

LA MOVILIDAD SOSTENIBLE AL AMPARO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN CATALUÑA

Joan Miró Farrerons y Pere Espelt Leonart

Departamento de Infraestructuras del Transporte y Territorio

Universidad Politécnica de Cataluña

Barcelona, España, pere.espelt@upc.edu

RESUMEN

Este artículo pone de relieve el nuevo marco normativo del que se ha dotado Cataluña como primera legislación europea específica de la movilidad y su articulación con el urbanismo. La legislación urbanística exige realizar, en todas las figuras del planeamiento municipal, estudios de movilidad cuyo contenido establece la nueva legislación en la materia. Los planes de movilidad urbana actúan como marco de ordenación funcional de esos estudios y el planeamiento urbanístico derivado deviene el instrumento que vehicula e incluso financia las actuaciones propuestas por ellos. Se logra así una integración inédita de los ámbitos del urbanismo y del transporte que permite incidir con criterios de movilidad sostenible desde las fases iniciales de los nuevos desarrollos, así como imputarles la realización de determinada infraestructura de movilidad o el sobre coste de su servicio en transporte público.

En segundo lugar, se analiza la respuesta de los agentes de la movilidad frente a ese nuevo marco. Por un lado, se destaca la cultura de apoyo del gobierno catalán y la diputación provincial de Barcelona en la asesoría técnica y la ayuda financiera a los municipios. Por otro lado, se presentan los primeros resultados, someros aunque sugerentes, de un análisis del sector profesional de estudios de movilidad que apunta hacia la diversificación del perfil de los redactores por exigencias de transversalidad del enfoque y de integración urbana de las actuaciones.

1. MARCO DE REFERENCIA

Las ciudades son los sistemas que mayor impacto generan en el planeta. En apenas un siglo la población urbana mundial ha pasado del 10% al 50% de la población total y en Europa y Latinoamérica son ya tres cuartas partes de la población que vive y trabaja en las ciudades¹. La movilidad urbana, en particular, crece a un ritmo muy superior a la movilidad interurbana y deviene un problema acuciante para la sostenibilidad del mundo urbano². Los efectos negativos de la movilidad actual sobre la salud y el medio ambiente, la congestión y el consumo y la fragmentación del espacio ponen en evidencia la necesidad de actuar de inmediato sobre sus causas.

En este sentido, hay un reconocimiento general del desequilibrio generalizado entre los sistemas de transporte y las pautas de localización de las áreas residenciales y las actividades productivas. Por un lado se diseñan los nuevos crecimientos como proyectos urbanos aislados sin atender a su accesibilidad ni los efectos sobre el sistema. La ciudad se diseña para responder a la creciente demanda de población y actividades económicas bajo criterios apremiantes de competitividad en un contexto económico exacerbado.

Por otro lado, todos los métodos de análisis, y en consecuencia los mecanismos de decisión de inversiones, están basados en análisis de evolución de la demanda, extrapolando a situaciones futuras los modelos ajustados sobre la base de la observación del statu quo, de modo que se refuerzan tendencialmente aquellos corredores donde se detecta una carga creciente (Herce, 2002). La aplicación de este enfoque ha exacerbado las dinámicas espaciales de expansión urbana, reforzando las pautas de movilidad que se querían corregir y generado el estallido de las tramas urbanas³.

Sin embargo, la asunción del problema y su interrelación con el urbanismo solo es incipiente. Además, los pocos países que desarrollan políticas decididas en materia de movilidad urbana, casi siempre todos bajo el imperativo ecológico, presentan soluciones muy diversas que responden a la estructura política, la organización territorial y las condiciones sociales y económicas propias. Las fórmulas desarrolladas para planificar y gestionar la movilidad local son muy diversas entre esos distintos países, tanto en su estado de madurez como la articulación que hacen de sus diferentes elementos⁴, lo cual pone en evidencia la inexistencia de un único modelo de validez universal.

La Unión Europea por ejemplo, reconoce que la legislación será más eficiente si resulta generada en el ámbito estatal o regional y por ello asume un principio de subsidiariedad. La difusión de modelos y el intercambio de experiencias deviene, pues, indispensable para la construcción del modelo propio y su mejora continua. En este sentido, el nuevo marco del cual se ha dotado Cataluña constituye un aporte de referencia por las soluciones innovadoras adoptadas en el contexto dinámico de las continuas experiencias europeas⁵ y por la similitud de su cultura política y su organización administrativa con el resto de países latinos.

¹ *World Population Data, World Urbanization Prospects, the 2003 revision*. Naciones Unidas.

² En España, en los años 1990 se ha prácticamente doblado el parque de vehículos y equiparado los índices de motorización a la media europea.

³ Los llamados “métodos de oferta” se basan en un enfoque alternativo de la movilidad, el cual entiende que la localización de las actividades depende de la forma y la ordenación de las redes de infraestructura, con lo cual, fundamenta sus actuaciones en ese potencial de transformación.

