

Trabajo Fin de Grado

EL URBANISMO TÁCTICO EN LA PLANIFICACIÓN PARA  
UNA MOVILIDAD SOSTENIBLE: EL PMUS (2015-2030) DE LA  
VILLA DE BILBAO

Realizado por:  
Patricia Álvaro Marqués

Dirigido por:  
Maite Uriarte Ricote

**Grado en Derecho**  
Año académico 2021-2022

# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS EMPLEADAS</b>	<b>2</b>
<b>RESUMEN</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>II. MOVILIDAD SOSTENIBLE</b>	<b>5</b>
II.1. Del Desarrollo Sostenible a la Movilidad Sostenible	5
II.2. Régimen jurídico de la Movilidad Sostenible	7
II.3. Concepto	10
II.4. Objetivos principales de la Movilidad Sostenible	12
II.5. Finalidad	14
<b>III. EL URBANISMO TÁCTICO COMO HERRAMIENTA PARA LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE</b>	<b>14</b>
III.1. Concepto y objeto	15
III.2. Movilidad Sostenible y urbanismo Táctico: Modo de implantación en las ciudades	15
III.3. Problemática del Urbanismo Táctico	20
III.4. Régimen Jurídico	24
III.4.1. Ámbito Internacional	24
III.4.2. Ámbito Comunitario	29
III.4.3. Ámbito Nacional	32
III.4.4. Ámbito Autonómico	35
<b>IV. URBANISMO Y MOVILIDAD SOSTENIBLE EN BILBAO</b>	<b>35</b>
IV.1. Planteamiento	35
IV.2. Análisis del PMUS (2015-2030) de la Villa de Bilbao	36
IV.2.1. Introducción	36
IV.2.2. Naturaleza y objeto del PMUS	37
IV.2.3. Régimen jurídico del PMUS	37
IV.2.4. Objetivos del PMUS	39
IV.2.5. Estrategias y propuestas de actuación para el cumplimiento de los objetivos	41
IV.2.6. Implementación del Urbanismo Táctico	53
IV.3. Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao	55
IV.3.1. Introducción	55
IV.3.2. Naturaleza y objeto	56
IV.3.3. Análisis	56
<b>V. CONCLUSIONES</b>	<b>61</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>64</b>

## **ABREVIATURAS EMPLEADAS**

PMUS, Plan de Movilidad Urbanística Sostenible

ONU, Organización de las Naciones Unidas

ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible

PMSEP, Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público

ZBE, Zona de Bajas Emisiones

DGT, Dirección General de Tráfico

MITMA, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

GEI, Gases de Efecto Invernadero

PGOU, Plan General de Ordenación Urbana

PTP, Plan Territorial Parcial

## **RESUMEN**

En el presente trabajo se tratará de definir el concepto de la Movilidad Urbana Sostenible, su origen, aspectos más importantes y objetivos, y su relación con el urbanismo táctico, una de las medidas que se aplican con el propósito de humanizar las ciudades. Para ello, será preciso detenerse en el marco normativo que conforman todas las resoluciones internacionales y europeas instauradas como base para las políticas, planes y programas de ámbito estatal, autonómico y local aprobadas en el ordenamiento jurídico interno. El trabajo culmina con un análisis del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la Villa de Bilbao para 2030 y el Plan General de Ordenación Urbana mediante el que se detecten y valoren las medidas de urbanismo táctico que se advierten en el mismo.

## I. INTRODUCCIÓN

El transporte hoy en día se ha convertido en un sector estratégico para la sociedad, debido al gran crecimiento de las ciudades y el aumento de concentración de la masa poblacional en el casco urbano. En consecuencia, se crea la necesidad de abarcar las necesidades sociales; respondiendo a este nuevo fenómeno en materia de movilidad. Esta cuestión se puede afrontar de dos maneras: por un lado, mediante la posibilidad de crear un modelo de movilidad que cumpla con esas necesidades sociales, ciñéndose únicamente a lo que se entiende por movilidad urbana (desplazamientos que se hacen en una ciudad y en torno a ella, tal y como se contemplaba hace unas décadas) o bien mediante lo que conocemos ahora como movilidad urbana sostenible, que trata de satisfacer tanto las necesidades sociales y económicas, como las medioambientales, contando, en definitiva con un plan de movilidad basado en la sostenibilidad.

