

La congestión vial: ¿problema o solución?

Màrius Navazo, mariusnavazo@hotmail.com
Sabadell (España), abril de 2006.

Introducción: los retos actuales de la movilidad

Actualmente toda política de movilidad tiene que contemplar y tener como objetivo principal la consecución de tres aspectos fundamentales, presentes todos ellos en el marco legal de nuestro país: el cumplimiento del Protocolo de Kioto, la protección de la salud en términos de contaminación atmosférica y acústica y, por último, la garantía del derecho a la accesibilidad de todas las personas. Evidentemente, el interés por el cumplimiento de estos objetivos ha de compatibilizarse con otros como son la mejora de la competitividad económica del país, el aumento del *confort* y la seguridad de los desplazamientos, la mejora de la accesibilidad a los diferentes polos generadores y atractores de movilidad, etc.

Ante los objetivos mencionados, seguramente existirá un amplio consenso a la hora de afirmar que sólo un modelo de movilidad basado en los transportes colectivos y los transportes no motorizados puede asegurar su cumplimiento. Si es así, entonces también se estará de acuerdo en la necesidad de un cambio modal en las pautas de movilidad de nuestro país. Sin embargo, seguramente, ante el interrogante sobre cómo conseguir el mencionado cambio modal se iniciará la divergencia de opiniones.

Desde diferentes sectores está ampliamente aceptado que el camino hacia el cambio modal pasa necesariamente por estrategias *push & pull*. Después de muchas experiencias realizadas en Europa donde se han potenciado y promovido los transportes más sostenibles (estrategias *pull*, de atracción de usuarios), se ha concluido que este fomento no conduce a un modelo donde el coche tenga un peso menor si no se actúa paralelamente para conseguir reducir el uso del coche (estrategias *push*, de expulsión de usuarios). En este sentido, toman especial interés actuaciones que, a la vez que mejoran los transportes más sostenibles, reducen el espacio destinado al vehículo privado (introducción del tranvía, implantación de *carriles bus* o *bici*, peatonalizaciones, etcétera), así como el reconocimiento de la política de aparcamiento como una herramienta muy eficaz en el control del uso del coche.

Ahora bien, más allá de las actuaciones que se puedan implementar, es necesario tener bien presente un elemento que condiciona en gran manera la elección individual de las personas (o mejor dicho, de los conductores): la congestión vial. Ciertamente, a pesar de la divergencia de opinión en otros temas, se puede afirmar que existe un amplio acuerdo en el hecho de que los transportes colectivos son una verdadera alternativa al coche allí donde existe un entorno de congestión vial, gracias a la elevada demanda que aparece sobre los primeros. En definitiva, pues, aceptar la afirmación anterior significa reconocer que la congestión vial no sólo expulsa usuarios del vehículo privado, sino que a la vez convierte a los transportes colectivos en rentables y competitivos. Así, pues, ¿es la congestión vial verdaderamente un problema? Es evidente que nadie desea encontrarse en medio de una caravana, pero ¿puede solucionarse la congestión vial? Si no fuera así (aspecto en el que se centrará la atención más adelante), entonces es responsabilidad del planificador dejar de preocuparse por su eliminación para comenzar a entender la congestión vial como una aliada en la consecución de los retos actuales de la movilidad.

Los modelos de oferta *versus* los modelos de demanda

Pero lamentablemente, contrariamente a considerar la congestión vial como un elemento de promoción del cambio modal, ésta ha sido tratada tradicionalmente como un problema a *resolver*, construyéndose para tal efecto un amplio abanico de simuladores de tráfico. Estos simuladores, a través de la proyección de la demanda a un horizonte determinado, definen la futura red vial necesaria para absorber el tráfico sin congestiones viales. La definición de la red futura se realiza a través de un amplio conjunto de hipótesis y ponderaciones de vectores, a menudo considerados de forma opaca y rígida dentro del programa informático, de manera que muchas veces los simuladores resultan ser herramientas enigmáticas de las cuales sólo se obtiene un único resultado. Ahora bien, es necesario tener presente que el hecho de que sean algoritmos matemáticos no los convierten en más neutros ni mejores que una argumentación cualitativa que justifique la elección o la desestimación de las propuestas, dado que los simuladores incorporan tantas hipótesis y consideraciones previas como puedan contener otros esquemas de evaluación más cualitativos y transparentes.

