

EMTA **Workshop**

EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES

► Transporte y usos del suelo : ¿qué conclusiones pueden obtenerse para las autoridades responsables de los transportes ?

SINTEISIS

La asociación de las autoridades responsables de los transportes de las metrópolis europeas (EMTA), que reúne a cerca de 30 autoridades encargadas de la organización y de la financiación de los transportes públicos en las principales ciudades de Europa, organizó el 21 de octubre de 2002 un seminario sobre el tema de las interacciones entre política de transportes y usos del suelo. Este seminario tuvo lugar en Frankfurt por invitación del Rhein-Main Verkehrsverbund (RMV), la autoridad encargada de la organización y de la coordinación de los transportes públicos de la región de Frankfurt-Rhin-Main.

La tendencia de desarrollo urbano observada desde hace varias décadas en la mayoría de los países de Europa conduce a una expansión de territorios periurbanos poco densos, al tiempo que se concentran los centros de comercio y de ocio en las periferias de las ciudades, en terrenos accesibles principalmente en automóvil. En este contexto, el crecimiento rápido de la movilidad, y en primer lugar de la movilidad motorizada individual, en detrimento de los modos de desplazamiento alternativos, a pesar de que éstos consumen menos espacio- valor capital en el medio urbano -y que producen menos molestias para la sociedad, es una evolución lógica.

Este fenómeno sistemático, calificado por algunos teóricos como "dependencia generalizada del automóvil", hace caducas las políticas habituales de reequilibrio modal que se limitan a atacar los síntomas, y no las causas reales de esta evolución de graves consecuencias para la calidad de vida.

Necesidad de desarrollar políticas integradas para conseguir un reequilibrio modal

Como indican las numerosas investigaciones realizadas sobre el tema de las interacciones entre políticas de usos del suelo y movilidad (proyectos europeos COST 332, TRANSLAND y TRANSPLUS, principalmente), sólo una política de reducción de la dependencia del automóvil puede cambiar las tendencias actuales.

El nuevo paradigma de una política integrada de planificación de usos del suelo y de gestión de la movilidad urbana se apoya en :

- una densificación del centro de las ciudades y de los barrios bien comunicados mediante transporte público (desarrollo polinuclear);
- el carácter mixto de las funciones presentes en el centro de las ciudades (hábitat, empleos, comercios, ocio);
- la regulación de la utilización del coche particular con el fin de reducir la congestión y las molestias generadas por su utilización excesiva, gracias a una limitación de la capacidad de la vía pública y del estacionamiento;
- la mejora cuantitativa y cualitativa de la oferta de transporte público y la promoción de los modos de desplazamiento no motorizados (a pie y en bicicleta, principalmente), que tienen con frecuencia un importante potencial de desarrollo;
- el recurso a un amplio abanico de medidas, de tipo a la vez "hard" (acondicionamientos físicos, reglamentación) y "soft" (comunicación, sensibilización).

La voluntad de integración y de coordinación de las políticas debe inspirar las diferentes etapas del proceso de producción y de gestión de la ciudad, desde la planificación de los proyectos de desarrollo urbano y de construcción de nuevas infraestructuras de transporte, hasta la gestión cotidiana de las áreas urbanas.

Dicha coordinación es más fácil cuando existen autoridades, ellas mismas integradas, encargadas a la vez de la política de planificación de usos del suelo, y de las políticas de movilidad para el conjunto del territorio metropolitano. Así en Helsinki, el consejo del área metropolitana ("Helsinki Metropolitan Area Council") desarrolló el concepto estructurante de "ciudad del transporte público", que se materializa en múltiples acciones concretas, como la densificación de las áreas bien comunicadas por transporte público o la localización en las proximidades de

introducción

las redes de transporte colectivo de los equipamientos públicos generadores de tráfico. Esta política integrada ha permitido mantener la parte de mercado de los transportes públicos en el conjunto de la aglomeración a un nivel constante desde 1995 (39% de los desplazamientos motorizados), mientras que el número total de desplazamientos aumentaba en más de un 10% en el mismo periodo.

