

# Gobierno Local a debate: movilidad urbana



# **Gobierno Local a debate: movilidad urbana**



# Gobierno Local a debate: movilidad urbana



Los textos incluidos en esta publicación proceden del taller *Gobierno Local a debate: movilidad urbana*, celebrado en mayo de 2014 y organizado por el Centro de Estudios Andaluces dentro del Programa de Investigación Observatorio de Gobierno Local en Andalucía.

Edita:  
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,  
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores  
© De la edición:  
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces  
Bailén, 50 — 41001 Sevilla  
Tel.: 955 055 210  
Fax: 955 055 211  
[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Primera edición, junio de 2014

ISBN: 978-84-942332-4-1

1.	INTRODUCCIÓN .....	9
2.	LA MOVILIDAD URBANA: DIAGNÓSTICO Y ALGUNAS EXPERIENCIAS .....	11
3.	DIAGNÓSTICO Y ACCIONES DE MEJORA.....	21
4.	ANEXO. PARTICIPANTES EN LOS GRUPOS DE TRABAJO .....	29





# 1. Introducción

Clemente J. Navarro

Investigador del Observatorio del Gobierno Local de Andalucía de la Fundación

Centro de Estudios Andaluces

Catedrático de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide

**D**esde el año 2012 el Observatorio del Gobierno Local en Andalucía (OGLA) viene celebrando el ciclo de talleres *Gobierno Local a debate*. Su objetivo principal es crear un espacio en el que especialistas del mundo académico, técnicos y decisores públicos intercambien conocimientos y experiencias que, por una parte, redunden en un mejor diagnóstico de diversos asuntos que sean relevantes para las administraciones y gobiernos locales, y por otra, generen y orienten las posibles estrategias de actuación al respecto. No es su objetivo, pues, elaborar documentos académicos, sino reflejar y difundir el debate, las reflexiones y las propuestas que los propios actores implicados desarrollan.

A propuesta del Comité Asesor del OGLA, en el que participan especialistas de diversas universidades e instituciones, cada taller se centra en un asunto de interés público, ya sea porque se traten temas claves para los gobiernos y administraciones locales, ya sea porque aborden retos a los que se enfrentan en la actualidad.

Para alcanzar este objetivo, desde el año 2014, la metodología de trabajo en los talleres es eminentemente práctica. En primer lugar, la persona especialista, propuesta por el Comité Asesor del OGLA, presenta un diagnóstico sobre el asunto que se aborda, así como algunas estrategias y/o experiencias desarrolladas al respecto a modo de ejemplos. En segundo lugar, las personas participantes, que provienen tanto del ámbito académico como de la Administración Pública, se organizan en grupos para debatir sobre ambos aspectos, recogiendo sus aportaciones.

Este documento recopila, por un lado, un resumen de la intervención realizada por el especialista invitado al taller, y por otro, un resumen de las aportaciones realizadas por los participantes. El texto no tiene como finalidad realizar una nueva contribución académica, sino reflejar una reflexión compartida entre todos aquellos que estudian y han de gestionar el asunto sobre el que se debate, con el objetivo de que pueda ser útil para otros, y en especial, para quienes desarrollan las labores de gestión y la toma de decisiones en las administraciones locales. Se trata, pues, de un texto breve, sencillo, que sugiere ideas y posibles estrategias de actuación, sin pretender desarrollar un recorrido exhaustivo sobre el diagnóstico o todas las posibles estrategias de actuación existentes al respecto.

En el primer taller celebrado el 14 de mayo 2014 el tema propuesto a debate ha sido la *movilidad urbana*. Se trata de un asunto central en la vida cotidiana de la ciudadanía y de la gestión municipal, con importantes repercusiones en la calidad de vida, en el desarrollo económico local y que, en general, trasciende el ámbito local, por lo que es necesario el desarrollo de una perspectiva inter-municipal, o incluso, regional. La planificación y la gestión de la movilidad supone, en fin, un instrumento importante para garantizar la cohesión social y territorial. Esperamos que el presente documento sea de utilidad al sugerir líneas para el debate y la reflexión necesaria sobre diferentes estrategias de actuación sobre un asunto central de la vida cotidiana en los municipios.

## 2. La movilidad urbana: diagnóstico y algunas experiencias

Rafael Sánchez Cantero  
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

### 2.1. La problemática asociada a la movilidad en las aglomeraciones urbanas

La movilidad de las personas en las ciudades y sus entornos metropolitanos es una preocupación para las administraciones públicas desde los años setenta, cuando surgen los primeros problemas derivados de la utilización masiva del coche en las ciudades. Desde entonces, a pesar de la mejora de los sistemas de transporte público, la gran inversión en infraestructuras de transporte y la enorme evolución tecnológica de los vehículos en cuanto a eficiencia energética y reducción de emisiones. Los problemas, entre otros, de salud, medioambientales y financieros ocasionados por el transporte no han dejado de aumentar.