Pero más allá de los problemas de transparencia que presentan ciertos simuladores, lo que verdaderamente resulta necesario subrayar es la propia naturaleza de los simuladores como herramientas para crear modelos de demanda. Es decir, los simuladores parten de la proyección tendencial de la demanda con el

objetivo de adaptar la oferta infraestructural a la tendencia observada. En contraposición, los modelos de oferta parten de una definición de oferta infraestructural, de manera que se exige a la demanda futura que se adapte a la infraestructura ofertada, aunque esto signifique romper con ciertas tendencias actuales.

Precisamente, el papel de la planificación es definir primeramente el escenario futuro que se desea alcanzar, con el objetivo de diseñar, seguidamente, un conjunto de propuestas que permitan su consecución. Traducido en términos de la planificación de las infraestructuras de transporte, esto conlleva que no se tiene que responder prioritariamente a la demanda presumida, sino al modelo de movilidad que se quiere alcanzar. Esta afirmación no significa que la demanda deba ser obviada —dado que muestra los déficits más importantes y las prioridades de actuación— sino que pretende poner de manifiesto la jerarquía de criterios: si no se antepone el modelo de movilidad a la demanda, se obtiene como resultado que la demanda —a través de determinar las infraestructuras a construir— acaba por determinar el modelo de movilidad y, consecuentemente, el modelo territorial de país. Así, pues, es necesario que la planificación se libere de la esclavitud impuesta por los escenarios tendenciales de la demanda, con el objetivo de convertirse en agente propositivo de nuevos escenarios que estén en consonancia con los retos presentes, integrando los modelos de demanda y de oferta en los trabajos a realizar y reconociendo su complementariedad.

En este sentido, para definir un modelo de oferta de infraestructuras de transporte resulta imprescindible reconocer que las infraestructuras no son una finalidad en ellas mismas, sino que sirven a la movilidad. Las infraestructuras que se propongan, pues, tendrán sentido en tanto que elementos que ayudan a condicionar la demanda y, consecuentemente, a configurar un modelo de movilidad. Así pues, dejar de lado la subordinación exclusiva a los modelos de demanda significa reconocer que la oferta determina la demanda, de manera que cuanto más oferta vial mayor demanda habrá de movilidad en vehículo privado, e igualmente en términos ferroviarios. Inversamente, también debe reconocerse que una menor oferta conlleva una menor demanda, tanto en términos viarios como ferroviarios.

La congestión y la inducción o supresión de tráfico

El año 1998, desde el Gobierno Británico y *London Transport*, se encargó un estudio titulado *Traffic impact of highway capacity reductions: assessment of the evidence* (Cains, Hass-Klau y Goodwin, 1998). En base a la afirmación del Departamento de Transportes Británico a través del Standing Advisory Committee for Trunk Road Assessment (SACTRA), respecto de que las ampliaciones de la capacidad de la red viaria generan con gran probabilidad una inducción significativa de nuevo tráfico de vehículos privados, este estudio pretendía observar si, por simetría, debe esperarse que una reducción de capacidad de la red conduzca a una supresión de tráfico, de manera que los impactos de las reducciones de capacidad en el tráfico sean menos severas de lo que podría ser esperable en un primer momento. El estudio se realizó en base a 50 ejemplos de diferentes continentes donde la reducción de capacidad para vehículos privados se efectuó en favor de los transportes colectivos, los peatones o las bicicletas. Sin entrar aquí en detalles, el estudio concluye que prácticamente en todos los casos se observa un decrecimiento del tráfico que circula por el conjunto del área que se considera afectada por la reducción de capacidad. Y aún más importante: no se identifica ningún ejemplo donde la reducción del espacio para los coches conlleve a largo plazo un caos de tráfico o una congestión perpetua. En concreto, generalmente sucede que se mantiene el mismo nivel de congestión, aunque con una capacidad de la red y unos volúmenes de tráfico inferiores. En definitiva, se observa como las personas adquieren diferentes estrategias de desplazamiento dependiendo de la oferta de modos de transporte, de manera que una mayor oferta vial provoca la aparición de nuevo tráfico (inducción) y una reducción de capacidad provoca una desaparición (supresión).

En conclusión, puede afirmarse que, independientemente del nivel de oferta vial, los niveles de servicio —es decir, el uso de la infraestructura— son siempre parecidos: tendentes a la congestión. Seguramente, esto es así porque tenemos un gran número de conductores que no utilizan el coche cotidianamente —así como también un gran número de potenciales compradores de coches— que ante una hipotética ampliación de la capacidad viaria resultan fácilmente nuevos usuarios del vehículo privado. Por lo tanto, si se reconoce la congestión como el punto de equilibrio al cual tiende la red vial (sobretudo en entornos metropolitanos), entonces es necesario aprender a utilizar la congestión de manera interesada.