⁴ Marco normativo i fiscal, los agentes implicados, instrumentos de planificación y su financiación, entre otros.

⁵ Cabe citar la reciente obra de la Diputación de Barcelona (2008), la cual realiza un análisis de las políticas locales de planificación y gestión de la movilidad desarrolladas en siete países europeos.

2. ASPECTOS RELEVANTES DEL MARCO NORMATIVO CATALÁN EN RELACIÓN A LAS POLÍTICAS EUROPEAS VIGENTES EN MOVILIDAD URBANA

2.1 Primera legislación europea específica de la movilidad

La ley 9/2003 de la movilidad⁶ aprobada por el Parlamento de Cataluña es el principal referente legislativo en Europa. En el Reino Unido, Francia, Holanda, Bélgica y Suecia existen regulaciones nacionales en materia de planeamiento o de medio ambiente con incidencias directas sobre la movilidad, pero no disponen de textos que le den un tratamiento específico y completo. Por lo general es la legislación ambiental quien ha promovido medidas sobre la movilidad bajo exigencias de calidad ambiental. Es el caso de Francia para exigir planes de movilidad municipales o de numerosas ciudades holandesas para promover planes de movilidad a las empresas.

La existencia de una política estatal en la materia parece ser un factor clave del desarrollo de políticas de planificación y gestión de la movilidad local. La mayoría de países europeos han empezado a introducir políticas a escala estatal pero sin definir un marco de referencia ni determinar responsabilidades. La ley catalana, a diferencia de otros marcos como el británico o el francés que establecen figuras de planificación únicamente a escala local, crea un conjunto de instrumentos de planificación que concretan en cada nivel territorial los objetivos de la ley. La ley establece tres niveles de planificación: nacional, regional y local.

Con respecto al ámbito nacional, la ley impulsó la redacción de unas directrices nacionales de movilidad que desarrollan los objetivos de la ley y constituyen el marco referencial con que el conjunto de niveles de la administración resulta unificado por unos mismos criterios. A escala regional son los planes directores de movilidad quienes territorializan esas directrices nacionales mediante autoridades territoriales específicas que velan por su respeto en el planeamiento territorial y sectorial.

Pero son los planes de movilidad urbana quienes concretan las estrategias de los planes directores, a nivel municipal al menos para municipios mayores de 50.000 habitantes, o a nivel intermunicipal para aglomeraciones urbanas. España es uno de los países europeos más avanzado en la obligatoriedad de los planes municipales y donde más han proliferado autoridades metropolitanas con competencias específicas en movilidad. El caso catalán destaca por su implantación exhaustiva e incluso la voluntad de una integración tarifaria de todo el territorio nacional para 2012.

Finalmente, la ley incluye interesantes novedades como la participación pública con consejos territoriales de la movilidad, la exigencia de evaluación ambiental de los planes y legislación normativa sobre la elaboración de éstos, aunque seguramente lo más relevante sean las obligaciones que hace pesar sobre los desarrollos urbanísticos, las cuales son abordadas con detalle en los siguientes apartados.

2.2 Articulación entre la legislación urbanística y la de la movilidad

La planificación de la movilidad debe basarse en una concepción integral por la razón de que implica tanto los medios de transporte en sí mismos como los elementos contextuales que inciden sobre el funcionamiento de estos medios. Entre esos elementos pueden mencionarse

⁶ http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-19-2003.html#a5

la organización de los diferentes usos en el territorio o la ordenación de las diversas funciones en el espacio público. En consecuencia, la planificación de la movilidad urbana requiere la integración de dos ámbitos tradicionales de planificación, la territorial y urbanística por un lado, y la de los servicios e infraestructuras del transporte por otro.

La necesidad de integración de ámbitos de planeamiento reposa en el convencimiento de la interrelación entre urbanismo y movilidad por la cual, por un lado, las leyes de la movilidad deben materializarse en planes urbanos que las desarrollen y, por otro lado, las necesidades de la movilidad deben integrarse en las leyes de ordenación del territorio y los diseños urbanísticos.

Sin embargo hasta hoy pocos países han avanzado en este sentido. En Francia, la ley SRU de 2000 fue pionera en integrar políticas de planeamiento urbano y transporte, y en el Reino Unido, la *Planning Policy Guidance Note 13* establece la necesidad de redactar un plan de movilidad asociado a nuevos desarrollos urbanísticos. Sin embargo, en ninguno de esos países existe normativa específica sobre la articulación de los planes de movilidad con el urbanismo o con la planificación territorial sectorial.

En este sentido, la legislación catalana es pionera en la materia desde la aprobación en 2002 y 2003 de nuevas leyes de urbanismo y de movilidad. La segunda de éstas impulsó la redacción de unas directrices nacionales que, con carácter de plan territorial sectorial, desarrollan los objetivos de la ley y constituyen el marco referencial que las diversas administraciones deben acatar en el desarrollo de los planes territoriales, urbanísticos y sectoriales. Ambas leyes de urbanismo y movilidad, y los reglamentos que las desarrollan, fueron realizadas en un esfuerzo común para responder a los retos específicos en materia de movilidad urbana desde un enfoque concienciado del cambio urbano y la sostenibilidad.