La Encuesta Social sobre la Movilidad Cotidiana en las Aglomeraciones Urbanas de Andalucía realizada en 2011 por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía refleja el papel hegemónico que sigue teniendo el vehículo privado, que supone, de media, casi el 60 % de la movilidad, mientras que el transporte público apenas supera el 10 % de los viajes. La movilidad no motorizada, a pie o en bicicleta, aunque es inferior a la de periodos anteriores, sigue suponiendo un porcentaje muy significativo de la movilidad cotidiana, con casi un tercio de los viajes totales, siendo este el modo de transporte más económico, eficiente, respetuoso con el medio ambiente y beneficioso para la salud; Andalucía destaca por su gran potencial. Esto se debe, entre otras cosas,

a su clima benigno y a un sistema de ciudades que ha conservado, en muchos casos, una estructura urbana densa, compacta y compleja, típica de la ciudad mediterránea y alejada de los modelos urbanísticos de baja densidad, dispersos y monofuncionales, donde la movilidad se basa casi exclusivamente en el vehículo privado y donde los sistemas de transporte público son altamente ineficaces y costosos.

La movilidad en los ámbitos urbanos y metropolitanos, y la problemática derivada del uso masivo y abusivo del vehículo privado ha sido diagnosticada de forma suficiente durante las últimas décadas, llegándose a calificar el sistema de transporte en las ciudades, en general, como ineficiente desde un punto de vista funcional, agresivo con el medio ambiente y la salud de las personas, además de injusto socialmente.

En este sentido, existen numerosas normas, leyes y decretos, planes y documentos estratégicos, tanto a nivel europeo y estatal como a nivel autonómico, entre los que se pueden destacar los siguientes:

Normativa	Año	Ámbito
Plan de Transporte del Área Metropolitana de Sevilla: Plan de Movilidad Sostenible	2007	Agglomeration Urbana de Sevilla
Reglamento 1370/2007 sobre los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera	2007	UE
Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía	2007	Andalucía
Estrategia Española de Desarrollo Sostenible	2007	Estado
Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera	2007	Estado
Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible	2011	Estado
Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL)	2011	Estado
Libro Blanco del Transporte	2011	UE
Estrategia Andaluza de Sostenibilidad urbana	2011	Andalucía
Ley Andaluza de Movilidad Sostenible (borrador de Anteproyecto)	2014	Andalucía

Fuente: elaboración propia.

La mayor parte de estos documentos realizan un diagnóstico parecido del problema que supone el sector transporte y la movilidad de las personas y mercancías en las ciudades y sus ámbitos metropolitanos, desde un punto de vista económico, ambiental,

funcional y de eficiencia energética. Básicamente, hemos desarrollado aglomeraciones urbanas donde el sistema de transporte es ineficiente debido a las grandes distancias que se recorren y el elevado consumo de energía y tiempo que ello provoca. También es muy agresivo con el medio ambiente y la salud de las personas debido, entre otras cosas, a la alta ocupación del espacio público por el vehículo privado, la polución, la accidentalidad y el efecto sobre el cambio climático de las emisiones de CO<sub>2</sub> y también es injusto socialmente, ya que se trata de un sistema de transporte que proporciona una buena accesibilidad a toda clase de bienes y servicios solo a aquellas personas que disponen de un vehículo y marginando a aquellos que no disponen de él. Además, el desarrollo de estas infraestructuras de transporte ha provocado, en muchos casos, una segregación de la ciudad según los usos del suelo o los niveles de renta.

Existen muchas causas que nos han llevado a la situación actual de insostenibilidad aunque, entre todas ellas, cabe destacar el binomio formado por el vehículo particular y el diseño urbanístico.

## 2.2. El papel del automóvil

En lo que respecta al importante papel que juega el vehículo privado, es interesante remontarse a 1962 con la publicación del informe Buchanan<sup>1</sup>. Este fue un encargo del Gobierno Británico a un equipo de técnicos liderados por Colin Buchanan, consciente del problema de tráfico que se avecinaba en las ciudades debido al fuerte incremento que estaba experimentando el índice de motorización, que crecía mucho más rápidamente que la economía y que la población (en 1960 en el Reino Unido había un vehículo por cada cuatro familias). El informe, que se basa en el estudio de más de setenta ciudades en el mundo, fundamentalmente europeas y norteamericanas, llega a la conclusión de que este problema no tiene una solución mágica:

«Debemos seguir invirtiendo en los sistemas viarios, restringir el uso del vehículo privado, nueva fiscalidad que grave su uso o sistemas de transporte público; pero incluso con todo ello no seremos capaces de poner paz en esta guerra entre el coche y la ciudad».

A pesar de que el informe tiene más de cincuenta años y que, obviamente, no trata asuntos muy importantes hoy en día —como el efecto sobre el cambio climático, el importante papel de la tecnología en la gestión de la movilidad, la movilidad eléctrica

---

1 Traducido al español en 1972 como *El Tráfico y las Ciudades*, editorial Tecnos.

o los procesos participativos en la toma decisiones—, sí establece una serie de definiciones y conceptos que siguen plenamente vigentes hoy en día e incluso se venden como ideas nuevas. Por ejemplo el calmado del tráfico, la crítica al diseño, como norma general, de anillos de circunvalación; los peajes y restricciones al uso del coche en la ciudad o el importante papel del diseño urbanístico y de la edificación, pudiéndose destacar el concepto de la división de la ciudad en áreas ambientales, donde el tráfico está restringido al tráfico de acceso local y está subordinado a los aspectos ambientales y resto de usos del espacio público.