En este sentido, una primera consecuencia a subrayar es el hecho de que resulta desaconsejable la ampliación de la capacidad vial, dado que en términos ambientales, sociales y económicos una congestión originada por cien mil coches en circulación siempre será preferible a una congestión de doscientos mil vehículos.

La capacidad de vehículos *versus* la capacidad de personas

Así pues, resulta razonable pensar en la contención de la actual oferta vial, lo que no excluye ciertas actuaciones de mejora o propuestas estratégicas que surjan de la reflexión del modelo territorial. Consecuentemente, si los incrementos de demanda de movilidad no se solucionan a través de un aumento de la capacidad de la red vial, la solución pasa inevitablemente por las infraestructuras para transportes colectivos. Es decir, en aquellos corredores donde la demanda supere la capacidad de las redes actuales de transporte, debe aumentarse su capacidad con infraestructuras para los transportes colectivos. Se trata, en definitiva, de reconocer que mientras la actual red vial cubre vastamente el territorio, las infraestructuras para transportes colectivos se limitan aún hoy a un número reducido de corredores, siendo necesaria su extensión tanto en términos de población como de superficie servida.

Por otro lado, los motivos para contener la oferta vial van más allá de lo expuesto hasta aquí. En términos estrictamente funcionales de la propia red vial, debe tenerse presente que los núcleos urbanos siempre serán cuellos de botella en el grafo de la red. Siendo que las personas normalmente nos desplazamos desde un área urbanizada hasta otra, no podemos obviar que por mucho que se amplíe la capacidad de la red vial interurbana, nunca podrá ser ampliada la capacidad de la trama urbana (a no ser que derrumbemos los edificios). Por lo tanto, tal y como explica Larrosa (2003), de poco sirve correr mucho en los tramos interurbanos si después consumimos todo el tiempo ahorrado atascados en los últimos tres kilómetros de nuestro recorrido. De hecho, la falta de consideración de la accesibilidad puerta a puerta es una grave carencia de muchos simuladores de tráfico, los cuales obvian tanto las congestiones en la red secundaria y en las entradas de los núcleos urbanos, como la extensión de estas congestiones hasta la red básica.

En definitiva, se debe dejar de pensar las ciudades y el territorio desde la obsesión de las capacidades. De hecho, para ser precisos, lo que ha preocupado en relación al sistema de transporte no ha sido la capacidad de la red vial en términos de personas transportadas, sino de vehículos en circulación. Si no fuera así, no debería preocupar a nadie la conversión de un carril de autopista a un *carril BUS-VAO*¹, o destinar un carril urbano al tranvía, dado que no es necesario insistir en que su capacidad para transportar es muy superior a la de un carril convencional. Ahora bien, contrariamente, a menudo resulta más que difícil la conversión de un carril convencional en *carril bus*, de manera que los autobuses siguen atrapados entre el resto del tráfico y circulando a velocidades inferiores que los coches a causa de las paradas que deben efectuar. Este hecho, obliga a plantearnos cuál es el privilegio que otorgamos a los usuarios del autobús ante el coche, o dicho de otra manera, cómo premiamos a aquellas personas que se desplazan con el menor impacto ambiental y en un modo de transporte que promueve la igualdad social.

Resulta evidente, pues, que hoy la tarea del planificador tiene que ser mucho más compleja que un mero ejercicio de capacidades y flujos de vehículos, con el objetivo de integrar en la planificación los objetivos y retos en torno a la sostenibilidad y a la equidad social.

La legalidad de la planificación

Muchas voces dirán que todo lo aquí expuesto es un manifiesto en contra del coche, y hasta en contra del progreso. Pero nada más lejos de las intenciones de este escrito. En concreto, lo que aquí se pretende poner de relieve es que no hay ninguna Ley ni Declaración Universal que hable del derecho de ir en coche como un derecho de los individuos, mientras que sí que existe un marco legislativo que habla del derecho a la accesibilidad y de la necesidad de un desarrollo sostenible. Y es precisamente el cumplimiento de estos objetivos lo que aquí se considera progreso, contrariamente a dejarse llevar por la omnipresencia y omnipotencia del coche.