El reglamento de la ley de urbanismo de 2006, recoge los preceptos y requerimientos de la movilidad sostenible establecidos en la legislación de movilidad, por lo cual exige estudios de movilidad para la aprobación de todas las figuras del planeamiento urbanístico. En particular los planes de urbanismo municipales deben definir las determinaciones necesarias para lograr una movilidad sostenible mediante un estudio de evaluación de la movilidad generada, cuyo contenido fija la legislación de movilidad. También el planeamiento derivado -los planes parciales, planes especiales y planes de mejora- deben acometerlo en la mayoría de los casos.

Todo el planeamiento urbanístico municipal es evaluado por administraciones superiores y puede ser rechazado si no cumple con los objetivos de movilidad sostenible u obvia las determinaciones que su estudio estableciera sobre el primero (ordenación de los usos del suelo, la edificación y del viario; reservas de suelo para estacionamiento de bicicletas, descarga comercial, paradas de bus; reservas de estacionamiento de vehículos dentro de edificación, etc.). Incluso puede imputarse al planeamiento derivado el déficit de financiación del transporte público para cubrir los nuevos desarrollos, como veremos más adelante.

Esta es la fórmula que la legislación catalana encontró para amparar los requerimientos en materia de movilidad sostenible en el ámbito municipal. El planeamiento derivado vehicula las determinaciones de los estudios de movilidad en el marco de ordenación funcional que proporcionan los planes de movilidad municipal, a su vez reflejo del orden formal del planeamiento urbanístico general.

Se logra así una integración de las esferas del urbanismo y de los transportes por la cual se puede incidir con criterios de movilidad sostenible en los elementos de la planificación territorial y urbanística desde sus fases iniciales, los cuales son factores mayores de la

movilidad: los planes territoriales sectoriales, el plano de usos del suelo, los parámetros de densidad urbana, la conexión de tejidos nuevos, la ubicación de equipamientos públicos, entre otros.

2.3 Internalización de los costes del transporte en los desarrollos urbanísticos

Estudios realizados sobre la eficacia de los instrumentos locales de planificación de la movilidad revelan que la falta de financiación es una debilidad común. En Francia, numerosos planes se han visto paralizados por la ausencia de recursos para sostener una política de estrategias a largo plazo. El análisis comparado permite afirmar que en general no existen fondos estatales explícitamente destinados a la gestión de la movilidad local, con excepción de contratos para realizar estudios o introducir gestores locales para la movilidad específica de empresas y escuelas. Únicamente el Reino Unido e Italia, y ahora Cataluña, proporcionan financiación estatal para la elaboración de figuras de planeamiento local.

No solo conviene ampliar la cobertura de los fondos estatales y diversificar su procedencia, sino que, fundamentalmente, cabe dotar las administraciones locales de fondos de financiación específicos y continuos para asegurar el desarrollo a término de los planes, pues los presupuestos municipales son a todas luces insuficientes en cualquier situación. En este sentido, a las variadas medidas fiscales directas experimentadas en el Reino Unido, Francia, Alemania y Holanda, cabe añadir la valiente aplicación del principio “quien congestiona, paga” por parte del parlamento catalán.

La ley catalana de movilidad exige un estudio de evaluación de la movilidad generada de los nuevos desarrollos urbanísticos y pone en manos del ayuntamiento la potestad de exigir a los promotores la participación en la financiación del incremento de los servicios de transporte público que resulten de cumplir con los parámetros de cobertura y frecuencia mínima del servicio. Es más, el decreto que desarrolla la ley ha precisado dicha participación en la obligación de los propietarios de participar en los costes de implantación de las infraestructuras de transporte público mediante la actualización a 10 años del déficit de explotación del servicio en proporción al incremento del número de líneas y prolongación de las existentes, con parámetros de cálculo expresos sobre las prestaciones mínimas del servicio y los costes unitarios de explotación según el tamaño de la población⁷.

2.4 Instrumentos de planificación reglados e integrados en el planeamiento urbanístico

En general no existe una normativa estatal que regule la elaboración de los planes de movilidad local o se reduce a un conjunto de medidas blandas que normalmente no son obligatorias, por lo que requieren una gran promoción y consenso local. Sin embargo, los estudios comparativos realizados indican que la legislación que obliga a su redacción no garantiza su calidad si no va acompañada de la transferencia de un *know-how* en la materia; abundan las medidas infraestructurales y de tráfico, con pocas acciones de gestión de la movilidad. Más allá de guías de procedimiento y manuales de diseño, son prácticamente inexistentes los requerimientos normativos sobre la metodología de los planes, con excepción de los planes locales del Reino Unido, ahora complementados en Cataluña a nivel

⁷ Precio unitario del kilómetro recorrido por el transporte público de superficie en 2004: 4,72 Eur/km en ciudades mayores de 500.000 hab., 3,41 Eur/km en ciudades entre 100.000 y 500.000 hab., 2,63 Eur/km para ciudades menores y 1,98 Eur/km para transporte interurbano.

inframunicipal con los estudios de movilidad generada por los nuevos desarrollos urbanísticos.