De esta manera, no se trata únicamente de diseñar la manera más óptima de moverse por una ciudad o de llevar de un lado a otro todo tipo de mercancías, sino de asimilar que la movilidad está íntimamente relacionada con los derechos de las personas, y a su vez, con la sostenibilidad del entorno en el que habitan. La movilidad sostenible cumple una importante labor social, entendiendo y estudiando las necesidades de las personas para ser capaces de diseñar sistemas de movilidad urbana estructurados en torno a ellas.

La idea de la movilidad basada en la sostenibilidad ya se incluyó en el Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente de la Unión Europea de 1992<sup>1</sup>, al señalar que “el objetivo de una estrategia fundada en un enfoque global sería el de fomentar la movilidad sostenible mediante la integración de los transportes en un contexto general de desarrollo sostenible”. Además, también se hizo alusión a la necesidad de actuar sobre la totalidad de los impactos negativos del transporte, es decir, la contaminación, la demanda no imprescindible de transporte, el volumen de tráfico, la congestión de ejes principales, la utilización eficaz de la capacidad de transporte así como de las infraestructuras existentes, etc.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente, Comisión Europea, 9 abril 1992.

<sup>2</sup> DAVID GUILLAMÓN Y DAVID HOYOS, “*El concepto de Movilidad Sostenible*”, *ELA- Movilidad sostenible de la teoría a la práctica*, Fundación Manu Robles-Arangiz, Bilbao, 2005, pág 11.

Por otro lado, la Comisión Europea define este término como “un sistema y unas pautas de desplazamiento que proporcionan los medios y las oportunidades para satisfacer las necesidades económicas, ambientales y sociales de manera eficiente y equitativa, al mismo tiempo que minimiza los impactos adversos evitables o innecesarios y sus costes asociados, en escalas espaciales y temporales relevantes”<sup>3</sup>.

## **II. MOVILIDAD SOSTENIBLE**

### **II.1. Del Desarrollo Sostenible a la Movilidad Sostenible**

Durante la década de los sesenta nacieron los primeros grupos ecologistas que se movilizaban alrededor de la idea de que la naturaleza, sobre la que se sustenta nuestro modelo de desarrollo, se está viendo afectada y que el daño puede llegar a ser irreparable. Fue así como se puso de manifiesto la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales en nuestro modelo de desarrollo a fin de solucionar los problemas medioambientales.

En 1972, durante la celebración en Estocolmo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, surgió la primera reacción institucional destacable de ámbito internacional en materia medioambiental. En esta conferencia, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) trató de relacionar el desarrollo con el medio ambiente, por lo que el concepto de desarrollo concebido como sinónimo de crecimiento económico sufrió varias alteraciones. En un principio se identificaba únicamente como desarrollo económico, más tarde se introdujo la dimensión social y, finalmente, se incorporó la dimensión medioambiental a finales de los años ochenta. Comenzó a concebirse que el sistema natural (el medio ambiente) se superpone al sistema económico, lo que obliga a la minimización de los impactos medioambientales y a la utilización más eficiente y equitativa de los recursos naturales.