En **Copenhague**, asimismo, una autoridad integrada responsable de la gestión de las problemáticas metropolitanas ("Greater Copenhagen Authority"), supervisa la planificación urbana y las temáticas de movilidad. El **plan de desarrollo por corredores** ("Finger Plan"), que data de después de la guerra mundial, continua siendo el fundamento de la planificación urbana de la capital danesa, aunque la longitud de estos corredores haya crecido desde el origen. Esta perspectiva, acompañada de una política de densificación del área situado en un radio de 1 km alrededor de las estaciones, esencialmente en oficinas, ha permitido conservar una parte de mercado elevada para los transportes públicos y los modos alternativos, a pesar del rápido aumento de la tasa de motorización de las familias (313 vehículos por 1000 habitantes en 2001). Así, la bicicleta es el principal modo de desplazamiento para las personas que viven a distancias de 1 a 1,5 km de las estaciones.



▲ El *finger Plan* en Copenhague.

Algunos grandes **proyectos de gestión integrada** demuestran que la supremacía del automóvil no es una fatalidad. El barrio de negocios y de comercio de **La Défense** en París, que desde el principio apostó por un alto nivel de servicio por parte de los transportes públicos (trenes regionales, metro, tranvía y autobús) y por una limitación de las capacidades de estacionamiento de automóvil, recoge actualmente los frutos de esta política puesta en pie en más de tres décadas. Un 85% de las 120.000 personas que trabajan en La Défense llegan mediante transporte público colectivo. Así mismo, sólo un 17% de las personas que acceden a La Défense para realizar compras utilizan su automóvil. Tales resultados deberían inspirarnos más para la gestión y planificación de los centros comerciales y de actividades que se implantan actualmente en la periferia de



▲ La Défense en París.

numerosas ciudades, y que a menudo sólo son accesibles mediante el automóvil.

instrumentos

¿Qué instrumentos pueden emplearse para el desarrollo de estas políticas?

Si la coordinación de la planificación urbana y de las redes de transporte es un elemento indispensable para llegar a un contexto más favorable de utilización de los transportes públicos, esto es solamente un punto de partida. ¿Cuántos planes y esquemas directivos perfectos sobre el papel no han sido nunca realizados, o bien se han alejado tanto de su espíritu inicial que los resultados obtenidos eran los contrarios de los objetivos que se habían marcado?

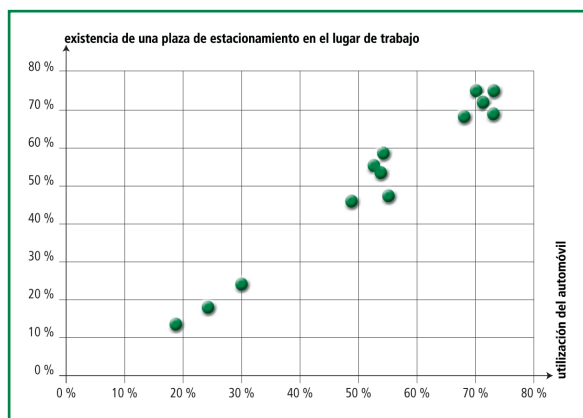
Esta afirmación pone en evidencia dos factores clave para el éxito: **la voluntad política de realización, por una parte, y la existencia de herramientas adecuadas, por otra parte.** Debemos señalar que el contexto institucional, principalmente en lo relativo a la competencia de la organización y de las misiones de las colectividades locales implicadas en la puesta en marcha de los planes de urbanismo, puede tener un impacto importante en la coherencia de las políticas desarrolladas. Además, la perspectiva comparativa de las políticas y de los resultados alcanzados a nivel europeo pueden contribuir a acelerar la toma de conciencia. Las políticas de localización de equipamientos generadores de desplazamientos cerca de las infraestructuras de transporte público, la densificación de las zonas bien comunicadas y la limitación de las capacidades de estacionamiento constituyen potentes incentivos para alcanzar los objetivos.

La **localización de los equipamientos generadores de tráfico en lugares con un buen servicio de transporte público** es una política de sentido común que ha dado lugar a numerosas experiencias en los **Países Bajos**. La **política ABC** de localización de los equipamientos, adoptada en 1990 en el marco de la estrategia de desarrollo urbano llamada "Vinex", que propone como modelo la ciudad compacta, la reducción de la utilización del automóvil y la protección de los espacios naturales, constituye una propuesta interesante desde ese punto de vista. La política ABC está enfocada a la reducción del empleo del coche para los desplazamientos domicilio-trabajo localizando la actividad correcta en el lugar correcto, es decir haciendo corresponder las necesidades de accesibilidad de los diferentes tipos de empresas con los niveles de accesibilidad de las diferentes ubicaciones posibles. A pesar de los resultados positivos obtenidos, esta política ha mostrado también sus limitaciones: demasiado dirigida y burocrática, por una parte, y no siempre capaz de garantizar un buen nivel de servicio de transporte público, por otra parte.