Se puede decir que todos estos augurios del informe Buchanan se han cumplido en las grandes ciudades, y en menor medida, en ciudades de tamaño medio como Sevilla o Málaga. Como consecuencia de la importancia que sigue teniendo el coche privado y de todas las actuaciones durante todo este tiempo sobre el sistema de transporte, tenemos, en general, unas aglomeraciones urbanas poco funcionales e ineficientes ya que los trayectos habituales de trabajo, compras o médico consumen mucho tiempo y mucha energía. Tenemos una ciudad donde el ruido, el estrés y la polución generan graves problemas de salud a la población, una ciudad donde la circulación de vehículos empeora notablemente el cambio climático y una ciudad injusta socialmente, segregadora y que penaliza a aquellas personas que no disponen de vehículo para moverse.

Por otra parte, resulta algo extraordinario e incompresible que la gran evolución que ha experimentado este medio de transporte durante más de cien años no haya impedido que los automóviles sigan funcionando, básicamente, gracias a un motor de combustión que tiene el mismo fundamento que el de los primeros vehículos, y que sigue siendo ineficiente desde un punto de vista energético, contaminante y generador de gases de efecto invernadero, entre otras cosas; y que la industria petrolera haya impedido, y lo siga intentando, el desarrollo de nuevas tecnologías alternativas a la utilización de los combustibles fósiles (se aconseja ver la película-documental ¿Quién mató al coche eléctrico?, 1992 <[www.vimeo.com](http://www.vimeo.com)>).

### 2.3. El modelo de desarrollo urbano

El diseño urbanístico de las ciudades y sus entornos metropolitanos es clave para entender la movilidad y proponer soluciones al problema que esta plantea. La relación entre el automóvil y el urbanismo es muy estrecha y se plantea en una doble dirección: por una parte, el automóvil es el que ha permitido que la ciudad se extienda de una forma dispersa hasta unos límites que exceden toda lógica (por ejemplo, la distancia de Los Ángeles entre extremos es de más de 100 kms), y por otra, también ha permitido

que se desarrollen grandes superficies comerciales y parques empresariales donde se concentran miles de puestos de trabajo, alejados de las zonas de residencia y que, en muchos casos, se han localizado parasitando vías de gran capacidad, condicionando su funcionalidad.

El resultado de todo este proceso de dispersión del ámbito urbano hasta donde el uso diario del coche permita, produce bajas densidades de usos y población que se traducen en un gran coste energético y ambiental, y en general, imposibilitan un sistema de transporte público de calidad y eficiente desde un punto de vista económico. Este fenómeno ha sido particularmente intenso en los ámbitos metropolitanos de las ciudades españolas durante los años de bonanza económica, entre finales de los noventa y comienzo de la crisis en 2007.

Por otra parte, el diseño urbanístico de las ciudades ha considerado siempre al vehículo como protagonista del espacio público, concibiéndose la mayor parte de la superficie de la calle como espacio de tránsito y aparcamiento para vehículos privados y marginando el resto de posibles usos de la calle como lugar de estancia, de juego, de paseo, etc. Uno de los ejemplos que mejor ilustran este modelo urbano son los PAUS del Norte de Madrid, donde, entre otras cosas, las infraestructuras viarias son tan desproporcionadas que imposibilitan cualquier desplazamiento cómodo a pie o en bicicleta. Igualmente aunque a menor escala, estos errores se han cometido en numerosos desarrollos urbanísticos de la periferia de las ciudades andaluzas.

## **2.4. La planificación de transportes**

El enfoque tradicional para resolver los crecientes problemas ocasionados por el vehículo privado en nuestras ciudades ha consistido en el desarrollo de nuevas infraestructuras viarias e infraestructuras para el transporte público enfocadas, casi exclusivamente, en los modos ferroviarios como el tranvía, el metro ligero o el tren de cercanías.

Desde un punto de vista estrictamente técnico y económico, estos sistemas de transporte público son de capacidad alta o intermedia y solo se justificarían allí donde existe una elevada demanda potencial de viajeros, especialmente en las horas punta, que no podría ser satisfecha por otros modos de transporte más económicos y flexibles como el autobús. Esta situación no se da, en general, en las ciudades de Andalucía ni en sus aglomeraciones urbanas, donde el autobús transporta más de 260 millones de pasajeros anuales a pesar de no contar, salvo excepciones, con ningún tipo de infraestructura exclusiva como plataformas reservadas.