La ley catalana dispone de un conjunto de mecanismos para la evaluación previa y el control de los efectos que la aplicación de los instrumentos de planificación pueda provocar en el sistema urbano y las redes existentes de transporte. Para ello cuenta con los estudios de evaluación de la movilidad generada por nuevas implantaciones y el informe de evaluación ambiental estratégica, sometido al organismo competente en materia ambiental de acuerdo con las directivas comunitarias. El objetivo es adecuar progresivamente el sistema de cargas y tarifas directas sobre la movilidad a un esquema que integre las externalidades a fin de equiparar el transporte público y privado en cuanto a costes de producción y utilización.

Los estudios de evaluación de la movilidad generada evalúan el incremento potencial de desplazamientos provocados por un nuevo crecimiento urbano o implantación de actividades, y la capacidad de absorción de los sistemas de transporte, en especial la red viaria y el transporte público, para determinar las actuaciones necesarias en el marco de esa misma actuación urbanística y eventualmente imputar al promotor una participación económica para la solución de esa movilidad generada.

Esa figura de planificación debe ser incorporada en todos los niveles territoriales del planeamiento: los planes territoriales de equipamientos o servicios, el planeamiento urbanístico municipal y sus revisiones o modificaciones, el planeamiento urbanístico derivado y sus modificaciones excepto en actuaciones reducidas únicamente en municipios de menos de 5.000 habitantes⁸ y, finalmente, los proyectos de implantaciones singulares de nueva planta, reforma o ampliación⁹.

Asimismo, el decreto de 2006 de la ley de movilidad regula la elaboración y contenidos de esos estudios para las diferentes figuras de planeamiento anteriores. Lo cual tiene un interés doble; por un lado, porque solo existe un antecedente en el Reino Unido limitado a nuevos desarrollos. Por otro, debido al largo trabajo que técnicos académicos y de la administración catalana hicieron respecto de la adaptación de parámetros de generación de viajes y de dimensionamientos publicados por doquier a la realidad de Cataluña, lo cual constituye seguramente uno de los pocos referentes técnicos introducidos en la legislación de países latinos. Presentamos primero una breve relación de los contenidos para las diferentes figuras de planeamiento y posteriormente los requerimientos técnicos que a modo de criterios de cálculo y de parámetros de diseño, se imponen a los estudios de nuevos desarrollos.

Los estudios en planes urbanísticos municipales deben determinar la movilidad generada para cada uso o sector según los parámetros establecidos y su representación gráfica a escala 1:5.000. Asimismo, deben hacer una propuesta de una red de itinerarios de peatones, del transporte público de superficie y de bicicletas con indicación expresa de aparcamientos de bicicletas en suelo público y vehículos en edificación. Deben finalmente graficar la red viaria

⁸ Casos exentos en municipios menores de 5.000 habitantes: 1) actuaciones residenciales de menos de 250 viviendas; 2) actuaciones comerciales o terciarias en sectores de menos de 1 hectárea y no supongan una única implantación singular; 3) actuaciones industriales en sectores de menos de 5 hectáreas y no supongan una implantación singular.

⁹ Implantaciones comerciales de >5.000 m² superficie de venta; oficinas >10.000 m² de suelo; equipamientos con aforo >2.000 personas; hospitales > 200 camas, centros educativos > 1.000 alumnos; centros de trabajo >500 trabajadores; y otros con un número de viajes atraídos >5.000 viajes/día.

jerarquizada propuesta, con definición de la accesibilidad a las estaciones de ferrocarril y autobuses urbanos existentes y previstas.

En los planes de desarrollo, deben añadir a lo anterior la modificación necesaria de las líneas de bus, las reservas para carga i descarga de mercancías, las paradas de bus y taxi, y la definición expresa de las conexiones de las redes de movilidad interiores al sector con las redes municipales y en especial las estaciones de ferrocarril i bus interurbano. Deben asimismo evaluar el impacto del tráfico generado sobre la red municipal y proponer las medidas de mitigación convenientes, así como una propuesta de financiación de los costos generados por el incremento de movilidad del sector para todas las redes y en especial el transporte colectivo.

En el caso de proyectos de implantaciones singulares, el estudio deviene incluso más elaborado, pues se requiere un análisis espacial detallado de generación y asignación de la movilidad en un horizonte de 10 años, para comprobar el nivel de servicio de cada red y definir a nivel ejecutivo las medidas correctoras del impacto. Además, cabe justificar unas condiciones de acceso al transporte público que en la práctica actúan limitando la ubicación de la implantación a los corredores del transporte público de infraestructura fija, en la línea de la *Planning Policy Guidance Note 13* británica¹⁰.