Las autoridades responsables de los transportes en Alemania se implican cada vez más a favor de la **densificación de las áreas próximas a los polos principales de transporte público**. En **Frankfurt**, la autoridad regional de los transportes públicos RMV desempeña un papel importante para el desarrollo urbano de los alrededores de las estaciones de ferrocarril. Desde la reforma ferroviaria de 1994, la compañía nacional de ferrocarriles DB se lanzó a una política de valoración de su importante patrimonio de bienes raíces, que suele estar situado en el centro de las poblaciones y presenta numerosas cualidades en términos de desarrollo urbano. En este contexto, RMV adoptó en 1996 un esquema directivo para el desarrollo de las estaciones, que afecta tanto al aprovechamiento interior de estos importantes polos de intercambio, como a la densificación de sus inmediaciones. El paradigma de estos nuevos aprovechamientos reposa en una densidad sostenible, el carácter mixto de las funciones y la construcción de espacios públicos de calidad, como puede verse en el proyecto de aprovechamiento del barrio europeo (Europaviertel) de 104 Ha de extensión en Frankfurt. RMV juega un papel de coordinación para la gestión de los proyectos y aporta financiación para la realización de los estudios de planificación.

Las encuestas realizadas periódicamente en **París** muestran la **fuerte correlación entre la existencia de una plaza de estacionamiento en el lugar de trabajo y la utilización del automóvil**. Esta constatación ha permitido integrar la variable del estacionamiento en el plan de desplazamientos urbanos aprobado en 2000 para un periodo de cinco años. La política propuesta contiene medidas sobre la oferta de estacionamiento (reducción de la capacidad de estacionamiento en el lugar de trabajo introduciendo normas máximas para los locales con buen servicio de transportes públicos, y promoción de aparcamientos de disuasión para la conexión con los sistemas de transporte público masivos) y otros sobre la demanda (planes de movilidad de empresas).



▲ **Correlación entre la existencia de una plaza de estacionamiento en el lugar de trabajo y la utilización del automóvil.**

El **impuesto sobre el estacionamiento en el lugar de trabajo** para disuadir de la utilización del coche en los desplazamientos domicilio-trabajo es una idea sencilla pero resulta difícil de realizar, como ilustra el ejemplo de **Gran Bretaña**. Tal dispositivo, promovido por el gobierno británico al igual que los sistemas de peaje de carreteras dentro del marco de la ley sobre el transporte de 2000 (Transport Act 2000), suscitó en un primer momento gran interés en las autoridades locales, que vieron en él una herramienta para, a la vez, reducir la circulación por carretera y generar recursos nuevos para la financiación de proyectos en materia de transporte o de protección del medio ambiente. Sin embargo, muy pocas ciudades adoptaron finalmente este sistema ya que su impacto real parece difícil de

determinar. Algunos expertos estiman incluso que podría dar como resultado los efectos contrarios a los objetivos esperados.

financiación

Usos del suelo y financiación de las redes de transporte público

La coordinación entre las políticas de usos del suelo y de movilidad debe ser igualmente considerada desde una perspectiva financiera. Como han mostrado numerosos trabajos científicos, la existencia de transportes públicos eficaces contribuye a la revalorización de los bienes raíces e inmobiliarios de las áreas urbanas servidas. Existe, por tanto, un potencial importante de recuperación de dichas plusvalías por parte de las autoridades que invierten en los transportes públicos, según el principio de "quien se beneficie deberá ser quien pague". Ahora que la cuestión de la financiación de nuevas infraestructuras necesarias para hacer más atractivos los transportes públicos adquiere particular relevancia, esta vía merecería ser explorada en mayor profundidad. Las sociedades privadas que desarrollaron los ferrocarriles del siglo XIX habían comprendido perfectamente esta virtuosa correlación y sus inversiones en infraestructuras ferroviarias estaban a menudo rentabilizadas en parte por proyectos de desarrollo urbano en las inmediaciones de las estaciones. Este procedimiento, que consiste en internalizar los efectos externos positivos de las infraestructuras de transporte público, es también habitual en Japón, referencia mundial en materia de densidad de infraestructuras de transporte público. Es de esperar que las reflexiones actualmente en curso en el Reino Unido y en Irlanda sobre esta problemática abran el camino a la generalización de estas prácticas en Europa.