## Demanda anual viajeros transporte público (2012)

Región urbana	Autobús urbano*	Autobús interurbano	FFCC	Metro	Barco	TOTAL
Jaén	5.000.000	1.178.188				6.178.188
Campo de Gibraltar	Nd	1.228.462				1.228.462
Costa de Huelva	7.783.592	1.752.922				9.536.514
Córdoba	19.400.000	473.542	810.314			20.683.856
Almería	5.296.500	3.293.282				8.589.782
Granada	34.714.634	9.550.309				44.264.943
Bahía de Cádiz-Jerez	4.800.000	4.899.655	3.169.915		403.123	13.272.693
Málaga	65.700.000	9.233.323	9.348.503			84.281.826
Sevilla	79.249.224	11.083.887	7.983.674	15.668.500		113.985.285
Total	221.943.950	42.693.570	21.312.406	15.668.500	403.123	302.021.549

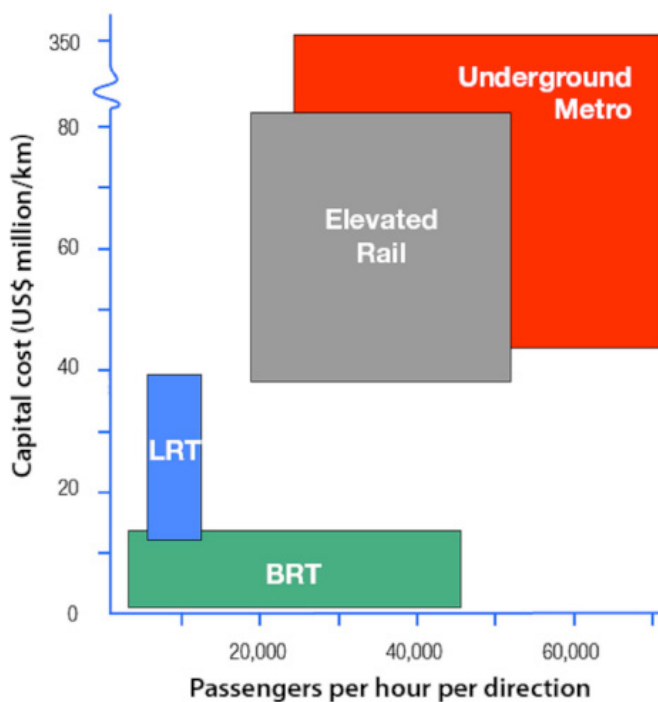
\* Solo se incluye el transporte urbano de la capital, salvo en el caso de la Bahía de Cádiz, donde sólo se tienen datos de Jerez de la Frontera y El Puerto de Santa María (fuente: elaboración propia).

La implantación de los proyectos de tranvías y metros ligeros en las ciudades andaluzas obedece más a criterios políticos y cualitativos de ordenación urbana y territorial o de recuperación del espacio público que a criterios socioeconómicos y de funcionamiento del sistema de transporte, sin que haya existido una evaluación previa que responda a cuestiones como:

- ¿Es socialmente eficiente dedicar recursos públicos a la ampliación de la capacidad del sistema de transportes?
- ¿Cuál es la contribución de la inversión de capital público en infraestructuras al desarrollo económico y a la competitividad de la economía?

Por otra parte, no ha existido una mínima comparación con otros modos de transporte más eficientes y flexibles como el autobús: actualmente existe una gran variedad de infraestructuras para este modo que proporcionan capacidades de transporte equivalentes a los tranvías y metros ligeros a un coste muy inferior y mucho más flexibles, denominados genéricamente como BRT (*Bus Rapid Transit*) y que comprenden, desde el clásico carril bus hasta las plataformas reservadas exclusivas para autobuses.





Además, el sector del autobús se encuentra inmerso en una revolución tecnológica que hará que, en un plazo relativamente corto, la mayoría de los vehículos se muevan mediante energía eléctrica en sustitución del gasóleo y el gas. Aunque actualmente su coste es elevado, aproximadamente el doble de un autobús convencional, en China circulan ya más de mil autobuses eléctricos y se encuentra en pruebas en numerosas ciudades de todo el mundo.

## 2.5. Experiencias de éxito

En este contexto de deficiente planificación urbanística y del sistema de transporte en la escala urbana y metropolitana, en las ciudades españolas en general y en las aglomeraciones urbanas andaluzas en particular, existen numerosas experiencias de éxito, entre las que se pueden citar las siguientes:

- La Red de Intercambiadores de transporte público del Consorcio Regional de Transportes de Madrid.
- Control del acceso de vehículos privados al centro de Granada mediante videovigilancia.
- La Red de Carriles Bici de Sevilla, cuarta mejor ciudad para la bicicleta según la prestigiosa web *copenhagenize.eu*. Servicio BUS+BICI del Consorcio de Transportes de Sevilla.
- Vitoria, premio capital verde de Europa en 2012.
- Recuperación del espacio público y peatonalización de los centros de numerosas ciudades en España y Andalucía.
- El metro de Bilbao.
- Movilidad eléctrica en Málaga (proyecto *Zem2all*).
- *Carsharing* (*bluemove* en Madrid y *cochele* en Sevilla, entre otros).

Entre las experiencias internacionales de países de nuestro entorno, se pueden destacar las redes de tranvías de ciudades como Estrasburgo, Viena o Lyon, entre muchas otras, o los peajes a vehículos privados para acceder a los centros de Londres y Estocolmo.