En cuanto a la adaptación de parámetros de generación de viajes y de diseño de redes, se presentan a pie de página los valores mínimos establecidos por el decreto que desarrolla la ley en los ámbitos siguientes:

- Ratios mínimos de generación/atracción de viajes/día según usos del suelo¹¹;
- Dotación mínima de aparcamiento para vehículos y bicicletas en edificación y en la vía pública, y para la carga y descarga de mercancías en la vía pública y el interior de establecimientos comerciales mayores¹²;
- Dimensiones mínimas de nuevas calles¹³ y requerimientos topológicos y tipológicos del diseño de las redes de itinerarios principales de peatones, bicicletas y transporte público¹⁴.

¹⁰ Véase como documento de concreción la guía *Masterplanning Checklist for sustainable transport in new developments* desarrollada por London Councils. Accesible en: http://www.bettertransport.org.uk/system/files/Masterplanning_Checklist_executive_summary.pdf.

¹¹ Siguen los ratios mínimos adoptados por la legislación catalana para la generación/atracción de viajes/día. Vivienda: el mayor de: 7 viajes/vivienda o 3 viajes/persona; Residencia (hoteles, pensiones, etc.): 10 viajes/100 m² techo; Comercial: 50 viajes/100 m²; Oficinas: 15 viajes/100 m²; Industrial: 5 viajes/100 m²; Equipamientos: 20 viajes/100 m² techo; Zonas verdes: 5 viajes/100 m² techo; Franja costera: 5 viajes/ ml de playa.

¹² · Dotación mínima de aparcamientos para bicicletas para cada uso (fuera de la vía pública). Vivienda: Mayor de: 2 plazas/vivienda o 2 plazas/100 m²; Comercial, oficinas, industrial, y otros equipamientos: 1 plaza/100m²; Docente: 5 places/100 m²; Equipamiento deportivo, cultural y recreativo: 5 plazas/ 100 aforos. Zonas verdes: 1 plaza/100m² suelo. Franja costera: 1 plaza/10ml playa. Estación de tren: 1 plaza/30 viajes ofertados. Estación bus interurbano: 0,5 places/30 viajes ofertados.

· Dotaciones mínimas de aparcamientos de vehículos (fuera de la vía pública) para turismos (>4,75x2,40m). Vivienda: > 1 plaza/viv, 1 plaza/100m². Para motocicletas (>2,20x1,00m) resulta Vivienda: >0,5 plazas/viv, 1plaza/200m². En ambos casos para estaciones de ferrocarril o bus se establecen 5 plazas/30viajes ofertados.

· Dotaciones mínimas de aparcamientos para carga y descarga; en establecimiento: >10 % techo por almacén (excepciones justificadas) y 1 plaza (3x8 m) por 1.300 m²<S venda<6.300 m², 2 plazas hasta S venda <16.300 m², + 1 plaza/10.000 m² techo; reserva en la vía pública: Para comercio 1 plaza/ 1000 m² comercial de venta o 1 plaza/8 establecimientos. Y para oficinas: 1 plaza/2.000 m² techo.

¹³ Anchos mínimos de calle en Zona 30 (10 m), en red básica de tráfico (11 m), en red básica con itinerario de bicicletas (13 m) o itinerario de buses (16 m).

¹⁴ Pendiente máxima para peatones en calles (8%, excepcionalmente 12%), cuando bicicletas (5%, excepcionalmente 8%), cobertura bus de nuevos desarrollos < 750m y previsión de carril exclusivo a partir de 20 circulaciones/hora o 120 circulaciones/día. Carriles ciclables segregados o protegidos si IMD>3.000 vh/día y en cohabitación con el resto de usuarios en calles de peatones, residenciales (S-28) o zona 30 (IMD<3.000 vh/día).

3. RESPUESTA DE LOS AGENTES DE LA MOVILIDAD AL NUEVO MARCO NORMATIVO EN CATALUÑA

3.1 Acciones complementarias de la administración supramunicipal

Hemos afirmado la importancia de la existencia de una política nacional en movilidad que diera soporte al desarrollo de los instrumentos de planificación y gestión locales. En este sentido, el Gobierno de Cataluña, además de los compromisos específicos establecidos por la ley, como la redacción de las directrices nacionales de la movilidad, empieza a contribuir junto con otras instancias de la administración nacional y provincial, en aspectos que la experiencia europea ha identificado críticos para la acción local. La mayoría de esos aspectos están recibiendo un tratamiento parecido al de experiencias europeas anteriores, por lo cual no constituyen aportes inéditos; sin embargo, interesa exponerlos como marco de referencia de la respuesta del sector profesional de estudios que se analiza en el siguiente apartado.

Uno de los aspectos identificados más críticos en la elaboración y eficacia de esos instrumentos es la información y asesoramiento técnico de las administraciones superiores a la acción local. En países como Francia o el Reino Unido la difusión del conocimiento sobre los procesos, la metodología, la evaluación o las posibles fuentes de financiación ha resultado esencial para que las administraciones locales iniciaran la redacción de los planes. Esos dos países destacan por haber promovido la publicación de numerosas guías y manuales y, en esta dirección, el Gobierno de Cataluña publicó, incluso avanzándose al decreto de movilidad, una guía para la elaboración de los planes de movilidad urbana (DPTOP, 2006).

