

UNA POLITICA PARA LAS CIUDADES

Francisco Fernández Lafuente*
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 define en su sección cuarta un conjunto de programas que constituyen la política de Ciudades del Ministerio. Sus objetivos principales son la racionalización y coordinación de su acción en el medio urbano, prestando especial atención a la intermodalidad y a la integración de las infraestructuras con el medio. Para ello se opta por la concertación, con las demás administraciones competentes, de la planificación integrada del territorio y el transporte y por la intervención operativa basada en el desarrollo de actuaciones estratégicas.

The Infrastructure Master Plan 1993-2007 defines in its section IV a set of programs which makes up the Urban areas Policy of the Ministry of Public Works, Transport and Environment.

The main objectives are to rationalize and coordinate its actions in urban areas, paying special attention to the intermodality and the integration of infrastructures into the environment. For this reason, its actions must be established through concertation with other levels of government in designing the territorial integrated planning and the transport system and through the operative intervention based on the development of strategic actions.

Una característica de la red de ciudades es ser una infraestructura fundamental para la articulación solidaria de la sociedad, el logro de la calidad de vida necesaria para hacer viable un desarrollo sostenido, y el fomento de la competitividad de los territorios que facilite una mayor eficiencia de la actividad empresarial.

Las ciudades españolas, que han contribuido al desarrollo cultural y económico de la sociedad, han alcanzado en las últimas décadas claras deseconomías en su escala y organización espacial. Es necesario acometer la resolución de problemas comunes, de reequilibrio y modernización, que estrangulan su desarrollo.

La nueva organización territorial española ha supuesto una distribución de competencias en materia económica y territorial, conflictiva en su

aplicación, que, sin embargo, no debe ser obstáculo para acometer de forma racional la acción de gobierno. Esta cuestión, no es específica de la sociedad española, si no un problema importante del federalismo y el regionalismo en general.

La búsqueda de la exclusividad de competencias de unos y otros niveles de gobierno, se ha trocado en todos los Estados Federales modernos en la cooperación, reconociendo campos de concurrencia, integrando las políticas sectoriales y territoriales, y compartiendo la toma de decisiones y la ejecución de actuaciones. Este enfoque es común en los países federales (Alemania, USA, etc) y se ha originado y extendido mediante la dinámica real de funcionamiento.

**El Plan Director de Infraestructuras:
marco de la actuación en las ciudades**

El Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI), es el documento básico de planificación del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Me-

*Director General de Planificación Intermodal del Transporte en las Grandes Ciudades. (MOTMA)
Recibido en ROP: abril 1994

dio Ambiente, (MOPTMA) para el desarrollo de las infraestructuras de competencia estatal. En él se identifican las necesidades de infraestructuras y se proponen un conjunto integrado de actuaciones, que constituyen una ineludible estrategia de consolidación de la red de ciudades, integradas en su región, con una correcta jerarquización y una distribución territorial equilibrada.

CUADRO 1: PROGRAMAS DE ACTUACION DEL PDI

■ Planes intermodales de transporte: prevén la configuración del sistema de transportes en correspondencia a una estrategia territorial metropolitana. Definen el papel que jugará cada modo y su relación con la infraestructura, y tienen especial consideración con los intercambiadores y los terminales del transporte interregional, puertos y aeropuertos. Incluyen intervenciones en:

- Nueva infraestructura para el transporte colectivo y modernización de la existente.
- Nueva infraestructura viaria.
- Intercambiadores de viajeros y mercancías.
- Integración de las infraestructuras en el medio urbano.

■ Actuaciones sectoriales en medio urbano: agrupan las propuestas sobre redes viarias y redes arteriales ferroviarias en medio urbano, orientándolas con una perspectiva global en el contexto de desarrollo urbano regional. Incluyen intervenciones en:

- Travesías, circunvalaciones y accesos de la red viaria, así como transferencias de tramos de RIGE a las ciudades.
- Estaciones, integración ciudad-ferrocarril y suelo en desuso.

■ Mejora del medio ambiente urbano: mediante actuaciones integradas, urbanísticas y de transporte, relacionadas con el suelo público. Diseñadas con los siguientes criterios:

- Potenciación del transporte colectivo y del no motorizado.
- Rediseño del viario para que acoja a todos los modos.
- Moderación del tráfico y de la velocidad en el viario urbano.
- Reglamentación del acceso y del aparcamiento en las áreas centrales.