Por su parte, la problemática de la movilidad en las ciudades latinoamericanas es diferente debido a unas estructuras urbanas muy diferentes a las de las ciudades europeas, unos tamaños de ciudad, en general, muy superiores, y menor capacidad financiera para acometer grandes inversiones en infraestructuras. En este contexto, han sido muy exitosas las experiencias de infraestructuras exclusivas para autobuses, conocidas como BRT, con capacidades de transporte en las horas punta próximas a las del metro

convencional y costes muy inferiores, tanto en lo que se refiere a la inversión como a la explotación. El primer ejemplo de infraestructura de este tipo fue en Curitiba (Brasil) en los años setenta, ejemplo mundial hasta hoy en día de una correcta planificación urbana y del sistema de transporte. Actualmente existen numerosos sistemas BRT en todo el mundo, entre los que destacan el sistema Transmilenio de Bogotá, Lima, Quito, Medellín o Barranquilla, entre otros.

Actualmente, el crecimiento económico y las mejores condiciones de financiación están permitiendo a muchas de estas ciudades acometer importantes obras de infraestructura de transporte, como en el caso de los metros de Bogotá, Lima o Panamá.

## 2.6. Conclusiones

De la exposición anterior se deduce que no existen soluciones mágicas para el problema de la movilidad en las ciudades y sus aglomeraciones urbanas, sino una batería de posibles medidas coordinadas y que respondan a una visión global del problema en un horizonte de medio y largo plazo, y entre las que se pueden citar las siguientes:

- *Planificación urbanística.* Debe evitarse la extensión de la ciudad y concentrarse en la recuperación de la ciudad existente mediante su densificación, complejidad de usos del suelo y la recuperación del espacio público, entre otras cosas. En definitiva, se trata de volver al modelo de ciudad mediterránea, compacta, compleja y multifuncional, que posibilite que la mayor parte de los desplazamientos puedan realizarse a pie, en bicicleta o en transporte público. La planificación urbanística, territorial y del sistema de transporte debe ser integral y obedecer a un mismo modelo de ciudad y de aglomeración urbana.
- *Política de transporte.* Hay que restringir el uso indiscriminado del vehículo privado en las ciudades dándole un papel de invitado en lugar de protagonista del espacio público. Paralelamente hay que fomentar los sistemas de transporte público. Dadas las actuales restricciones de los presupuestos públicos y la ausencia de logros de modelos alternativos de financiación de infraestructuras de transporte (concesiones, colaboraciones público-privadas, etc.), es preciso centrarse en la optimización y mejora de los servicios existentes con las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación.
- *Modos blandos.* El fomento de la movilidad no motorizada, a pie y en bicicleta, debe constituir uno de los pilares básicos del nuevo modelo de ciudad.

- *Coordinación integración tarifaria* entre los distintos modos de transporte público, para lo cual resulta esencial la figura de los consorcios o autoridades del transporte metropolitano. En Andalucía hay que potenciar su papel y desarrollar sus competencias.
- *Medidas en centros de trabajo*. Entre las numerosas medidas que puede contener un Plan de Movilidad al Trabajo se pueden destacar las siguientes: flexibilidad horaria de entrada al trabajo de tal forma que se reduzca la intensidad de la hora punta, reducir presencia física mediante teletrabajo, rutas de transporte colectivo, subvencionar el viaje al trabajo en transporte público o en bicicleta, guarderías para el caso de grandes centros, intranet para facilitar que los trabajadores compartan coche, etc.
- *Movilidad eléctrica*. La movilidad eléctrica puede ser el complemento ideal a la movilidad no motorizada y el sistema de transporte público, especialmente en aquellos ámbitos periurbanos y metropolitanos con una urbanización dispersa o de baja densidad, que imposibilita un servicio de transporte público de calidad por su elevado coste, y siempre que ello no se traduzca en una mayor presión circulatoria sobre los centros y vías ya congestionadas. Es decir, se trata de sustituir vehículos de combustión por vehículos eléctricos en aquellos ámbitos donde no es posible un modo de transporte público alternativo al vehículo privado por su elevado coste.

También es una solución idónea para el caso de flotas de vehículos urbanos de los ayuntamientos o pequeñas furgonetas para reparto de mercancías en el interior de las ciudades.

- *Educación y concienciación social*. El cambio de modelo debe empezar por una formación desde la infancia en materia de movilidad sostenible, siendo un buen ejemplo los proyectos de Camino Escolar Seguro, así como campañas informativas y publicitarias, o talleres dedicados a los adultos.

## 3. Diagnóstico y acciones de mejora

### 3.1. Diagnóstico

Uno de los principales asuntos discutidos es la necesidad de un cambio de perspectiva respecto al tema tratado en el taller, a saber: desde el concepto de movilidad hacia el de accesibilidad. Esto supondría, principalmente, prestar atención a qué necesidades de acceso a los recursos y servicios tienen los diferentes grupos sociales en diferentes territorios, en vez de considerar como criterio de planificación y evaluación la capacidad o extensión.

Desde esta nueva perspectiva, no importaría tanto las distancias recorridas como la utilidad social de la movilidad en la vida cotidiana. La discusión se centra en la necesidad de una planificación desde esta perspectiva, atendiendo a los elementos que hagan de la movilidad un instrumento de mejora de necesidades vitales cotidianas, y de otros ámbitos.