Otra actuación destacable se dio con la publicación de El Informe Brundtland por la Comisión Mundial de Medio Ambiente de las Naciones Unidas en 1987. En este se contemplaba la idea de avanzar hacia un modelo de desarrollo basado en la utilización responsable de los recursos naturales y en la reducción urgente de los impactos ambientales, definiendo el desarrollo sostenible como, “aquel que satisface las necesidades actuales sin

---

<sup>3</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000): Integrated policy aspects of sustainable mobility. Working paper. Extra Project. Transport RTD Programme. Fourth Framework Programme.

comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”<sup>4</sup>. Pero este documento no solo añadió la dimensión medioambiental a las dimensiones económica y social, sino que estableció, además, una jerarquía entre ellas, es decir, mostró y concienció sobre cómo la destrucción de la base física, es decir, del medio ambiente, imposibilitaría el bienestar de la población, -la esfera social-, y cualquier tipo de actividad económica, -la esfera económica-.

A partir de los años noventa, los problemas medioambientales fueron reconocidos como prioritarios, por lo que la ONU convocó la Conferencia sobre medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992, conocida también como Cumbre de la Tierra, en la que se elaboró la Agenda 21, un plan de acción global para promover el desarrollo sostenible. En este plan, destaca la importancia de plantear soluciones respecto al sector del transporte, es decir, se incluyó el concepto de la movilidad sostenible y se enfocó hacia la promoción de redes de transporte eficientes y ecológicamente razonables. En la misma línea, tras la Cumbre de la Tierra, en 2002 se celebró en Sudáfrica la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, llamada la Cumbre de Johannesburgo, con el objetivo de buscar soluciones para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a la vez garantizar la conservación de nuestros recursos naturales.

En Junio de 2012 se celebró nuevamente en Río de Janeiro, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible Río+20, como continuación de la Cumbre para la Tierra, celebrada veinte años antes. El objetivo era promover nuevas políticas para mejorar la economía mundial y proteger el medio ambiente, lo que condujo a los líderes mundiales a aprobar el documento llamado “El futuro que queremos” en el que los Estados se comprometen nuevamente con el desarrollo sostenible y a promover un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental. Asimismo, hicieron hincapié en la importancia de la erradicación de la pobreza y de establecer la Economía Verde, guiándose por todos los Principios de Río, el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo, ajustándose a ellos y contribuyendo al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> CMMAD (COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO), *Nuestro futuro común. Informe Brundtland*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

<sup>5</sup> ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, “El futuro que queremos”, Resolución 66/288, 27 de julio de 2012, Río de Janeiro.

Más tarde, en Enero de 2015, motivado por la participación dentro y fuera de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon animó a los Estados miembros a dar forma a *la agenda mundial de desarrollo sostenible más allá de 2015*. Finalmente, en septiembre de 2015 se dio la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York, donde los Estados Miembros acordaron conjuntamente adoptar la Agenda 2030 y prometieron trabajar con una visión universal, transformadora e integradora. Con esta finalidad establecieron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que abarcan desde la educación o la igualdad de género, a la energía sostenible para todos. Llegados a este punto, es necesario destacar la importancia que se otorga a la Movilidad Urbana Sostenible en estos ODS, ya que se considera como uno de los principios indispensables para su consecución debido a que casi todos ellos llevan implícitos el movimiento de personas o cosas. En concreto, encontramos referencias al mismo en el ODS nº 11 por las ciudades y comunidades sostenibles, que depende en gran medida del impacto que el transporte tiene en las mismas; en el ODS nº 12, por la producción y el consumo responsables, donde la movilidad se ve afectada por la gestión de los productos y sus residuos, y, por último, en el ODS nº 13 de acción por el clima, ya que la movilidad supone un 25% de la contaminación a nivel europeo.

Es evidente la manera en la que los Estados y sus Gobiernos han asimilado la necesidad de hacer frente a los problemas medioambientales y sociales desde una perspectiva sostenible, de igualdad, de bienestar social y, lo que es importante, han interiorizado que es un proceso que se consigue con la cooperación de todos los países. El desarrollo sostenible es ahora mismo uno de los puntos prioritarios en todas las agendas gubernamentales y la movilidad sostenible uno de los principios fundamentales para su consecución, concepto que se ha ido integrando como objetivo principal de muchas políticas y planes de movilidad urbana. Además del transporte urbano, la movilidad sostenible abarca otros aspectos, por entenderse como un concepto derivado del desarrollo sostenible, por respetar los puntos importantes que este enumera y por mostrar la forma más ecoeficiente, equilibrada e igualitaria de estructurar este sector.