■ Actuaciones concertadas de transporte y urbanismo: agrupan las operaciones que por su carácter estratégico y su magnitud, se conciben como operaciones de Estado justificadas por:

- El tamaño y la complejidad de la ciudad en la que se actúa, así como la capacidad de la misma para articular un territorio plurimunicipal.
- Su incidencia en la reestructuración del territorio metropolitano.
- Su capacidad para significarse a nivel europeo.
- La complejidad de su ejecución debida a la superposición de actuaciones urbanísticas y de infraestructuras diversas.
- El elevado número de operadores implicados, tanto públicos como privados.

El PDI establece un conjunto de programas en su sección cuarta, para el desarrollo de infraestructuras de transporte y suelo, que suponen un gran esfuerzo de actuación en las ciudades, presentando novedades fundamentales en la política del MOPTMA:

■ La voluntad de racionalización y coordinación de la acción sobre el medio urbano de los distintos departamentos y organismos del MOPTMA.

■ El interés por la integración de las actuaciones de infraestructuras con la ciudad y su entorno natural.

■ La planificación integrada del territorio (estrategias territoriales) y el transporte (planeamiento intermodal).

■ La intervención operativa sobre las ciudades mediante el desarrollo de actuaciones estratégicas que impulsen su modernización.

■ La concertación de la actuación con las demás administraciones mediante instrumentos de cooperación (Convenios, Consorcios, Sociedades, etc) y la formulación de Planes concertados para cada ciudad.

La actuación conjunta de las administraciones permite optimizar tanto los recursos propios (presupuestarios, suelo, etc), como la obtención y aplicación de los recursos europeos y como la recuperación para la sociedad de las plusvalías que genera la obra pública, según mandato de la Constitución.

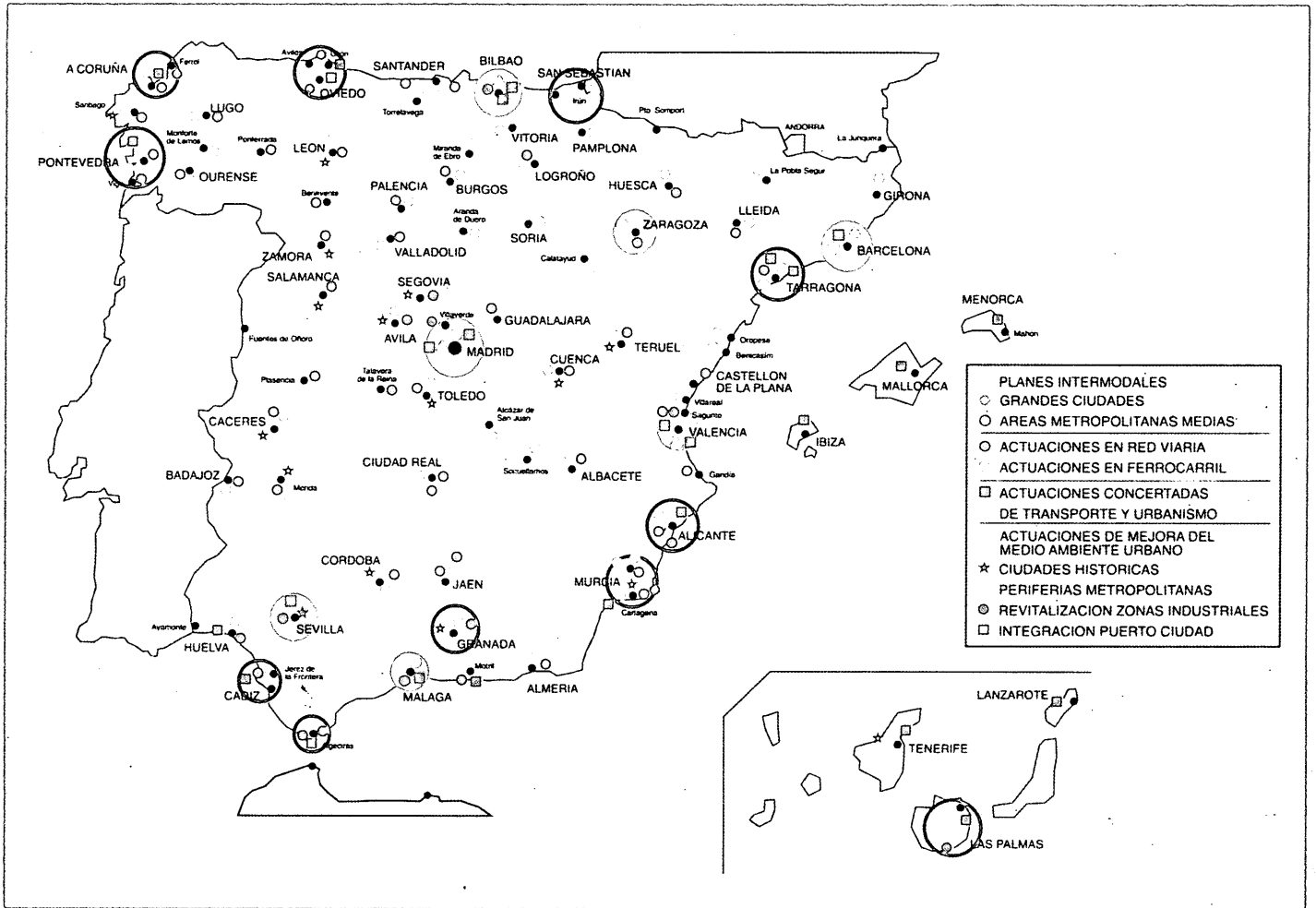
Con objeto de impulsar la Política de Ciudades se ha creado recientemente la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, dentro de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas.