La necesidad de este cambio de paradigma está relacionada con dejar de asociar el coche privado a la *sensación* de autonomía personal, es decir, la posibilidad de llegar a cualquier sitio en cualquier momento, demandándose lo mismo para el sistema público de transporte. Esto supondría, al menos, una visión realista del coche privado como medio de transporte, y con ello, un cambio de valores en cuanto a la movilidad y la contribución que a ello hacen los medios de transporte públicos, así como de instrumentos que regulen y/o incentiven su uso.

## Síntesis de las principales aportaciones

- La necesidad de un cambio de paradigma: movilidad versus accesibilidad.
- Modelo de movilidad urbana actual potencia inequidades sociales.
- Necesidad de mayor información y bases de datos para un mejor desarrollo analítico de la situación incluyendo perspectiva de género, edad y clase social.
- Déficit de planificación: la comunicación entre decisores y técnicos; la comunicación con la ciudadanía, la planificación a corto plazo (cada cuatro años).
- Déficit de implementación: brecha entre diagnósticos, planificación y decisiones finales.
- Principal beneficiario de las medidas ejecutadas es el usuario del coche privado.
- Situación presupuestaria actual no permite gastos en infraestructuras.
- *Mimetismo* en algunas prácticas de los pueblos pequeños con respecto a las grandes ciudades.

Respecto a los medios de transportes utilizados cotidianamente, se destaca la conceptualización que tenemos hoy en día del autobús, considerado como un transporte de segunda categoría, principalmente, por la sensación de poca fiabilidad entre sus usuarios. En cambio, el coche privado se percibe como un medio de transporte mejor, al igual que otros transportes colectivos (como el metro, el tranvía, o la bicicleta). Esto no implica que no deba mejorarse la planificación y gestión de autobuses, pues se mencionan ciertas áreas de posible mejora, por ejemplo: trayectos internos innecesarios en pequeños municipios o la modulación horaria del transporte intermunicipal.

No obstante, aparece un aspecto positivo para poder desarrollar este nuevo enfoque de la accesibilidad: las nuevas generaciones. La población más joven tiene o puede desarrollar nuevas expectativas y valores acerca de la movilidad, así como diferentes preferencias sobre distintos medios de transporte. Así, el relevo generacional puede ser una oportunidad para ir desarrollando una concepción de la movilidad en términos de accesibilidad; o mejor, *las accesibilidades*, en atención a las necesidades de diferentes grupos sociales, actividades y/o territorios.

En esta línea, otro aspecto tratado ha sido el impacto de los sistemas de movilidad actuales sobre la desigualdad social. Se debate en qué medida el modelo de movilidad desarrollado en nuestro país puede haber potenciado inequidad social. Por ejemplo, la construcción de algunas infraestructuras pueden crear barreras físicas en la ciudad que antes no existían, o la falta de oportunidades de accesibilidad en la vida cotidiana en algunos ámbitos, sectores y territorios. En este sentido, cabría pensar que la falta de oportunidades de movilidad sea una fuente de vulnerabilidad social que propicia la desigualdad y distancia social, en general, y en especial para los grupos sociales vulnerables.

Es por ello que se hace necesario insistir, aún más, en la necesidad de tener más información sistemática sobre, por un lado, las necesidades, patrones y flujos de movilidad, (diferenciando entre distintos grupos sociales más o menos vulnerables), y por otro, los propios sistemas de movilidad (medios de transportes, su planificación, uso...).

Relacionado con este tema se plantea la falta de vías reales de comunicación entre técnicos y decisores públicos, lo que puede dar lugar a cierta falta de coherencia entre los procesos de planificación que, principalmente, realizan los técnicos, y los modelos de movilidad que finalmente se impulsan por parte de los decisores públicos. De esto se deriva la necesidad de que los decisores puedan contar con información veraz sobre la viabilidad de las medidas que ponen en marcha a través de las políticas públicas de movilidad.

Aunque, a este respecto, también se señala que, en muchas ocasiones, suele haber bastante distancia entre el diagnóstico, la planificación y la forma final que adoptan las políticas de transporte. Así, suelen existir buenos diagnósticos, que suelen coincidir en gran medida entre sí, de lo que se derivan procesos de planificación con medidas concretas que, la mayoría de las veces, no suelen ponerse en práctica. No suelen plasmarse los resultados de los estudios o de los planes en las medidas que finalmente se llevan a cabo, y pocas veces se tienen en cuenta a todos los actores potencialmente implicados a la hora de elaborar una planificación para el conjunto de la ciudadanía. Es así que, en general, las medidas desarrolladas hasta ahora en materia de movilidad han dado lugar a que, aunque sea indirectamente, el principal beneficiado de las mismas haya sido el conductor de coche privado, que a su vez es menos consciente de los daños generados por este medio de transporte, desde el coste o la contaminación, al uso del tiempo o el estrés personal, entre otros.

Junto con esta cuestión, también se destaca el hecho de que en numerosas ocasiones se planifica a corto plazo, o bien, no existe continuidad en las políticas de transporte.

Y también se señala la necesidad de colaboración público-privada cuando se trata de planificar inversiones a largo plazo.