## **II.2. Régimen jurídico de la Movilidad Sostenible**

Para la consecución de una movilidad más sostenible se requiere coordinación a todos los niveles, sobre todo, en el ámbito internacional desde el que derivan iniciativas con alcance

mundial, tales como el Acuerdo de París<sup>6</sup>, ratificado por España<sup>7</sup>, y la Agenda 2030. En conjunto, estos dos planes de acción para después de 2015 prevén las bases para un desarrollo sostenible, bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y resiliente en condiciones climáticas cambiantes. El Acuerdo de París, de carácter vinculante, establece un objetivo importante, mantener la temperatura global muy por debajo de 2°C y, si es posible, lo más próxima a los 1.5 °C. Por otro lado, la Agenda 2030 ha desarrollado -como se ha adelantado- 17 ODS para enfrentar el cambio climático, abarcando todos los aspectos que hoy en día son considerados prioritarios, entre los que se encuentran los ya referidos y relacionados, íntimamente con la Movilidad Sostenible, y el impulso de las ciudades y comunidades sostenibles.

En cuanto al ámbito europeo, el Libro Blanco de Transporte<sup>8</sup> es uno de los documentos estratégicos sobre transporte elaborado por la Comisión Europea, publicado por primera vez en septiembre de 1992, actualizado en 2001 y una vez más en 2011, en el que se configura una estrategia de transporte para aumentar la movilidad y fomentar el crecimiento y el empleo de cara al 2050.

Los objetivos principales de esta nueva estrategia se basan en la reducción de la dependencia de Europa del petróleo importado y la mitigación de las emisiones de carbono producidas por el transporte. Plantea una estrategia europea de transporte para 2050 enfocada principalmente en la reducción al menos del 60% de Gases Efecto Invernadero (GEI) con respecto a los niveles de 1990. Este objetivo es uno de los prioritarios debido a la problemática creciente de los desplazamientos en las ciudades y municipios, acentuado por el vehículo privado y su uso principalmente en el centro de las urbes, aumentando el índice de contaminación, como sucede en las grandes ciudades. Es por ello que España está alineada con este compromiso europeo y trata de llevar a cabo su implementación mediante iniciativas como la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada de 2030 y el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de 2022, dirigidos a cumplir con los propósitos europeos.

---

<sup>6</sup> Acuerdo de París, Tratado Internacional de las Naciones Unidas, aprobado en la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), el 12 diciembre 2015.

<sup>7</sup> Ratificado el 22 abril del 2016 y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 2 de febrero de 2017.

<sup>8</sup> Los Libros Blancos son documentos que contienen propuestas de acción comunitaria en un ámbito específico. A veces son la continuación de un Libro Verde publicado con el fin de iniciar un proceso de consulta en el ámbito europeo. Los Libros Blancos contienen un conjunto oficial de propuestas en ámbitos políticos específicos y constituyen la guía para llevarlas a cabo.



Por otro lado, la UE se ha comprometido a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, cumpliendo los compromisos del Acuerdo Internacional de París. Para conseguirlo el sector del transporte debe experimentar una transformación que hará necesaria una reducción del 90% de las emisiones de gases efecto invernadero, garantizando al mismo tiempo soluciones asequibles para los ciudadanos. En este contexto, es preciso mencionar el Pacto Verde Europeo porque contiene un paquete de iniciativas políticas que se puso en marcha en 2019 a fin de llevar a cabo la transición ecológica para alcanzar la neutralidad climática. Entre esas iniciativas se encuentra el las medidas Objetivo 55<sup>9</sup>, un plan de la UE para cumplir los objetivos climáticos mediante un conjunto de propuestas encaminadas a revisar y actualizar la legislación de la UE con ánimo de garantizar que las políticas de la UE se ajustan a los objetivos climáticos acordados por el Consejo y el Parlamento Europeo.

