

## TTM; “La Movilidad en áreas metropolitanas: Un desafío permanente”

### Samir Awad – Análisis de los planes de Calidad del Aire

#### Conclusiones y orientaciones

A la vista del análisis presentado en este capítulo, es posible la detección de una serie de problemáticas comunes a los diversos planes, a través de la cual realizar algunas propuestas para mejorar la calidad de los PCA en España.

1. El primer problema detectado tiene que ver con la propia concepción de los PCA, pues se centran mayoritariamente en los NOx y las PM10. En este sentido, debería avanzarse en la incorporación de medidas encaminadas a reducir las PM2,5 y los compuestos cuya oxidación produce O3, pues son contaminantes muy peligrosos para la salud de los habitantes de las ciudades.
2. Es evidente la falta de transversalidad también en la concepción de las medidas. Así, muchos planes se centran en exclusiva en la disminución de los NOx y las PM10, quedándose en medidas parciales que, en muchos casos, se quedan en medidas como la renovación del parque automovilístico o la sustitución de la tracción fósil por tracción eléctrica. Sin embargo, estas medidas trasladan el problema a los puntos de construcción de los vehículos, a la cadena logística y a los puntos de producción energética. Incluso, en las propias ciudades, pueden provocar lo que se denomina como Paradoja de Jevons, que consiste en que las mejoras parciales de eficiencia en una parte del sistema pueden traducirse en ineficiencias en el conjunto del sistema. Un ejemplo nos lo puede dar la respuesta a la pregunta siguiente: ¿qué pasaría si, por ser menos contaminante, el coche eléctrico llega a usarse incluso más que actualmente el coche de combustión? Por este motivo, se recomienda que la planificación de la calidad del aire se incorpore dentro de las políticas sectoriales correspondientes y, en el caso del transporte, en la planificación que suele desarrollarse en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.
3. Otro de los problemas identificados, si bien ya se está corrigiendo es la mezcla que existe en algunos planes entre la planificación de medidas para la lucha contra el cambio climático (estratégica, a largo plazo) y las orientadas a mejorar la calidad del aire (directora, a corto plazo). Sí que se recomienda, a la vista del éxito de la Oficina Española de Cambio Climático (centro directivo dependiente de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica), replicar el modelo a través de la creación de un organismo de control dependiente de esta misma Secretaría de Estado que debería dirigir y armonizar los diferentes PCA que se redacten en el futuro.

Además, debería servir como garante del cumplimiento de unos mínimos exigibles a cada PCA y como plataforma de seguimiento, evaluación e investigación que permita conocer cuáles son las medidas más adecuadas para cada ámbito y el desarrollo de nuevas soluciones que permitan reducir la contaminación en las aglomeraciones urbanas.

4. En este sentido, sus funciones deberían ser las siguientes:
  - Dar directrices a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y dirigir la elaboración de planes y estrategias de mejora de la calidad del aire.
  - Controlar el grado de ejecución y el impacto que ha supuesto cada actuación en los términos que se recogen en los documentos de calidad del aire, valorar el cumplimiento de las inversiones previstas y promover convocatorias de innovación y análisis de la situación vigente con el fin de retroalimentar el sistema de redacción de los PCA para que sean progresivamente más

eficaces.