También se plantea su relación con la planificación urbanística. Así, el modelo urbano que se ha venido desarrollando en las pasadas décadas en la forma de *ciudad difusa* y *suburbanización* ha incentivado el uso del coche privado y ha ido haciendo más compleja y costosa de búsqueda de sistemas de movilidad pública de carácter colectivo. Apenas ha existido un *urbanismo de proximidad* en el que se consideren las oportunidades de acceso a diferentes recursos y servicios públicos en la vida cotidiana (educación, sanidad,...), además del empleo, que haga posible el planteamiento de otros modelos de movilidad. El modelo de urbanismo ha hecho necesario el coche privado, propiciando que sea el único medio atractivo, al mismo tiempo que hace más costoso el desarrollo de un sistema de transporte público y colectivo. Esto hace del binomio *urbanismo difuso-coche privado* el rasgo principal que caracteriza a los patrones de movilidad predominantes.

Por último, en los temas tratados se ha puesto en evidencia la importancia de considerar la existencia de diferentes contextos, la diversidad municipal y las distintas necesidades de movilidad que de ello se deriva. Esto queda muy bien ejemplificado en la diferencia entre la ciudad central y los municipios más pequeños de los ámbitos metropolitanos, o por el hecho de que las grandes ciudades entre sí también presentan destacables diferencias (volumen o densidad poblacional, morfología y entramado urbanos, orografía,...). A pesar de ello, se da cierto *mimetismo* entre municipios al usar *nuevas soluciones* sin que estas, en principio, sean adecuadas para todos los casos (metro, bici,...). Otro ejemplo es el hecho de que ciudades pequeñas adoptan prácticas de movilidad que son más propias de grandes ciudades (autobuses para trayectos internos en pequeños municipios, peatonalización,...).

## 3.2. Acciones de mejora

El conjunto de las propuestas que se han ido debatiendo y exponiendo en el trabajo de los grupos se han agrupado en bloques de acciones de mejora, detallándose en cada una de ellas los aspectos concretos planteados.

### 3.2.1. Planificación informada e integral: decisores, técnicos y ciudadanía

Una de las acciones de mejora para la que ha existido un alto grado de consenso entre las personas participantes ha sido la necesidad de que existan canales eficaces de comunicación entre personal técnico y decisores. Debe haber una mayor conexión entre



lo que los técnicos analizan, detectan y planifican y las decisiones que adoptan los cargos públicos, y a la inversa: mejor comunicación entre lo que los decisores pretenden y cómo los técnicos pueden diagnosticar y asesorar en función de sus conocimientos y experiencias.

- Desarrollar un modelo de gobernanza integral de la movilidad mediante la implicación de todos los agentes involucrados en su planificación, gestión y uso.
- Mejorar las vías de comunicación entre técnicos y decisores.
- Mejorar vías de comunicación con la ciudadanía y abrir canales de participación.

A lo anterior, se une la necesidad de abrir canales de información y participación respecto a la ciudadanía, o cuando menos, entre quienes usan el transporte público, en la medida en que suponen una fuente de información y posibles propuestas que pudieran redundar en una mejor planificación.

Por tanto, debería tenderse a la elaboración de una planificación integral basada en un modelo de gobernanza de la movilidad en la que se impliquen diferentes administraciones, técnicos, especialistas y la ciudadanía. El objetivo sería recoger una configuración integral en el tema de la movilidad, teniendo en cuenta el papel y perspectiva de todos los actores involucrados. Ejemplos de este modelo serían la planificación del transporte en Medellín (Colombia) o el Plan Bici en Andalucía.

### 3.2.2. Fomento de la movilidad sostenible a partir de la ciudadanía

En este bloque se incluyen acciones de mejora que abogan, principalmente, por la educación y concienciación en materia de movilidad. Sin embargo, se precisa que para ello esta acción no puede basarse solamente en acciones puntuales, como las actuales (*el día sin coche*, por ejemplo), sino mediante actividades de mayor duración que consigan llegar más intensamente a la ciudadanía, y especialmente, mediante procesos de formación desde la escuela como elemento básico para fomentar propuestas hacia un nuevo modelo de movilidad más sostenible.

- Educación y sensibilización hacia otro modelo de movilidad.
- Actividades de larga duración que fomenten una mayor concienciación.
- Información a la ciudadanía de los costes individuales del uso del coche privado.
- Apostar por el relevo generacional y las propuestas innovadoras.

En este sentido, un aspecto destacable sería la necesidad de informar a la ciudadanía sobre el coste que supone el uso del coche, tanto individual, como socialmente, tanto

desde un punto de vista económico, como ambiental. En este marco de actuación sería importante atender al relevo generacional, a la población más joven como potencialmente innovadores en esta materia con nuevos valores y prácticas.

### 3.2.3. Hacia un modelo de accesibilidad: planificación urbanística y de la movilidad

En este bloque se incluyen aquellas que giran en torno a mejoras en la planificación de los sistemas de movilidad si se hiciese de forma coordinada con la planificación urbana y territorial, y al contrario. A este respecto, la propuesta sería vincularlas formalmente, de manera que al igual que deben existir determinados servicios básicos para garantizar la urbanización y la habitabilidad, deben existir servicios que garanticen la accesibilidad de quienes residan o vayan a residir en la zona que se trate.