Programas de actuación en las ciudades

Las líneas de intervención que se promueven, a través de los programas de actuación del PDI (Cuadro 1), son las siguientes:

■ Operaciones integradas de transporte y urbanismo: se trata de actuaciones estratégicas para impulsar la reestructuración de las ciudades y pueden ser de renovación en los núcleos urbanos, estructurantes del crecimiento de la periferia metropolitana o de rehabilitación de áreas centrales.

Programa inicial de propuestas de actuaciones en la red de ciudades



■ Desarrollo de los sistemas de transporte intermodal: mediante la planificación intermodal de las redes, ejecución de intercambiadores y de infraestructuras plurimodales, creación de un marco estable de financiación, etc.

■ Integración de las infraestructuras de transporte con la ciudad y el entorno natural: tanto en el planeamiento como en la ejecución de las nuevas infraestructuras, y mediante actuaciones de mejora de la integración en las existentes.

■ Mejora del medio urbano: mediante actuaciones de ordenación del transporte y la recuperación de los espacios públicos, coordinadas con la rehabilitación integrada de áreas urbanas.

■ Promoción de suelo urbanizado: para dinamizar la oferta de productos inmobiliarios en sec-

tores de demanda no satisfecha (VPO, Industria, etc) y en áreas que requieren dinamización (Actuaciones estratégicas, zonas en declive, etc)

En los diversos artículos que se incluyen en este número se desarrollan las actuaciones que se están acometiendo en planeamiento intermodal, integración urbana del ferrocarril y un ejemplo de actuación concertada de transporte y urbanismo, en el Delta del Llobregat.

La estrategia de transportes

La estrategia de transportes que propone el PDI en las ciudades tiene como eje fundamental la potenciación del transporte colectivo, especialmente en las áreas metropolitanas en las que la única forma efectiva de acometer los problemas de congestión y falta de accesibilidad actuales,

CUADRO 2: DIRECTRICES PARA EL DISEÑO DE ACTUACIONES DE TRANSPORTE URBANO

RED VIARIA

- Soporte de la descentralización.
- Estructuradora de las periferias urbanas.
- Especial énfasis en el tráfico de tránsito: circunvalaciones
- Limitación de capacidad en los accesos a los cascos consolidados en función de la capacidad de acogida ambiental a los mismos.
- Jerarquización y mallado periférico.
- Adecuación del diseño de los enlaces a la jerarquización de la red.
- Soporte de transporte colectivo-bus.

TRANSPORTE COLECTIVO

■ Ferrocarril

- Soporte de los grandes flujos radiales.
- Calidad de servicio competitiva con el vehículo privado: servicios exprés.
- Incremento del área de influencia de los corredores existentes: Acceso a estaciones, nuevas estaciones, aparcamientos de disuasión en edificios, operaciones de nueva centralidad.
- Exclusividad de la infraestructura y eliminación de cuellos de botella.
- Red exprés regional (RER) a partir de la Red de Cercanías actual.
- Nuevos modos de transporte de capacidad intermedia (Metro ligero).