En cuanto al ámbito nacional, cabe destacar la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, que fue aprobada por el Consejo de Ministros el 10 de diciembre de 2021<sup>10</sup>. Se configura como la hoja de ruta que guía las actuaciones del MITMA en materia de transportes y movilidad.<sup>11</sup> Esta estrategia se basa en la cooperación, coordinación e integración de las Administraciones. Además, se sometió a un proceso de participación pública durante el último trimestre de 2020, el Diálogo Abierto de Movilidad, para entablar debate con todos los actores del ecosistema de la movilidad y con la sociedad en su conjunto. Tal y como indica su nombre, la estrategia se sustenta en tres principios básicos: la seguridad en los desplazamientos, la sostenibilidad en todos sus aspectos y la conectividad desde tres vertientes; la digitalización, la conectividad con Europa y el mundo y la conectividad multimodal.

Además, durante el año 2021 se aprobó la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética de España<sup>12</sup>. Es la primera ley de Cambio Climático en España y de ella destaca la promoción de la movilidad sin emisiones, alineándose con el Acuerdo de París para la descarbonización de cara a 2050, estableciendo la adopción de planes de movilidad

---

<sup>9</sup> Página web Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. Políticas. Pacto Verde Europeo.

<sup>10</sup> Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, por el Consejo de Ministros el 10 de diciembre de 2021, Madrid.

<sup>11</sup> Página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

<sup>12</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, 21 mayo 2021, Madrid.

urbana sostenible para los municipios de más de 50.000 habitantes y territorios insulares antes de 2023. Se introducirán medidas importantes como las zonas de bajas emisiones, sobre las que más adelante se mostrará su complejidad y la forma en la que se han ido implementando en el territorio español durante estos años.

Asimismo, es de suma importancia mencionar la puesta en marcha del Anteproyecto de la Ley de Movilidad Sostenible de España, de la que se espera su aprobación definitiva antes de fin de 2022<sup>13</sup>. Sus pilares fundamentales son: la movilidad como un derecho social, una movilidad limpia y saludable, un sistema de transporte digital e innovador e invertir mejor al servicio de los ciudadanos. El objetivo principal es el alcance de un sistema de movilidad en el que el ciudadano sea el centro de las políticas públicas, garantizando una movilidad inclusiva, universal, segura y sostenible.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma del País Vasco, también se ha comenzado la elaboración de la Ley de Movilidad Sostenible en Euskadi, tratando de establecer un marco que impulse la movilidad sostenible en su territorio. Entre los objetivos de esta futura ley destacan la configuración de un sistema de transporte integrado y coordinado, priorizando el transporte público y optando por medios que consuman combustibles alternativos, proporcionar una oferta de transporte público que garantice la accesibilidad universal, implantar medidas disuasorias del uso del vehículo privado promoviendo la movilidad activa y contribuir a la mejora del medio ambiente y la seguridad y salud de la ciudadanía, reduciendo la contaminación atmosférica y acústica, el consumo de energía, así como los efectos derivados del cambio climático.

### **II.3. Concepto**

Para entender correctamente la movilidad sostenible, es necesario definir qué es la movilidad y la sostenibilidad individualmente. Por un lado, la movilidad se entiende como el conjunto de desplazamientos, de personas y mercancías que se producen en un entorno físico, en consecuencia, la movilidad urbana constituye la totalidad de desplazamientos que se realizan en la ciudad. Por otro lado, la sostenibilidad, como ya se ha adelantado, es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones, garantizando el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado

---

<sup>13</sup> Compromisos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (C1, R2). ANTEPROYECTO DE LEY de Movilidad Sostenible, a los efectos previstos en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 1 marzo 2022.

del medio ambiente y el bienestar social. Ambos conceptos combinados forman la movilidad sostenible, que conduce a buscar alternativas para que los desplazamientos de personas y mercancías contribuyan a afrontar numerosos retos ambientales y socioeconómicos, tanto en el ámbito global, como en el local.