- Intermediar entre las diferentes Administraciones Públicas competentes en los ámbitos supramunicipales con el fin de crear un marco homogéneo en pos del beneficio de la movilidad de mercancías, buscando armonizar las condiciones impuestas a la actividad de empresas de logística que, en el marco actual, tienen que adaptarse a diferentes criterios y exigencias, lo cual supone una traslación de los problemas medioambientales desde los municipios más restrictivos hacia los más próximos de su área de influencia. Es decir, de nada sirven los planes que no tengan en cuenta que, cuando una medida expulsa a un vehículo de la ciudad central por ser muy contaminante, éste tiende a ser empleado en los municipios periféricos, pero no a dejar de ser empleado. Como los contaminantes no entienden de las divisiones administrativas, los PCA deben contemplar soluciones eficaces en este sentido.
5. Relacionarse con las instituciones europeas, organismos públicos y organizaciones no gubernamentales, además de con otros agentes públicos y privados, con el fin de incorporar al mayor número posible de agentes en el diseño de iniciativas que promuevan la mejora en la calidad del aire ambiente.
  6. Revisar y autorizar la redacción y actualización de nuevos planes bajo el condicionante de la superación de unos mínimos exigibles de calidad y transparencia.
  7. Establecer un contenido mínimo que ayude a evitar que falten algunos aspectos
  8. claves de los PCA. En este trabajo se han identificados las siguientes faltas:
  9. La caracterización del medio físico en que se enmarca el ámbito objeto
  10. del plan.
  11. El plan de seguimiento y evaluación a través del cumplimiento de unos indicadores que deberían ser homogéneos para todos los planes. De este modo, podría ligarse el éxito o fracaso de las medidas a la caracterización del medio físico para valorar si una medida exitosa es “exportable” a otra ciudad.
  12. La programación temporal de las medidas y de las inversiones ligadas a
  13. las mismas.
  14. La descripción y explicación clara y concisa de las restricciones que los diferentes escenarios de los protocolos por superación de los umbrales de contaminación, así como sus mecanismos de activación.

## 1. Conclusiones

1. Las nuevas fórmulas de movilidad que han irrumpido en los últimos años en nuestras ciudades suponen por diferentes motivos un importante reto para las autoridades públicas en muchos y muy variados aspectos.
2. En primer lugar, por el impacto en el sistema tradicional de transporte público, especialmente el transporte colectivo. En segundo lugar, por el hecho de su afluencia a un entorno viario no siempre preparado ni capaz de armonizar el uso de estas nuevas modalidades con la necesaria coexistencia de otros usuarios de las vías públicas.
3. Y finalmente por cuanto puede suponer de cambio acelerado de las pautas de movilidad en las ciudades sin una preparación suficiente, originando externalidades que pueden lastrar políticas orientadas al fomento del transporte colectivo y la reducción de la congestión.
4. No disponemos sino fragmentariamente en este momento y dada la muy reciente incorporación de estas nuevas fórmulas de movilidad, de datos completos que permitan un conocimiento exacto y puntual de su desarrollo e impacto en el sistema de la movilidad urbana.
5. Si bien desde una perspectiva exclusivamente ambiental muchas de estas modalidades gozan de una posición privilegiada por cuanto sus mecanismos de propulsión utilizan la energía eléctrica, su irrupción en la ciudad, especialmente por lo que respecta a los VMP, supone la alteración de pautas de conducta y la afectación de espacios tradicionalmente reservados a otros usuarios de la vía pública.
6. Por otra parte, la ausencia de los tradicionales mecanismos de planificación de la oferta, propios del transporte público, puede dificultar el control y la previsión de las pautas de actuaciones de estas nuevas modalidades, que quedaría fuera de los mecanismos de supervisión y corrección ante posibles disfunciones. El control se limitaría al que deriva del cumplimiento de las normas de disciplina viaria pero no alcanzaría el establecimiento de fórmulas de coordinación y complementariedad con otros modos de desplazamiento y en particular con los modos tradicionales de transporte público.
7. Es necesario poner en práctica con urgencia soluciones regulatorias en los diferentes niveles de la decisión política y administrativa. Esencialmente en el ámbito local, por cuanto compete a las entidades locales la regulación sobre la circulación de vehículos y el transporte en el ámbito urbano.
8. Las propuestas regulatorias son diversas en función de la naturaleza de cada modalidad. Si en el caso de los vehículos de movilidad personal (VMP) la regulación debe centrarse en velar por la seguridad de las

personas, mediante una la correcta asignación del espacio viario y la protección de las zonas reservadas al peatón, facilitando a su vez el uso de las zonas comunes con el resto de los vehículos, en el caso de los servicios VTC deberá centrarse en reforzar la normativa ya vigente con medidas de control de las condiciones en que se presta la actividad y en su potencial impacto en la congestión y el incremento de las emisiones, mientras que las modalidades de compartición de vehículo y de compartición de trayecto pueden requerir de una regulación específica hasta ahora inexistente con el fin de promover su uso y facilitar su difusión en el espacio urbano y metropolitano.

