

DE LOS PDU,S A LOS PMU,S PASANDO POR LOS LTP,S: EL TRABALENGUAS DE LA CIUDAD SOSTENIBLE

María Eugenia López Lambas

Profesora de transportes

ETSI Caminos, Canales y Puertos – UPM

España

RESUMEN

Mucho se ha escrito acerca de la necesidad de implementar planes de movilidad urbana sostenible. En efecto, de los **Plans de déplacements urbains** (Planes de Desplazamiento Urbanos-PDU) iniciados en Francia en el año 1982, y los **Local Transport Plans** (Planes Urbanos de Transporte-LTP) ingleses, de la Transport Act del año 2000, pasando por los **Piani Urbani de Mobilità** (Planes Urbanos de Movilidad-PUM) italianos, a los **Planes de Movilidad Urbana Sostenible** (PMUS) mencionados en el Plan Estratégico de Infraestructuras y de Transporte que, por primera vez en España, considera prioritaria su ejecución, han transcurrido un considerable número de años, a lo largo de los cuales se ha puesto de manifiesto tanto su oportunidad entonces como su necesidad ahora, cuando los criterios de sostenibilidad se integran en las políticas municipales como parte indiscutible de la calidad de vida ciudadana.

La ingente cantidad de literatura existente al respecto hace innecesario reiterar aquí sus características y bondades como justificante de su implementación: baste decir que el cada vez mayor volumen de tráfico y congestión, de ruido y de contaminación obligan a actuar y, una de las direcciones más razonables (por lo económico, social y medioambiental) hacia las que dirigir la acción es, sin duda, la planificación de la movilidad urbana.

Se denomina diagnóstico diferencial al modo en que se efectúa el proceso de distinción entre enfermedades que presentan signos y síntomas similares. Pues bien, en este caso analizaremos planes de movilidad implementados en ciudades medianas de toda Europa, con el objetivo de descifrar -en la medida de la posible- el trabalenguas del título; es decir, lo que funciona, cómo funciona y por qué funciona cuando de cumplir con los requisitos que exige la ciudad sostenible se trata. La inducción, la deducción y la analogía servirán a la consistencia de las conclusiones que, por tanto, podrán aplicarse a futuros casos.

1. PDU,s LTP,s PUM,s y PMUS,s: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Muy brevemente, describimos a continuación las principales características de los planes europeos, lo que permitirá una mejor comprensión de las diferencias entre ellos.

1.1 PDU (y microPDU): Francia

Los Planes de Desplazamiento Urbano franceses se basan, principalmente en tres leyes; la principal de ellas, fue lanzada por el Ministerio de Transportes en 1982 con el nombre de Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI). Sin embargo, fue el Ministerio de Medioambiente el que, en 1996, dio un paso más convirtiendo la elaboración de los Planes en obligatoria para las aglomeraciones de más de 100.000 habitantes: se trata de la Loi sur l'Air

et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE). La última norma a este respecto, data del año 2000 y se debe, nuevamente, al Ministerio de Transporte: es la Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) que, dentro del llamado "esquema de coherencia territorial", exige a los PDU's que contengan objetivos de seguridad vial y que sean compatibles con los planes del suelo.

Según la ley, la elaboración – o revisión- corre a cargo de la autoridad competente del transporte público de la región que cubre. Posteriormente, se somete a una encuesta pública, tras el cual, con las modificaciones que procedan, se aprueba por la autoridad citada, encargada también de su implementación. Asimismo, la financiación corre principalmente a cargo de las autoridades locales que forman el área de actuación de la Autoridad del Transporte (AOTU), salvo el caso de Île de France (París), donde el Estado asume la elaboración e implementación. Con todo, hasta 2003 el estado también proporcionó algunos incentivos financieros. Actualmente las regiones y los departamentos (con ocasionales fondos europeos) son los que financian el plan.

Plazo: 10 años

Objetivos: resumidamente, el principal objetivo del PDU es disminuir el tráfico de automóviles, potenciando el transporte público y los modos alternativos, asegurando el equilibrio entre movilidad y accesibilidad, la protección del medio ambiente y la salud.

En Francia existen también los llamados "micro PDU", que deben abordar propuestas concretas en torno al PDU de la zona, como zonas 30, peatonalización, política de estacionamiento, carriles-bici. Son, en definitiva, actuaciones locales que, en ocasiones, se concretan en Planes de transporte a un centro de trabajo, universitario (caso de Lille o Grenoble), hospitalario, etc., y generalmente consisten en medidas *blandas*, como la potenciación del transporte colectivo y la marcha a pie o en bicicleta.