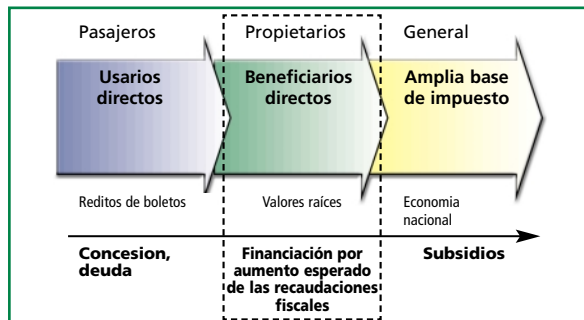
El **Banco Europeo de Inversiones**, que ha concedido préstamos para proyectos de infraestructura de transporte urbano desde 1987, concede una importancia particular, para evaluar la **rentabilidad socioeconómica de los proyectos** presentados, a la coherencia con los objetivos de desarrollo urbano perseguidos simultáneamente. En efecto, el Banco se ocupa de que los proyectos de infraestructuras de transporte contribuyan a incrementar la eficiencia económica de las ciudades. Una infraestructura es tanto más fácilmente rentable cuanto más elevado sea su nivel de ocupación, de ahí que sea importante una densidad urbana elevada en las inmediaciones de las estaciones y la integración de las diferentes redes de transporte público para ofrecer a los ciudadanos servicios fáciles de utilizar y de calidad. La utilización de los beneficiarios directos, principalmente los propietarios de bienes raíces, para la financiación de las infraestructuras de transporte es pertinente cuando éstos pueden ser identificados con precisión.

En el año 2002 se realizó un estudio en la **región de París-Ile-de-France** para determinar el posible impacto de nuevas infraestructuras de transporte sobre el valor de bienes raíces e inmobiliarios. Dicho análisis, que se apoya en los valores de las transacciones registradas por los notarios, recurre a una metodología de tipo hedónico, es decir, que valora los diferentes atributos constitutivos de un bien. Los primeros resultados obtenidos muestran que, en condiciones idénticas, existe una **fuerte correlación entre la presencia de infraestructuras de transporte público de tipo tranvía, metro, y servicios ferroviarios regionales (RER), por una parte, y los valores inmobiliarios, por otra parte**. La distancia que separa el bien inmobiliario y la estación de transporte público tiene un impacto significativo sobre dicha correlación, y cuanto más próximo está el bien de la estación de transporte público, más elevado es su valor. Inversamente, la proximidad de una infraestructura viaria pesada tiene un impacto

negativo sobre los valores inmobiliarios, más del 50% de la desvalorización del bien se debe a las molestias causadas por el ruido. Este efecto, además, se extiende sobre un territorio mucho más amplio que las infraestructuras de transporte público.

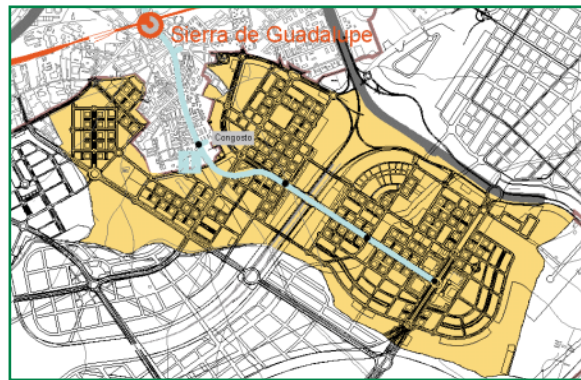
En **Irlanda**, la nueva ley sobre usos del suelo (Planning and Development Act 2000) da a las autoridades públicas herramientas jurídicas para **recuperar una parte de los costes de las infraestructuras de transporte público mediante “contribuciones de aprovechamiento”** (sección 49 de la ley). Este dispositivo se inscribe en el marco de la política de densificación de los sectores servidos por transporte público y de recogida de los beneficios privados generados por el extraordinario negocio que constituye la realización de infraestructuras de transporte. Tiene por objetivo internalizar los efectos externos positivos de los transportes públicos, y se basa en una perspectiva de reparto de los beneficios (“win-win”) entre la colectividad y el promotor de la actuación. Las contribuciones, que deben respetar ciertos principios constitucionales como la equidad, la transparencia, la previsibilidad y la sencillez de las contribuciones solicitadas a los actores privados, sólo pueden ser recogidas en aquellas áreas que tienen establecido un esquema de aprovechamiento, que determine sin ambigüedad la suma que será reclamable a cada participante. Estas contribuciones sólo afectan a los nuevos proyectos de aprovechamiento, y no al parque inmobiliario existente.