Sin embargo, esa guía, junto con otras españolas de ámbito regional o estatal (IDEA, 2006), va dirigida a los responsables municipales de la elaboración de los planes, cuya definición técnica suelen contratar a empresas especializadas en transporte, por lo cual tienen un carácter divulgativo o limitado al procedimiento. Las aportaciones metodológicas sobre lo técnico, si las hay, se centran en la primera etapa de recogida y tratamiento de la información, obviando muchas otras partes técnicas importantes de la elaboración. Pero como sea que la planificación de la movilidad resulta de la integración de dos ámbitos del planeamiento, el del transporte y el del urbanismo, ello requiere competencias en ambas disciplinas, a lo cual no siempre responden las empresas de estudios.

En este sentido, la diputación provincial de Barcelona está realizando un excelente trabajo de formación a través de jornadas técnicas especializadas y comienza una labor de publicación en la línea de la administración francesa, cuyas obras, algunas incluso traducidas al español¹⁵, ofrecen un referente cercano desde hace más de una década de las orientaciones que deberán tomar los próximos trabajos de la administración catalana. En el mismo sentido del déficit formativo, en Cataluña tampoco existe, como en el resto de Europa salvo Italia¹⁶, una figura reconocida normativamente como gestor local de la movilidad y en consecuencia tampoco una formación específica que responda a unas facultades regladas, a lo cual la misma diputación provincial contribuye con cursos de formación en el marco de las ayudas financieras que presta a los municipios.

¹⁵ Véanse esas publicaciones en la web en español de CETUR (<http://www.certu.fr/catalogue/index.html>); algunas son descargables gratuitamente y otras se pueden adquirir traducidas al español.

¹⁶ El Mobility Manager di Area italiano es el único gestor de la movilidad reconocido por la legislación estatal, aunque el Reino Unido y Holanda ofrecen ayudas a empresas y equipamientos públicos para contratar gestores.

Ese aspecto, el financiero, es otro elemento crítico muy común en Europa que tampoco la ley de movilidad no aborda para los estudios prescritos. Han sido las administraciones ya presentadas, la diputación provincial de Barcelona y el gobierno autonómico quienes salieron al encuentro de los municipios casi simultáneamente con el reglamento que obligaba a la elaboración de esos estudios, tanto para el caso de los planes de movilidad urbana como los estudios de movilidad generada de nuevos desarrollos.

3.2 La respuesta del sector profesional de estudios del transporte

Se presentan a continuación los primeros resultados de un análisis que sobre las pautas de comportamiento del sector profesional realiza una investigación en curso de la Universidad Politécnica de Cataluña. Cinco años han transcurrido desde la entrada en vigor de la nueva legislación y durante ese tiempo un par de centenares de estudios de movilidad generada han sido aprobados y unos pocos planes de movilidad también. El trabajo en cuestión, analiza el impacto de la acción legislativa sobre el sector profesional a partir de las acciones de soporte de las administraciones superiores y las realizaciones concretas.

Para ello, los autores han recurrido a varias fuentes de información: en primer lugar, la base de datos de estudios y planes registrados por la diputación provincial de Barcelona; en segundo lugar, una selección de trabajos realizados por consultores de primer orden y los trámites de sus planes: uno de los autores, como director técnico municipal de una ciudad metropolitana de 120.000 habitantes que debe informar de la evaluación gubernamental de los planes de desarrollo; el otro autor, como director de la evaluación de la movilidad del mayor paquete de operaciones de construcción masiva de vivienda actualmente en desarrollo por el gobierno catalán (14 proyectos con hasta 6000 viviendas por actuación).

Se han analizado primero los 120 planes de movilidad de ámbito municipal e intermunicipal registrados por la diputación provincial. Mediante un laborioso trabajo se ha completado la base con el nombre y la filial profesional del redactor del documento, clasificándolo según ingenierías del transporte, ingenierías generalistas o urbanas, ingenierías ambientales y despachos de arquitectura. El primer resultado destacable es la influencia de los eventos legislativos en la producción cuantitativa de planes y estudios (figura 1). Sin embargo, lo más relevante acontece en lo cualitativo del sector. El nuevo marco invierte una tendencia de reducción por parte de las ingenierías del transporte respecto del resto de consultoras, al menos en cuanto a planes de movilidad municipales, lo cual apunta a una preponderancia de competencias transversales en urbanismo y transportes (figuras 3 y 4).