1.2 PUM: Italia

La regulación de los PMU's italianos comienza con una norma del Ministerio de Obras Públicas, del año 1996, sobre implementación de Planes Urbanos de Tráfico en ciudades de más de 30.000 habitantes. Tras la aprobación de algunas leyes medioambientales que, de una u otra forma, tienen que ver con aquéllos al obligar a las regiones a identificar las áreas más contaminadas que serán las que definan dónde debe implementarse el plan. Más específicamente con la ley 340/2000 y el Plan nacional de Transportes, el Gobierno italiano definió la metodología para implementar los Planes. Con todo, *stricto sensu*, únicamente son obligatorios (*i.e.*, hay sanción si no se ejecutan), los Planes de Tráfico, puesto que los de movilidad quedan en manos de las regiones y ayuntamientos (o conjunto de ellos) de más de 100.000 habitantes, los cuales pueden, en virtud del artículo 22 de la mencionada ley, solicitar la cofinanciación al estado en un porcentaje no superior al 50% del coste de la inversión de las medidas previstas en el PUM.

Para su implementación, existen unas directrices generales aprobadas a nivel nacional, si bien cada región produce las suyas, definiendo una serie de indicadores para medir la eficacia del programa. La idea es que, además, el PUM se integre con otros instrumentos sectoriales como el PUT, los planes ambientales o los planes urbanísticos.

Plazo: 10 años, con revisiones cada dos.

Financiación: el gobierno aporta un 60% de la inversión como máximo, y el resto se divide entre ayuntamientos y regiones.

Objetivos: satisfacer la necesidad de movilidad de los ciudadanos, reducir los niveles de contaminación atmosférica y acústica, disminución del consumo energético, aumento de la seguridad vial, reducción del uso del vehículo privado y fomento del *car pooling* y el *car sharing* como mecanismos para reducir la congestión en las áreas urbanas

1.3 LTP,s: Reino Unido

En el Reino Unido, el Ministerio del Medio Ambiente, Transporte y las Regiones, es el encargado de marcar la política en materia de planes de transporte, a raíz de dos importantes documentos: el Libro Blanco de 1998 y la Ley del Transporte (*Transport Act*) de 2000; año a partir del cual se creó un ministerio específico para la materia en cuestión, que puso el énfasis en la coordinación sectorial y en la implementación estratégica dentro de un marco de objetivos políticos nacionales. El marco geográfico del LTP es el condado, es decir, no hay un mínimo de población como en los otros casos.

Horizonte temporal: 5 años. Se exige, además, la revisión anual (*annual progress report*) del plan, como base para la financiación estatal, que puede aumentar si los objetivos se han cumplido.

Financiación: el gobierno central contribuye en parte, siempre que el informe anual sea positivo. La autoridad local puede recibir el 75% de la cantidad prevista, más un 25% en función de la evaluación de calidad y el grado de cumplimiento.

Objetivos: genéricamente, los LTP deben establecer objetivos coherentes con los nacionales, lo que supone “desarrollar estrategias para promover servicios de transporte seguros, integrados, eficientes y económicos *a, desde y dentro* del área en cuestión”; pero, además, deben realizar un análisis de problemas y oportunidades, una estrategia a largo plazo (10 años) dirigida a abordar los problemas y alcanzar los objetivos, un programa de implementación a cinco años y cómo financiarlo, más un conjunto de indicadores que permitan medir el progreso anual.

1.4 PMUS,s: España

La puesta en marcha de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) en España es bastante reciente y, si bien se enmarca dentro de un marco estratégico bien definido (PEIT, Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4) y sucesivos planes de acción (2005/2007 y 2008/2012), principalmente), no hay un documento normativo como tal que prevea su implantación, excepción hecha del caso de Barcelona que cuenta con una Ley de Movilidad propia (2003), cuyo artículo 9.6 señala expresamente que “*la elaboración y aprobación de los planes de movilidad urbana son obligatorias para los municipios que, de acuerdo con la normativa de régimen local o el correspondiente plan director de movilidad, deban prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros*”.

Lo que sí existe es una “Guía práctica para la elaboración e implantación de PMUS”, editada por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía en el año 2006, donde de manera clara y accesible se explican las características del plan y el mejor modo de llevarlo a la

práctica: medidas, metodología de implantación, actores, buenas prácticas, etc.

Asimismo, en apoyo de la guía, el Plan de Acción de la E4, prevé ayudas económicas para los ayuntamientos que quieran implementar un PMUS.

En cuanto al ámbito geográfico, la guía opta por los municipios de más de 50.000 habitantes que son los que, según la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, tienen obligación de prestar servicios de transporte público.