La movilidad sostenible está marcada por los tres ejes o pilares del desarrollo sostenible, que son la sostenibilidad ambiental, la sostenibilidad social y la sostenibilidad económica: el económico, por el impacto que representa tanto en el coste de los servicios públicos necesarios para hacerla sostenible como por el derivado de la actual predominancia del transporte privado; el social, por la necesidad de concienciación de la población urbana de la necesidad de apostar por modos de transporte más respetuosos con el planeta; y el ambiental, por el impacto de la contaminación que suponen los modos de movilidad predominantes en todo el mundo.

Es así como, tras ampliar el concepto de movilidad al de movilidad sostenible surge un cambio de enfoque, y enciende las alarmas en los modelos urbanísticos que predominan en las últimas décadas. Normalmente, la mayoría, han puesto en el epicentro el vehículo privado, y estructuran la ciudad en función de este, como sucede en España donde se estima que de media el 65% del espacio público está destinado al automóvil<sup>14</sup>. Esta situación ha conducido a que las nuevas políticas y planes urbanísticos basados en la movilidad sostenible insistan en cambiar ese modelo por uno que fomente el modelo de ciudad compacta, compleja y cohesionada socialmente. Además, cada vez se pone más de manifiesto la visión de las ciudades como “propiedad” de los ciudadanos y de quienes las conforman, quienes deben moldearlas y definir las en función de sus necesidades. Se habla, en definitiva, de un modelo de ciudad basado en el colectivo<sup>15</sup>, una consideración basada en el derecho colectivo de los ciudadanos para la toma de decisiones de las cuestiones que afectan al presente y futuro de la ciudad, tales como la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas que afectan a las ciudades.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>Informe de Progreso 2020- Agenda 2030, La Moncloa, Gobierno de España, 14 julio 2020, Madrid, pág 18.

<sup>15</sup>WISNES ZAMORANO, JOSE. “El derecho a la ciudad sostenible”. REALA nº15. abril de 2021. Universidad de Huelva. España.

<sup>16</sup> Artículo 2 de la “Carta Mundial del Derecho a la Ciudad”.

En conclusión, con la nueva concepción de la movilidad sostenible, se pasan a considerar elementos secundarios como el desarrollo, la productividad o el rendimiento, y se prioriza el cuidado del medioambiente, la mejora de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.

#### **II.4. Objetivos principales de la Movilidad Sostenible**

El objetivo principal de la movilidad se centra principalmente en estructurar las ciudades, es decir, en llevar a cabo planificaciones urbanas dirigidas a satisfacer las necesidades de desplazamiento tanto de bienes como de personas. Por otro lado, desde el punto de vista de la sostenibilidad, esa planificación debe tener en cuenta varios aspectos.

En primer lugar, se trata de crear proximidad, entendiendo el transporte como medio para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. La clave está en reducir esas necesidades, de manera que es importante distinguir entre accesibilidad y movilidad para entender que creando su proximidad podemos, por un lado, facilitar el movimiento de las personas para satisfacer sus necesidades, al mismo tiempo que reducimos la necesidad de desplazamientos. En los últimos años se han comenzado a crear las llamadas *Políticas de proximidad*,<sup>17</sup> que buscan reducir la distancia entre la vivienda y las principales actividades, tales como el trabajo, el ocio, educación o compras, hasta el radio de acción que tienen las personas caminando o en bicicleta. Es decir, disminuir la movilidad que fuerza el alejamiento y no generar más necesidades de movimiento que las estrictamente necesarias.<sup>18</sup>

Este objetivo también contribuye al propósito común del desarrollo sostenible, la desmaterialización de la economía, ya que la reducción gradual del consumo de recursos físicos reducirá la cantidad de bienes transportados.