## 1. Orientaciones

### Necesidad de un nuevo modelo de gobernanza

#### Punto de partida

Los modelos de gobernanza no son intemporales. En el caso de la DUM, el modelo vigente debe ajustarse a la realidad actual y al escenario futuro – un 70% de la población mundial en las grandes ciudades, nuevos modelos de negocios, nuevos hábitos de consumo, papel principal de las nuevas tecnologías...– Todo se ha multiplicado: los niveles de Gobierno, los actores, los escenarios socioeconómicos y las exigencias contradictorias.

Parece imprescindible un ejercicio de innovación política: una forma distinta de pensar y actuar en la gobernanza de la DUM – en la que se conjuguen las iniciativas del Estado y las del mercado. También la participación ciudadana en determinados ámbitos. En especial, la necesidad del consenso entre partidos políticos en determinados casos:

Una gobernanza global y una nueva gobernanza productiva.

La definición e implementación del nuevo modelo requerirá un esfuerzo considerable: en diseño de nueva estructura y en instrumentos, nuevas técnicas, procesos participativos, grupos de trabajo...

#### Programa

Se ofrece a continuación, en una visión general y específica de la DUM, una serie de ideas y un programa tentativo sobre los pasos a dar.

Se desagrega en 4 fases:

- Fase previa.
- Ideas para una 'gobernanza global'.
- Programa para una 'gobernanza específica'.
- Código de buenas prácticas.
- Fase previa – Diseño de escenarios de futuro

El modelo de gobernanza debe corresponder al escenario futuro de la DUM y de su entorno.

El análisis de tendencias y el de estrategias de los distintos actores involucrados permitirán diseñar 2 ó 3 escenarios de futuro. También, y en base a una tarea de prospectiva, estos escenarios deberán tener en cuenta 'acontecimientos futuros' que podrían entrar en juego, en particular en el tema energético.

- Ideas para una gobernanza global – Regulación y gestión a alternativas e interrelaciones de carácter general.

Se debe partir de la idea que la regulación y gestión de la DUM debe abordarse como un trabajo específico – superando la idea de que debe tratarse como una parte más del sistema de movilidad y de forma supeditada en una visión conjunta. Ello no significa dejar de tener en cuenta su interrelación con otros modos de movilidad.

El entorno de la DUM juega un papel clave en el funcionamiento de la DUM – consideración pasada por alto en el pasado.

En definitiva, con la atención principal puesta en las personas – usuarios (la

demanda), ciudadanos en general, empresarios y población activa del sector privado – tener en cuenta todos los elementos del sistema y su entorno:

- Sistema DUM
  - Regulación.
  - Infraestructura.
  - Oferta de servicios.
- Entorno
  - Energía, fiscalidad, financiación.
  - Ordenación territorial.
  - Nuevas tecnologías.

El planteamiento del problema de la gobernanza global es una tarea principal, que corresponde, evidentemente, al sector público – básicamente al municipio principal del A.M. en cuestión.

Es obligado contar, en determinados casos, con la sociedad civil, sector privado involucrado, y ciudadanos en general.

Aspectos a considerar en el planteamiento

- Juicio político versus ´meritocracia´ - según distintos tipos y categorías de actuaciones.
- Incidencia de los partidos políticos en determinadas actuaciones. En especial, el problema de las actuaciones a medio y largo plazo que requieren el consenso político.
- Interacción/ coordinación entre las Administraciones Públicas involucradas.
- Nivel de participación/ colaboración y, en su caso de codecisión, del sector privado.
- Relación de actores del sector privado, según distintos tipos de actuaciones.
- Participación ciudadana. Implementación

Una vez aprobado el planteamiento del problema por las Autoridades pertinentes, proceder a su implementación según fases bien conocidas:

- Definición de la estructura de gobernanza.
- Reglas de funcionamiento.
- Definición de procesos.
- Recursos.