Plazo: distintas posibilidades, que abarcan de 2 a 8 años, según las medidas que contenga el plan.

Objetivos: la guía, en su calidad de tal, no ofrece un listado de objetivos más allá de los que el propio concepto de *sostenible* sugiere, pues se entiende que dependerán de cada caso concreto; mas sí recomienda que el plan se enmarque en una estrategia regional donde se definan los objetivos a alcanzar por los planes municipales y la coordinación entre ambos niveles. Aconseja también distinguir entre objetivos generales en una primera fase (*prediagnóstico*), hasta llegar a la definición de objetivos específicos, una vez identificados los problemas concretos de movilidad, y sugiere una lista de indicadores, a calcular anualmente, de oferta, demanda y calidad urbana y social.

2. CASOS

La lógica exigencia de ocupar un espacio reducido, nos impide realizar aquí el exhaustivo análisis de casos que la ocasión requeriría para mejor ilustrar cuanto se pretende concluir. Por ello, únicamente nos referiremos a seis ciudades, exponiendo cada una de ellas de su respectivo programa nacional, de donde cabrá deducir las generalidades de cada sistema.

2.1 Aalborg (Dinamarca)

No se puede hablar de *ciudades sostenibles* sin mencionar la Carta de Aalborg, a raíz de la cual las ciudades firmantes (de las 80 iniciales en 1994, hasta las más de 2500 a día de hoy), asumieron el compromiso de “integrar los principios de sostenibilidad en todas sus estrategias”, así como a “mejorar el bienestar social y el estilo de vida urbano con menos transporte”. Siquiera a título de ejemplo, y sin necesidad de llamar a su política de movilidad “plan sostenible”, lo cierto es que Aalborg (192.000 habitantes en 1.144 km², que la convierten en la tercera ciudad más importante de Dinamarca), viene desarrollando numerosas actuaciones urbanas con buenos resultados.

De 1994, precisamente, data su Plan de Acción en materia de tráfico y medioambiente, cuyos objetivos siguen siendo válidos en la actualidad: equilibrio entre las necesidades de movilidad y el deseo de reducir el impacto medioambiental del tráfico, la reducción del consumo de energía y emisiones de acuerdo con los objetivos nacionales, reducción del nivel de ruido y del número de accidentes para 2007 en un 40% en relación con 1987. Es muy significativo que, además de las competencias que su nombre indica, sea el Departamento de Medio Ambiente asuma también las responsabilidades en materia de planificación urbana, construcción, tráfico y aparcamientos.

2.2 Darlington (Reino Unido)

Población: 100.000 habitantes aproximadamente

Horizonte temporal: 2001/2006 (actualmente se encuentran en la segunda ronda, que llegará al

2011).

Financiación: los buenos resultados del informe anual permitieron que la cifra inicial para ese año fuese de 3.062 millones de libras, de los cuales 0,928 millones se debieron a los buenos resultados obtenidos.

Medidas: transporte integrado: 1.867 millones de libras (incluido inversiones en seguridad viaria, transporte público, peatones y bicicletas); mantenimiento: 1.195 millones de libras (infraestructuras y red de puentes). El total previsto para el período 2006/2011-segundo LTP-es de 13.087 millones de libras.

2.3 Lille Métropole

Población: área metropolitana, 1.200.000 habitantes, aproximadamente; ciudad principal, 227.000. Si se cuenta la conurbación hasta Bélgica, alcanza 1.800.000 habitantes. El plan abarca a la Comunidad Urbana

Horizonte temporal: 2000/2015, aunque distingue entre medidas a adoptar a medio y a largo plazo.

Objetivos: principalmente, duplicar el uso del transporte colectivo en el período mencionado y la estabilización del tráfico automovilístico.

Medidas: directamente relacionado con lo anterior, el plan se basa en el aumento de la oferta, el incremento de la red de transporte público, la reorganización de la oferta ferroviaria con un tráfico más regular entre Lille y las principales ciudades de la región y la creación de intercambiadores. Por otro lado, su localización geográfica, propicia que el plan recoja también la necesidad de la cooperación y coordinación transfronteriza con Bélgica y, por supuesto, con las instituciones francesas que gestionan la vida pública y la movilidad en la ciudad.

Financiación: el plan prevé los costes de aquellos proyectos previstos para corto/medio plazo. Los fondos provienen, principalmente, de la comunidad urbana de Lille pero, según la naturaleza del proyecto, se prevén ayudas de la Unión Europea, la Región, o el Departamento.