Evidentemente, el coche debe tener un papel en el sistema de transportes, pero nuestra sociedad no le ha sabido otorgar el lugar adecuado con tal de hacer compatible las necesidades de movilidad con otras necesidades de orden ambiental, social y económico. Y por mucho que en un futuro los coches no emitan ninguna contaminación atmosférica o acústica, nunca serán el modo de transporte en el que basar el sistema de transportes porque no disponemos del espacio necesario para destinarlo a un coche por persona ni tampoco todas las personas pueden conducir.

Así pues, resulta necesario desplegar los modos de transporte más sostenibles y universales, es decir, accesibles a la totalidad de la población. En este sentido, pues, no se puede contener la oferta de transportes colectivos alegando siempre que no existe suficiente demanda para implantar nuevas infraestructuras o servicios. Con este argumento no se solucionan los problemas que el planificador tiene que afrontar. Por lo tanto, es necesario superar el mito de la falta de demanda en el cual nos hemos instalado, para atrevernos a crear una oferta potente de transportes colectivos sin miedo a que los convoys o autobuses se desplacen

¹Nota del editor: las siglas «VAO» hacen referencia a «vehículos de alta ocupación», es decir con dos o más ocupantes.

vacíos en un horizonte de 10 o 20 años (horizonte adecuado para la evaluación de infraestructuras). Eso sí, para tal efecto es imprescindible frenar el drástico incremento de oferta vial, utilizar la congestión y canalizar los nuevos incrementos de demanda hacia los transportes colectivos. Se trata, pues, de tener a la congestión vial como aliada en este cambio necesario de modelo de movilidad.

La respuesta para aquellos que digan que necesitamos más oferta vial porque una sociedad no puede permitirse una congestión permanente, debe ser que la única garantía para disponer de una red vial eficiente (es decir, que permita desplazarse a las velocidades para las cuáles ha sido diseñada) es la conversión de carriles convencionales a *BUS-VAO*. Ésta es la única manera de conseguir que exista un carril por donde los servicios de emergencia y los modos más sostenibles de transporte se desplacen; ésta es la única garantía de que no se llenará de coches, convirtiéndose ineficiente otra vez, tal y como pasaría si añadiéramos nuevos carriles convencionales.

Un aspecto positivo de esta aliada es el hecho de que la congestión afecta a todos los conductores por igual, sin distinción de clase social, a diferencia de otras medidas como los peajes urbanos. También una política de aparcamientos que apueste por una drástica reducción de los aparcamientos en destino, a precios simbólicos o gratuitos, tiene que considerarse como una medida que discrimina lo mínimo posible en el uso de los distintos modos de transporte.

Ahora bien, contrariamente a lo expuesto aquí, las administraciones siguen planificando bajo paradigmas que poco tienen que ver con las necesidades de hoy. Por todas partes (en la administración pública, en la empresa privada, en el mundo académico) nos encontraremos con técnicos aferrados a modelos de simulación de tráfico que ni tan sólo incorporan parámetros relativos a emisiones de gases de efecto invernadero, ni NO_x o partículas, modelos diseñados en tiempos en que el paradigma de progreso era conseguir un mayor volumen de coches en fluida circulación. Existe poca valentía entre los técnicos para romper esta inercia, y aún menos para convencer a los políticos de la necesidad de romperla. Pocos técnicos se creen que se pueda proponer un verdadero modelo alternativo de movilidad sin llegar al caos, de manera que siguen erigiendo al coche como pilar intocable y básico de toda política de movilidad, introduciendo tan sólo algunos parches maquilladores al modelo actual. Siguen la inercia de lo aprendido, haciendo caso omiso a los requerimientos ambientales y los retos sociales contemporáneos, y con la conciencia tranquila de estar haciendo lo mejor posible.