Cabe precisar, sin embargo, que esa exigencia de transversalidad no solo es obra del marco normativo de la ley; el análisis de las bases de los concursos de redactores en planeamiento subvencionado por las administraciones superiores revela que éstas obran en consecuencia y exigen la inclusión de perfiles de urbanismo y sostenibilidad en el equipo. La diputación provincial incluso demanda un arquitecto en la dirección del estudio, antes que precisar un ingeniero superior. Ni que decir tiene que las consultoras generalistas pueden responder más fácilmente a ese tipo de condiciones, lo cual queda reflejado en la diversificación del perfil profesional de las consultoras que presentan planes a partir de 2006, justo después de la aprobación del decreto que establece su obligatoriedad. Otro elemento que asoma con datos insuficientes para confirmarlo es la tendencia al oligopolio en el sector de las consultoras del transporte, señalado por la evolución anual del número creciente de planes municipales que ha realizado anualmente una sola consultora y el número decreciente de consultoras que presentan cada año más planes a aprobación (figuras 5 y 6).

A falta, por el momento, de acceso a una base de datos de los estudios de movilidad en nuevos desarrollos que permita un análisis cuantitativo parecido al anterior, se han estudiado cualitativamente dos selecciones de estudios presentados. Por un lado, se ha analizado la producción de una de las consultoras más prolíficas en ese tipo de estudios, quizá la más especializada del sector en Cataluña, así como todos los estudios subcontratados por un ayuntamiento de una ciudad mediana. Los resultados muestran que los estudios obligados, lejos de reducir los estudios tradicionales de tráfico o desplazar las consultoras del transporte, les añaden un incremento de trabajo, tan solo afectado por la crisis económica incipiente. La correlación con la evolución de la actividad inmobiliaria confirma esos datos.

Finalmente, por otro lado, se ha analizado el contenido de una selección de 14 estudios de movilidad correspondientes a planes de desarrollo de un programa de vivienda del gobierno catalán. Los resultados son relevantes aunque conviene esperar a acceder a un mayor número de estudios para considerarlos representativos. Sin embargo, las tendencias parecen apuntar hacia una mayor competencia por parte de arquitectos e ingenieros generalistas en la integración urbana y definición precisa de las actuaciones físicas en las redes de la movilidad.

Fig.1 y 2: Impacto de la nueva ley de movilidad (2003) y su decreto (finales de 2006) sobre la evolución del número de planes (fig.1) y estudios de movilidad generada conformes y no conformes a la ley (fig. 2).

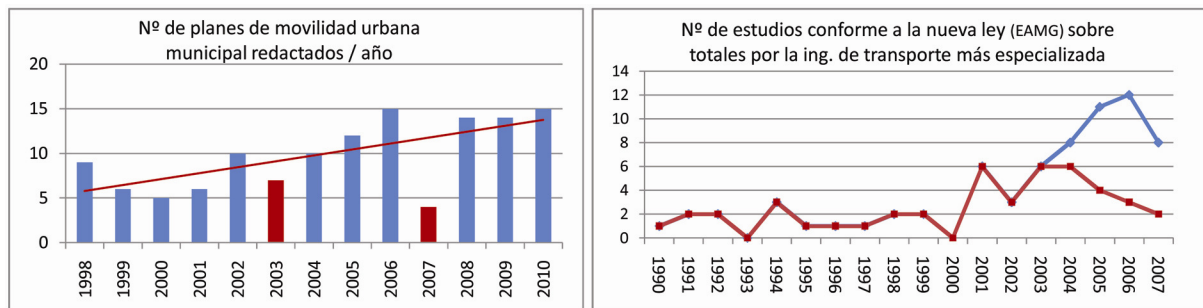


Fig. 3 y 4: Inflexión de la preponderancia de las consultoras del transporte y diversificación hacia ingenieros generalistas, urbanos y ambientales a partir de la evolución del porcentaje de planes municipales redactados por ingenieros del transporte sobre el total anual de planes presentados para aprobación, y porcentaje de consultoras de ingeniería del transporte sobre el total anual de consultores con algún plan presentado.