### **Gobernanza específica – Programa**

- Fase previa: Sistema de información/ capacidad de conocimiento.
- Actuaciones de carácter general.
- Actuaciones ´última milla´.
- Código de buenas prácticas.
- Experiencias de éxito
- Sistemas de información/ capacidad de conocimiento

Es básico superar la situación actual, es decir hay que contar con datos y estadísticas fiables y con Asistencias Técnicas al nivel de la complejidad que supone la DUM y su entorno.

Se plantea, en particular, la necesidad de revisar la actual normativa de contratos del Estado (concursos) para asegurar una Asistencia Técnica de la calidad que se requiere.

## Actuaciones de carácter general

### Ámbito político – Administrativo

- Definición de políticas de movilidad. En su caso, consensuadas con el sector privado en determinados puntos.
- Rigurosidad en las declaraciones de intenciones por parte del sector público.
- Formular estrategias de carácter general – orientadas básicamente a tener en cuenta: logística cadena suministro 4 – 0 y uso de plataformas de consolidación y distribución urbana y viario principal.
- Superar los casos de ‘omisión’ por parte de la gobernanza con políticas activas/ reactivas.

### Normativa

Normativa DUM:

- Normativas restrictivas/ normativas incentivadoras. En cierta medida, participadas por el sector privado.
- Armonización de normativas – en particular municipios próximos.
- Participación del sector privado.

Normativa:

- Normativa ordenación territorial/ urbanística relativa a la DUM.

### Infraestructura

- Jerarquización de las vías relativas a la DUM – en particular definición de los corredores principales.
- Programa de adecuación de las infraestructuras a las necesidades DUM – en particular reingeniería del viario del centro urbano.

### Nuevas tecnologías

- Programa de colaboración público – privada para la definición e implementación de las tecnologías.
- Destacar de estas actuaciones: La importancia de la regulación. El rol de las nuevas tecnologías. –
- No sólo una herramienta extraordinaria para la operativa de la movilidad sino también su importante incidencia en nuevos tipos de mercado, nuevas formas de distribución y nuevas maneras de relacionarse entre los diferentes actores: empresas, trabajadores, clientes, etc.

### **Actuaciones última milla – puntos clave**

- Ordenación C/D – Inspección dotada de recursos.
- Horarios flexibles según modelos de negocio.

- Programa de descarga nocturna.
  - Microplataformas.
  - Programa del uso de vehículos – participación de los operadores/fabricantes.
  - Programa de casos piloto – colaboración ciudadana.
- Código de buenas prácticas – Contenido
- Actuaciones de carácter general
    - Estrategias logísticas – uso de plataformas de consolidación (CDU).
    - Modelos y planes de movilidad.
    - Normativa.
      - Ámbitos: uso del espacio urbano; seguridad; derecho de los usuarios; impacto medioambiental; ordenación del transporte profesional; libre competencia.
      - Armonización de las normativas.
    - Infraestructura.
      - Viario: viario principal, reingeniería calles/ señalización.
      - Infraestructura de combustibles alternativos.
    - Tecnologías.
  - Actuaciones ‘última milla’
    - Estrategias.
    - Planes C/D.
    - Horarios.
    - Seguridad vial.
    - Inspección C/D.
    - Impactos.

### **Experiencias de éxito – Recomendaciones**

La finalidad principal del trabajo ha consistido en valorar el modelo actual de la gobernanza de la movilidad en las grandes ciudades.

No obstante, se ha considerado oportuno ofrecer un resumen de planes y actuaciones de los casos de éxito analizados.

Sería ilusorio recomendar sin más la aplicación de estas actuaciones de carácter general. Es sabido que cada ciudad es un caso singular, por lo que es indispensable analizar en profundidad la actuación concreta y en qué medida podría aplicarse a la ciudad en cuestión.