Resultados: en 2006, la encuesta de desplazamientos diarios indica una notable reducción en el uso del automóvil, por primera vez tras cuarenta años. Por su parte, el transporte colectivo aumentó en más de un 30% en el período comprendido entre 1998/2006. Los desplazamientos a pie continúan estables, así como el uso de bicicleta y ciclomotor, y constituyen cerca de una tercera parte de los desplazamientos.

2.4 Campus Grenoble

Como ejemplo de “micro PDU”, en Grenoble, y bajo la denominación de Plan Local de Transporte (PLD), existe un programa de movilidad para la ciudad universitaria que, al contrario de lo que suele ser habitual en esta clase de planes, reúne un buen número de medidas más allá del clásico fomento de la bicicleta. *Grosso modo*, cabría decir que, sin llegar a ser un plan de movilidad urbana, es más que un plan de desplazamientos al centro de trabajo y, así, entre otras, encontramos medidas de peatonalización y a favor del uso de la bicicleta; de potenciación de la residencia de proximidad de estudiantes y empleados en relación con el campus y con el centro de la ciudad, a estaciones de tranvía; organización y fomento de una red de coche compartido; campañas de sensibilización y marketing de modos alternativos;

implantación de un plan de circulación; reequilibrio de la oferta de aparcamiento y control del aparcamiento ilegal, etc.

2.5. Getafe

Población: 167.500 habitantes (INE, 2007)

Sistema de transporte público: Autobús urbano (con dos líneas nocturnas), interurbano, Cercanías y Metro (MetroSur: ocho estaciones). Cuenta además con dos líneas de autobús a los Polígonos Industriales.

Horizonte temporal: 2008/2011. Dado el marco temporal, aún no se pueden evaluar los resultados que, lógicamente, se esperan buenos.

Financiación: ayuntamiento de Getafe, Consorcio Regional de Transportes de Madrid, Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.

Objetivos: equilibrio de los medios de transporte, con priorización del peatón; creación de un centro municipal de movilidad.

De este plan cabe destacar el protagonismo dado a la participación ciudadana, a través de reuniones con asociaciones de discapacitados, usuarios de bicicletas, la Universidad Carlos III con sede en Getafe, la página web abierta con ese específico propósito, etc.

Medidas: el Plan consta de 11 programas de actuación, cada uno con sus medidas específicas, que abarcan seguridad vial, peatones, red ciclista, accesibilidad, estacionamiento, potenciación del transporte público, etc. Es destacable el programa de gestión de la movilidad, que recoge un buen número de medidas relativas a los desplazamientos a grandes centros atractores, como la Universidad, los hospitales, centros de ocio, etc.

2.6 Génova

Población: área urbana 285.000 habitantes; área metropolitana: 622.000

Sistema de transporte público: autobús urbano, interurbano, ferrocarril (un dato interesante: 2,08 habitantes/vehículo).

Horizonte temporal: 2006-2010/ 2010-2020

Financiación: 19,44 M€ (28% Ayuntamiento; 6% fondos comunitarios; 51% el Estado; 15% la Región)

Objetivos: fomento del transporte público; reducción contaminación; aumento de la seguridad para los colectivos más débiles (niños, ancianos, discapacitados); reducción del tráfico en el centro; potenciar la planificación del suelo en términos de desarrollo industrial, comercial y turístico; fomento de la utilización de energías renovables en el transporte, etc.

Medidas: controles de acceso (video-vigilancia); peaje urbano; taxi colectivos y transporte a la demanda; información aparcamientos; innovaciones tecnológicas para la distribución de mercancías; vehículos "limpios" para el transporte público.

Resultados: hasta ahora ha aumentado el uso de las energías renovables en el transporte (17%); ha aumentado el número de usuarios del transporte público en 3 millones/año; ha disminuido el número de vehículos en el centro; ampliación de zonas peatonales en casi 75.000 m².

CONCLUSIONES

Desplazamiento, transporte, movilidad...lo cierto es que en cada país se denomina de manera

distinta una misma realidad o, por mejor decir, la necesidad de una misma realidad, lo cual nos lleva a preguntarnos si se trata de un síntoma cultural o bien todo obedece al mero afán de originalidad. Nótese que en el caso español los planes deben ser, además, sostenibles, por si quedara alguna duda de que en estos tiempos, parafraseando a Malraux, en el siglo XXI la movilidad urbana será sostenible o no será.