La **financiación por aumento esperado de las recaudaciones fiscales** (“Tax increment financing”) es una herramienta frecuentemente utilizada en Estados Unidos para financiar proyectos de infraestructura (líneas de metro en Chicago, por ejemplo). El principio subyacente es que los usuarios de una infraestructura no son los únicos beneficiarios de dicha infraestructura, y que, por tanto, debe ser posible implicar en su financiación a los beneficiarios indirectos, especialmente a los propietarios de los terrenos, para la financiación de las infraestructuras en cuestión. Este mecanismo fue utilizado por primera vez en



▲ El mecanismo de financiación por aumento esperado de las recaudaciones fiscales.

California en los años 1950. Durante los últimos cinco años, más de 10 millardos de euros fueron recaudados en los Estados Unidos en el marco de dichos instrumentos, que se presentan como emisiones obligatorias de las colectividades públicas. La financiación por aumento esperado de las recaudaciones fiscales se basa, en efecto, en una **anticipación del alza de los valores raíces, y por tanto de las recaudaciones fiscales de las colectividades**, y consiste en invertir las recaudaciones fiscales complementarias esperadas en la realización de infraestructuras necesarias para la valorización de los terrenos. El dispositivo, que se aplica en áreas limitadas espacialmente, no implica que las tasas nominales de los impuestos locales sean aumentadas puesto que la colectividad devuelve posteriormente las obligaciones en base a las recaudaciones fiscales adicionales que percibe.



▲ Desarrollo urbano y ferroviario en Madrid.

En la **Comunidad de Madrid**, varias **estaciones de ferrocarril de la corona metropolitana y equipamientos como aparcamientos de disuasión (P&R)** se financian en el marco de proyectos de **desarrollo de nuevos barrios** (La Garena, Soto del Henares) que se benefician directamente de la existencia de estas infraestructuras de transporte público. Este tipo de mecanismos se emplea también para la construcción de líneas de metro. Así, la extensión de la línea nº1 del metro debe ser financiada en un 37% por los promotores inmobiliarios.

El seminario organizado por EMTA sobre el tema de las relaciones entre usos del suelo y política de transportes ha puesto en evidencia varias enseñanzas fundamentales para la viabilidad de las áreas urbanas :

- La integración de las políticas de usos del suelo y de las políticas de gestión de la movilidad es una condición necesaria para el desarrollo sostenible de las áreas urbanas. Igual que hasta el siglo XX la ciudad europea era una ciudad pedestre, la ciudad del mañana debe ser concebida como una ciudad del transporte público (“public transport oriented development”);
- Las autoridades públicas deben perseguir objetivos coherentes y compatibles los unos con los otros. La densificación de los territorios bien servidos por los transportes públicos y la localización de los equipamientos generadores de tráfico en áreas bien comunicadas deben permanecer en el punto de mira de las políticas de desarrollo urbano;
- Los transportes públicos ofrecen una rentabilidad socioeconómica potencialmente elevada, y ayudan así al aumento de la eficiencia económica urbana. Las políticas puestas en marcha deben por ello tener como objetivo la consecución de una ocupación elevada, garante de esta eficiencia global;
- Las plusvalías en bienes raíces constituyen una fuente potencial de financiación de los proyectos de infraestructura de transporte, todavía poco utilizada. Sin embargo, existen ya diversos mecanismos (contribución de los promotores, aumento de las recaudaciones fiscales, compra-venta de las contribuciones por bienes raíces por parte de las autoridades públicas), que ofrecen más posibilidades de las que se utilizan habitualmente.

Esperamos que estas pistas de reflexión prometedoras sean objeto de un estudio en más profundidad y encuentren rápidamente la manera de concretizarse. En lo que respecta al EMTA, piensa continuar sus trabajos sobre esta temática, principalmente en el marco de un grupo de trabajo interno a la asociación que se ocupará de la cuestión de la financiación de los proyectos de infraestructuras de transporte mediante la recuperación de las plusvalías de bienes raíces.