación (Bilbao, Valencia, ...), que han sido recogidos en el Plan Director de Infraestructuras y a los que hay que dar respuesta desde una política global y coherente.

Un esquema de financiación múltiple del transporte metropolitano deberá reflejar con claridad los objetivos y criterios de política de transporte concertados entre las Administraciones y no limitarse a ser sólo una consecuencia de su capacidad financiera. En la financiación de las inversiones, cabe plantear la consideración de nuevas fuentes de financiación, que no pueden ser otras que los beneficiarios distintos de los usuarios y la aplicación de nuevas modalidades de financiación de infraestructuras y servicios, tales como la financiación diferida de las primeras, que permita restaurar la conexión económico-financiera entre su construcción y su explotación, o una mayor participación de la iniciativa privada, especialmente en las Actuaciones Singulares.

### **Un proceso de Concertación global y estable**

Las actuaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en infraestructuras de transporte, aunque se insertan en un ámbito de competencias propias de la Administración Central, no responden sólo a demandas emanadas de ese nivel (redes de interés nacional), por lo que es necesaria la concertación y el acuerdo con otras Administraciones, si se busca la optimización global de las actuaciones.

Algunas Comunidades Autónomas han dado pasos para la planificación del transporte en sus Áreas Metropolitanas, mediante normas de carácter autonómico, con instrumentos de concertación que no consideran una presencia adecuada de la Administración Central. Es preciso que ésta tome la iniciativa e inicie un nuevo proceso de concertación, que considere las propuestas realizadas en cada nivel competencial:

- Los Planes elaborados por las Comunidades Autónomas que, contemplan la actuación de las Administraciones Autonómicas y de los Entes Locales y sus respectivos compromisos.

- Los Planes Intermodales de Transporte elaborados por la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

- Los instrumentos de la acción subvencional del Estado sobre los transportes colectivos de las aglomeraciones urbanas.

En nuestro modelo autonómico, la proliferación de los puntos de conflicto, la superposición de los niveles de decisión, y la confluencia sobre el territorio de las competencias de distintas Administraciones y organismos públicos, obliga a una negociación permanente como fórmula de llegar a acuerdos operativos. La única fórmula de llegar a una acción coherente implicaría una modificación sustancial en el método de trabajo de todo el entramado técnico y administrativo. Los aspectos clave para la actuación concertada de las Administraciones son:

#### *a) En la planificación:*

- Asunción de una estrategia territorial básica para los tres niveles de la Administración.

- Compatibilización de las políticas sectoriales y su programación desde una óptica intermodal en el transporte.

- Normativización del juego competencial, de forma que no se produzca inseguridad jurídica o administrativa.

#### *b) En la financiación:*

- Distribución de la inversión entre Administraciones mediante Convenios de cofinanciación.

- Participación de los usuarios y beneficiarios en la financiación de las infraestructuras.

- Colaboración de la iniciativa privada en los esquemas de financiación.

#### *c) En la ejecución:*

- Distribución de responsabilidades entre los distintos Entes administrativos.

- Globalización de los programas de actuación.

#### *d) En la gestión:*

- Planeamiento continuo, que integra la gestión con el diseño de alternativas y el esquema de financiación.

- Creación de nuevos entes de gestión y reestructuración de los actuales.