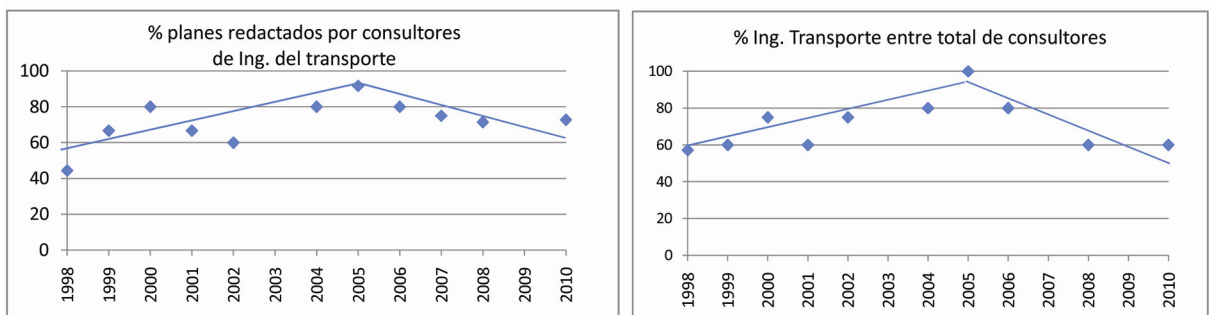
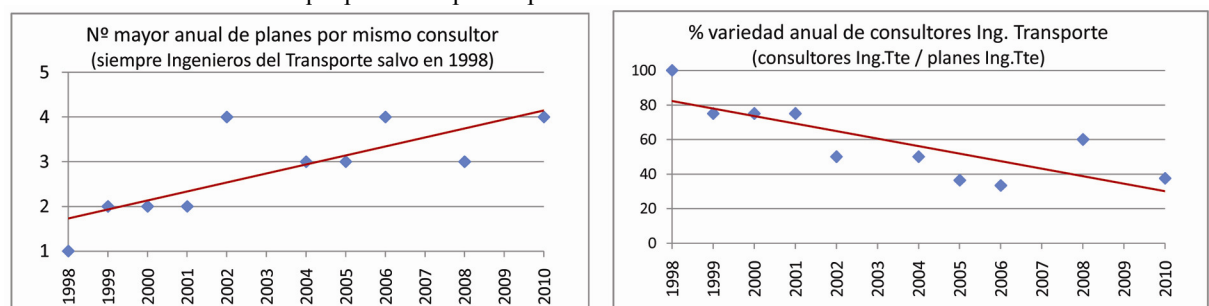


Fig. 5 y 6: Tendencia hacia al oligopolio en el seno de las consultoras de ingeniería del transporte a través de la evolución del número mayor de planes municipales que ha realizado anualmente una sola consultora y el número decreciente de consultoras que presentan planes por año.



4. CONCLUSIONES

Los pocos países que desarrollan políticas decididas en materia de movilidad urbana presentan soluciones muy diversas, lo cual pone en evidencia la inexistencia de un único modelo de validez universal. En este sentido, el nuevo marco innovador de que se ha dotado Cataluña constituye un aporte de referencia para el resto de regiones españolas y los países latinoamericanos, por la similitud con su cultura política y su organización administrativa. La ley catalana de movilidad constituye la primera legislación europea específica en la materia y aporta interesantes novedades como la participación pública en consejos territoriales de la movilidad, la exigencia de evaluación ambiental de los planes y abundante legislación normativa de la elaboración de éstos, aunque lo más relevante seguramente sean las obligaciones de internalización de los costes del transporte público que hace pesar sobre los desarrollos urbanísticos. Destaca asimismo en la potente articulación con la ley de urbanismo, por la cual el planeamiento urbanístico vehicula las determinaciones de los estudios de movilidad en el marco de ordenación funcional que proporcionan los planes de movilidad municipal, a su vez reflejo del orden formal del planeamiento urbanístico general. Se logra así una integración de las esferas del urbanismo y de los transportes que permite incidir con criterios de movilidad sostenible en los elementos de la planificación desde sus fases iniciales.

Las acciones complementarias que ha desempeñado la administración supramunicipal ponen en evidencia la necesidad de proseguir con una cultura de apoyo al desarrollo de los instrumentos de planificación y gestión locales. En cuanto al medio profesional que realiza los estudios, los resultados del análisis han revelado en primer lugar la notable sensibilidad del sector a los eventos legislativos en la producción cuantitativa de planes y estudios. Pero lo más relevante es que el nuevo marco invirtió en la época del decreto de la movilidad (septiembre de 2006) una tendencia de desplazamiento por parte de las ingenierías del transporte respecto del resto de consultoras, lo cual apunta a una emergencia de competencias transversales en urbanismo y transportes exigidas para los estudios de movilidad. También se puede observar la tendencia al oligopolio en el sector de las consultoras del transporte y cómo en su producción, contrariamente a lo esperado, los estudios obligados, lejos de reducir los estudios convencionales de la disciplina, añaden un incremento de encargos tan solo afectado por la crisis económica incipiente. Finalmente un estudio que precisa mayor representatividad indica una mayor competencia de arquitectos e ingenieros generalistas en la definición de ciertos aspectos formales de los planes, lo cual redundará en las exigencias de transversalidad.

5. BIBLIOGRAFIA

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Generalitat de Catalunya (2006). *Guia bàsica per a l'elaboració de plans de mobilitat urbana*. Barcelona: autor (DPTOP). En: http://www10.gencat.net/ptop/binaris/GuiaPlansMobilitat_tcm32-35794.pdf

Diputació de Barcelona (2008). *Instrumentos de planificación i gestió de la mobilitat local a Europa. Col·lecció Estudis, Sèrie Territori, n.3*. Barcelona: autor

Herce, M. y Magrinyà, F. (2002). *La ingeniería en la evolución de la urbanística*. Barcelona: Edicions UPC

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (2006). *PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible*. Madrid: autor (IDAE)

London Councils (2008). *Masterplanning Checklist for sustainable transport in new developments*. London: autor. En http://www.bettertransport.org.uk/system/files/Masterplanning_Checklist_executive_summary.pdf.