■ Autobuses

- Red capilar suburbana de alimentación al ferrocarril
- Red complementaria al ferrocarril con penetraciones troncales en plataforma reservada.

■ Intercambiadores

- RER-METRO en el interior de la red urbana.
- BUS-METRO en el borde de la trama urbana central.

debe basarse en un sistema intermodal de transporte colectivo que provea una alternativa real al automóvil.

La integración del planteamiento del transporte y de las estrategias territoriales en un plan concertado en cada ciudad, permitirá introducir nuevos métodos de gestión de la demanda del transporte.

La infraestructura y la vida social y económica de nuestras ciudades, no permite absorber el incremento de la movilidad urbana mediante el vehículo privado. Es aconsejable disuadir la penetración de automóviles a las zonas más congestionadas de las ciudades, limitando la

construcción de una nueva red viaria a la estructuración de las periferias metropolitanas, y simultáneamente potenciar la utilización del transporte colectivo para la movilidad radial, favoreciendo la penetración de las líneas férreas y de autobuses a las áreas centrales. Las directrices para el diseño de las redes se recogen en el cuadro 2.

Ámbitos de actuación

Dada la diversidad de actuaciones necesarias en las ciudades, y el número de ciudades que las requieren, la intervención del MOPTMA será variada, aplicando los diversos programas de actua-

ción a la red de ciudades. El PDI propone actuar en 93 ciudades, que cubren más del 60% de la población española, en las 17 Comunidades Autónomas, incluyendo las insulares.

Los ámbitos de actuación contemplados por el PDI, cuyo programa inicial se refleja en el mapa adjunto como propuesta de concertación con las Administraciones territoriales, son los siguientes:

■ **Áreas Metropolitanas:** en las que se desarrollarán Planes Intermodales de Transporte y ciertas actuaciones singulares como Operaciones de carácter de Estado, junto a actuaciones específicas de transporte.

■ **Ciudades Intermedias:** en las que se desarrollarán importantes actuaciones de transporte y de mejora del medio ambiente urbano.

■ **Otras ciudades con más de 50.000 habitantes:** en las que se aplicarán los programas de actuaciones sectoriales y los programas de mejora del medio ambiente urbano.

La selección, definición y priorización de las actuaciones del MOPTMA partirá de estos criterios establecidos en el PDI, a través de los oportunos estudios y directrices de transporte de las infraestructuras estatales y de urbanismo para el desarrollo de las actuaciones de integración, y las áreas urbanas complementarias, a urbanizar.

Este proceso de programación de actuaciones se ofrecerá siempre a las administraciones territoriales para su concertación, evitando, en la medida de lo posible, la reducción de la coordinación con las demás administraciones tan solo a los procedimientos establecidos en la legislación.

Las propuestas de actuación existentes, históricas muchas veces, contenidas en planes sectoriales en algunos casos, y urbanísticos en otros, requieren normalmente ser estudiadas en el contexto de las nuevas directrices ya que, según su procedencia y dado su carácter sectorial y no concertado, suelen ser poco funcionales, bien para el transporte o bien para la ciudad, y habitualmente no están planteadas con un criterio de optimización de recursos (presupuestarios, suelo, etc.) para el conjunto de las Administraciones que de una forma u otra resultan afectadas.

La realización de estudios de transporte y urbanismo, conjuntamente por las Administraciones, suele derivar en nuevos enfoques de los problemas y en la formulación de propuestas que modifican, transformándolos o complementándolos con otras actuaciones, las soluciones unilaterales que generalmente estaban atascadas, convertidas en una fuente de conflictos para la ciudad y para la administración.

Asimismo, el análisis a medio plazo, de las estrategias territoriales y el planeamiento intermodal del transporte, contemplando las previsiones de la actuación pública de las administraciones conduce a la propuesta conjunta de nuevas actuaciones necesarias.

La programación de las actuaciones se hará normalmente tras el proceso de concertación, mediante convenios de cooperación y, cuando sea conveniente, creando la oportuna Comisión mixta, Consorcio o Sociedad instrumental que aborde, con la participación de todas las administraciones competentes, la planificación, gestión urbanística, proyecto y ejecución de la actuación. ■