- Planificación de la movilidad basada en la accesibilidad de los servicios.
- Ligar planificación urbana con planificación del transporte.
- Adaptación de propuesta a la realidad de cada contexto municipal, por ejemplo, los casos de la peatonalización, el carril bici o el autobús.

A este respecto debería tenerse en cuenta la necesidad de planificar pensando en la localización y la accesibilidad a los servicios públicos. Este asunto es especialmente relevante para el caso de los municipios pequeños, en general, y los que se encuentran en grandes áreas urbanas en particular. También, por ejemplo, la peatonalización debe ir ligada a cierta concentración de servicios para garantizar la accesibilidad y ahorrar costes de desplazamientos para la ciudadanía, una estrategia muy adecuada para ciudades medias y pequeños municipios. En cambio, el carril bici aparecería, sobre todo, como estrategia más clara para las grandes ciudades, y menos, para la movilidad intermunicipal en las áreas metropolitanas; apareciendo en este caso relevante el autobús, a pesar de las necesarias mejoras en su gestión.

### 3.2.4. Movilidad sostenible desde la supramunicipalidad

En este bloque se incluyen acciones que se centran, principalmente, en la redefinición de la escala en la que debe analizarse la movilidad, así como realizarse su planificación y gestión. Así, respecto a la movilidad urbana se considera que la escala apropiada sería el área metropolitana.

- Áreas metropolitanas como ámbito idóneo para un nuevo modelo de movilidad.
- Orientar la planificación hacia la intermodalidad.

- Orientar la planificación y la gestión hacia la optimización de lo ya hecho.
- Crear legislación y organismos que aborden la movilidad como una realidad supramunicipal, por ejemplo, legislación regional o *autoridades de transporte*.

Dada la forma de urbanismo desarrollada en las décadas anteriores, el problema de la accesibilidad no parece poder garantizarse únicamente con medios de *movilidad blanda*, sino más bien ir a la planificación de la intermodalidad. Así como también dar mayor protagonismo a medios de transporte públicos que han sido olvidados frente a otros más novedosos, a saber: el autobús. Este es más flexible en su planificación, así como en las necesarias modificaciones al respecto.

En todo caso, se han de tener en cuenta las distintas realidades municipales, que hacen de la movilidad un asunto supramunicipal, por lo que debiera existir una legislación u organismos específicos desde instituciones más amplias que los municipios. Por ejemplo, una legislación autonómica, o poner en marcha *autoridades de transportes* que, a diferencia de los actuales consorcios de transporte, tengan capacidad de planificación y gestión supramunicipal, a partir de las buenas experiencias y prácticas de los actuales consorcios metropolitanos.

En su conjunto en las acciones de mejora propuestas subyace la idea de optimizar, en el momento actual de crisis, la gestión a partir de las infraestructuras existentes y las prácticas que hayan mostrado ser positivas, abordando el asunto desde una perspectiva diferente: en cuanto a su escala, que debe ser supramunicipal, y desde un modelo que prime la coordinación, la adaptación a las distintas realidades municipales y la intermodalidad.



## 4. Anexo. Participantes en los grupos de trabajo

Armando Gutiérrez Arispón	Consortio de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla
Carmen Escalona González	Ayuntamiento de Aznalcázar
Carmen Lizárraga Mollinedo	Universidad de Granada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Carmen Tovar Rodríguez	Coordinadora del OGLA (moderadora)
Clemente Navarro Yáñez	Universidad Pablo de Olavide, Departamento de Sociología (moderador)
Cristina Mateos Mora	Universidad Pablo de Olavide, Departamento de Sociología (moderadora)
Dolores Escalona Sánchez	Ayuntamiento de Aznalcázar
Inmaculada García Paredes	Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
Jorge Chica Olmo	Universidad de Granada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
José Eduardo Molina Trapero	Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
Jose Luis Zafra-Gómez	Universidad de Granada, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad
José María Feria Toribio	Universidad Pablo de Olavide, Departamento de Geografía, Historia y Filosofía
José Miguel Chinchilla Mata	Ayuntamiento de Sevilla
Juan Millán Rincón	Servicio Movilidad Consejería de Fomento, Junta de Andalucía
Luis Ramijo Rodríguez	Agencia de Obra Pública de la Junta Andalucía
Manuel Tomás González Fernández	Universidad Pablo de Olavide, Departamento de Sociología
Manuela Cabello González	Ayuntamiento de Aznalcázar
Modesto González Márquez	Ayuntamiento de Coria del Río
Rafael Sanchez Cantero	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Ramón Antonio Picó Valimaña	Universidad Hispalense de Sevilla, Departamento de Historia, Teoría y Composición Arquitectónica
Raquel Ojeda García	Universidad de Granada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Reyes Gallegos Rodríguez	CIUDAD VIVA, Consejería de Fomento y Obras Públicas, Junta de Andalucía
Rocío del Río Sánchez	Fundación Centro de Estudios Andaluces (moderadora)
Serafín Ojeda Casares	Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía







Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**