Como documento de cabecera más reciente merece la pena citar el Libro Verde CE (COM 2007) “Hacia una nueva cultura de la movilidad”, que aboga *“por la coordinación equilibrada de la ordenación del territorio y un planteamiento integrado de la movilidad urbana”*. En el documento se hace referencia a la Estrategia temática para el medio ambiente urbano, y a la elaboración de Planes de Transporte Urbano Sostenibles (PTUS). La Comisión Europea se comprometió a elaborar directrices para llevar a cabo estos planes, sin que hasta ahora se hayan publicado. Esta directiva sobre PTUS vendría a ser el paraguas bajo el que se cubrieran los distintos planes nacionales, fijando unos contenidos mínimos de manera que todos los planes, independientemente del país de implantación, tuviera, al menos un marco común de evaluación, con un conjunto de indicadores y una serie de objetivos que permitiera, mediante la comparación entre ellos, la difusión de buenas prácticas que sirvan de modelo a seguir.

Por otro lado, lo cierto es que la ley se cumplirá o no (caso de Italia), pero al menos existe (PDU, LTP), lo cual es ya una ventaja de partida, aunque es cierto que en muchos países donde la denominación ni es oficial ni obligatoria, se potencian planes exitosos. En España sólo hay guías de implementación y buenos deseos, pero la ejecución de los planes depende por completo de la voluntad de cada municipio, lo que, a la postre, se traduce en un problema de financiación y capacidad de actuación. De hecho, no es improbable el caso de ayuntamientos que devuelvan las subvenciones por no poder hacer frente a los compromisos que supone el plan.

Del análisis de los distintos casos analizados, se deduce también que lo referente a la distribución de mercancías, por más que se considere como parte importante de los PMUS, apenas se contempla, centrando los recursos en lo tocante a la movilidad de los ciudadanos. Otro problema que no acaba de solucionarse, es la necesidad de integración urbanismo-transporte que exige, además –o quizá, por eso-, la coordinación horizontal y vertical, es decir, entre municipios, y entre estos y el nivel político administrativo superior (región, comunidad autónoma, etc.). Hasta el momento, todo parece basarse en acuerdos informales de cooperación

La coordinación es particularmente visible en Francia y Reino Unido, donde se exige la consistencia del plan urbano con los planes regionales – y nacionales- de usos del suelo, y con las leyes de calidad del aire. En el segundo caso, además, se requiere coordinación con políticas sectoriales específicas, como las relativas a discapacitados, inclusión social o ruido. Se observa también que, en ocasiones, no se corresponden los objetivos con las medidas (caso de Italia: se fija como meta la planificación del suelo, pero eso no se traduce en una medida concreta; aunque esto es sólo un ejemplo que se repite en numerosos casos de los analizados).

En este mismo sentido, hay que incidir en que los planes deben ser realistas, pues se advierte en demasiadas ocasiones que el plan fija objetivos cuya realización es claramente utópica, lo

que parece indicar que se trata de “venderlo” a la ciudadanía que, a la postre, es la que vota. Es mucho mejor fijar objetivos razonables aunque sean “de mínimos”. En ocasiones, de hecho, se pueden conseguir importantes logros actuando sobre una zona determinada, como la universidad, por ejemplo, cuya movilidad está a caballo entre una ciudad de pequeño tamaño y un gran centro de atracción/generación de movilidad.

En cuanto a la financiación debe ir ligada al cumplimiento de objetivos: el informe anual inglés es un buen ejemplo a seguir a la hora de decidir sobre este punto: sólo si se cumplen los objetivos se continúa e, incluso, se aumentan los fondos. Y muy ligado a esto, es fundamental disponer de un conjunto de indicadores homogéneos, disponibles y claros cuyo análisis, al permitir medir la sostenibilidad de las medidas y su grado de cumplimiento, permitirá, a la vez, diseñar distintas alternativas, constituyéndose, así, en el soporte clave del proceso de toma de decisiones.

Finalmente, es recomendable evitar la tentación que, invariablemente, brindan las trampas del lenguaje: las denominaciones ampulosas no convierten en mejores las actuaciones y, al final, lo mismo es un Plan de Movilidad Urbana Sostenible que una Estrategia Local de Desarrollo...sostenible, claro.

REFERENCIAS

Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability (Carta de Aalborg), Aalborg, Dinamarca, 24 de mayo de 1994.

ESTRATEGIA TEMÁTICA PARA EL MEDIO AMBIENTE URBANO, SEC (2006) 16, Bruselas, 11 enero 2006.

LEY 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, de Cataluña.

LOI 96-1236, de 30 diciembre 1996, *Sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)*
VV.AA (2006) *Full Guidance on Local Transport Plans (2nd edition)*, Department for Transport, London.

VV.AA. (2008) *Guidance on Second Local Transport Plans (LTP2. Progress Reports 2008)*, Department for Transport, London.

VV.AA (2004). *Guía práctica para la elaboración e implantación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible*, IDAE, Madrid.

Direcciones web:

<http://www.smtc-grenoble.org/>

<http://www.dft.gov.uk>