Cómo se entiende sino que, en el caso de la Región Metropolitana de Barcelona (que es el caso que mejor conoce este autor), se siga hablando de la necesidad de proyectos nacidos hace 40 años que contemplan hasta 7 nuevas autovías en el conjunto de las 2 comarcas del Vallès (dónde viven 1,2 millones de personas) y aún sea difícil encontrar voces que apuesten por nuevas líneas de cercanías en el Vallès, territorio que no ha construido una nueva línea desde hace 80 años.² ¿Cómo puede ser que los mismos técnicos que argumentan la necesidad de más autovías y autopistas ante la creciente demanda de movilidad sean los mismos que sostienen que no hay suficiente demanda para construir nuevas líneas ferroviarias ni *carriles bus*? No existe valentía para proyectar una línea de tren porque se teme que después los trenes viajen vacíos, mientras que todo el mundo tiene la convicción —como ya se ha dicho antes— que una nueva autovía va a estar rápidamente repleta de coches. ¿Porqué se aplican razonamientos diferentes ante la necesidad de desplazamiento que nos impone nuestro modelo territorial? Y más curioso aún: ¿cómo puede ser que la construcción de un nuevo cinturón orbital siga teniendo tanto apoyo entre los técnicos, cuando hasta existe un estudio realizado por la misma Cámara de Comercio de Barcelona —uno de los principales actores a favor de su construcción— donde se afirma que a pesar de su construcción el problema de la congestión en la región se agudizará? ¿Construir para estar más congestionados? ¿Hasta cuándo está dispuesto el mundo técnico a seguir validando y apoyando estas aportaciones?

Parece intuirse, pues, que buena parte de las peticiones de cambio de modelo no surgen de los despachos donde se planifican las infraestructuras de transporte, sino de ciertos ámbitos de la sociedad civil. Son estos sectores los que presionan a los políticos para forzar un cambio. Pero como todo cambio, necesita de valentía, y —en este caso— no se encuentra ni en los políticos ni en los técnicos, los cuales desaprovechan la justificación que el marco legal vigente les brinda para atreverse a innovar con propuestas novedosas. Por ejemplo, amparados por la futura ley del aire que está preparando el Ministerio de Medio Ambiente, ¿por qué no nos preguntamos cuántos coches pueden circular en las principales regiones metropolitanas del país para cumplir con los umbrales legales de emisiones de gases nocivos para la salud humana? ¿Y en qué oferta vial se traducen estos volúmenes? ¿No podría ser esto una buena manera y un simple razonamiento (no quiero decir con ello que sea sencillo de calcular) para diseñar un plan de movilidad en sintonía con la contemporaneidad? ¿De qué nos sirve la nueva legislación si no cambia el día a día de las actuaciones concretas? Y aún más: ¿qué debe guiar la planificación sino la propia legislación vigente?

²Actualmente tan sólo se tiene previsto construir 2 km nuevos de ferrocarril en el interior de las comarcas del Vallès, como tramo de unión entre dos líneas existentes.

Dicho de otra manera, ¿debemos planificar pensando en el derecho a conducir y acceder a todas partes en coche, cuando dicho derecho no existe?

Podría parecer que estas líneas únicamente arremeten contra los técnicos, dejando incólumes a los políticos. Ahora bien, nada más lejos de mi intención exculpar a la política de su gran parte de responsabilidad en este asunto. Simplemente, no he tratado ni de la política ni de los *lobbies* que puedan existir, pues he querido hablar sobre aquello que creo conocer mejor.

En definitiva, y a modo de conclusión, si se acepta que la planificación debe pensar el territorio como un proyecto colectivo y multidimensional —y no sólo desde el punto de vista de ciertos intereses particulares y con una visión unisectorial— se estará de acuerdo en que el coche nunca podrá ser la solución para resolver las desigualdades sociales y los problemas medioambientales originados por el actual modelo de movilidad. Ahora bien, debe tenerse bien presente que los objetivos de sostenibilidad e inclusión social no forman parte de un discurso utópico, sino que —tal y como se ha apuntado en el inicio— están claramente legislados. Utopía sería hablar —en el marco neoliberal y globalizador de nuestro sistema económico— sobre conseguir el máximo grado de autosuficiencia de las regiones para volver eficiente y sostenible el proceso de distribución de mercancías. Ahora bien, aquí no se ha hablado de los deseos o ilusiones del autor, sino del marco legal actual.

Por lo tanto, debe tenerse claro que exigir el cumplimiento de los objetivos aquí expuestos no es pedir ninguna utopía sino el cumplimiento de la legalidad vigente. Y precisamente, hacer posible el cumplimiento de la ley no puede ser otra cosa que la primera responsabilidad y el reto principal de la planificación.

Referencias bibliográficas

Cains, S.; Hass-Klau, C.; Goodwin, P.

1998 *Traffic Impact of Highway capacity reductions: assessment of the evidence*
London, Landor Publishing

Larrosa, M.

2003 «Xarxa viària a la regió metropolitana. Un balanç»
Papers, Regió Metropolitana de Barcelona, 38, p. 63–85