En segundo lugar, se persigue hacer más atractivos los medios de transporte desde el punto de vista de la sostenibilidad, es decir, promover el uso de prácticas más respetuosas con el medio ambiente, configurando las redes y el espacio público desde la perspectiva de los viandantes

---

<sup>17</sup> La ciudad de París es un ejemplo interesante a destacar, ya que se ha implementado la llamada “Ciudad de 15 minutos” que pone su enfoque en descentralizar, es decir, que la ciudad disponga de múltiples centros para satisfacer las necesidades básicas: habitar, trabajar, hacer las compras, cuidarse física y mentalmente, educarse y disfrutar. De esta manera, se dejan de producir desplazamientos obligados tanto en transporte privado como público, evitando aglomeraciones, pudiendo satisfacer estas necesidades mediante el desplazamiento a pie. LLORENTE, ANALÍA, “Coronavirus en Francia: qué es “la ciudad de 15 minutos” que está implementando París y cómo podría ayudar a la recuperación económica tras la pandemia”, *BBC News Mundo*, 4 agosto 2020.

<sup>18</sup> La idea de la ciudad de proximidad también se incluye como el noveno de los principios rectores que conforman el Anteproyecto de la Ley de Movilidad Sostenible 2022.

o de las personas que hacen uso de los servicios de transporte públicos, adaptando las calles y las carreteras a la seguridad y comodidad de toda la población, por ejemplo, evitando espacios cuya movilidad solo se pueda satisfacer mediante el uso del coche, creando espacio público vivo donde habitar, conversar, jugar, estimulando así otro tipo de movilidad como es la peatonal y la ciclista, adecuando las velocidades al tejido urbano...

En tercer lugar se encuentra lo que se conoce como la ecoeficiencia en el transporte<sup>19</sup>, que se define como la capacidad de moverse minimizando el impacto ambiental. Por tanto, una mayor eficiencia ecológica del transporte pasa por apoyar la innovación tecnológica, la transición a un modelo más respetuoso con el medio ambiente y el uso eficiente de las infraestructuras de transporte.

Por último, no puede olvidarse la necesidad de garantizar la accesibilidad universal a los medios de transporte. La igualdad en la movilidad sostenible es uno de los objetivos prioritarios que aboga por aplicar criterios de diseño accesible para todos en el espacio público y en los medios de transporte. En el mencionado Anteproyecto de la Ley de Movilidad Sostenible<sup>20</sup> recientemente aprobado, se reconoce la movilidad como un derecho social, como ya lo hizo el Parlamento Europeo desde el año 2014<sup>21</sup>, al determinar que la misión de la movilidad sostenible es facilitar a todos, incluidas las personas de movilidad reducida, el acceso a los centros de enseñanza, al trabajo, a la cultura, a las actividades de ocio y a los servicios de salud. También es importante destacar la reciente aprobación de la Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social<sup>22</sup>, en el que principalmente se promueve la adopción de todas las medidas legislativas y presupuestarias necesarias para garantizar la accesibilidad en todos los ámbitos y en todo el país, tanto en espacios, servicios

---

<sup>19</sup> GUILLAMÓN, DAVID y HOYOS, DAVID, *“Objetivos para una movilidad sostenible”*, ELA- Movilidad sostenible de la teoría a la práctica, Fundación Manu Robles-Arangiz, Bilbao, 2005, pág. 14.

<sup>20</sup> CONSEJO DE MINISTROS. Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible. Gobierno de España. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

<sup>21</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo, sobre movilidad urbana sostenible 2014/2242, Bruselas, 2 de diciembre 2015.

<sup>22</sup> CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificaciones del texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación, publicado BOE el 1 abril 2022.

o edificios privados como públicos abiertos al público, como son el transporte, la información y la comunicación.

## **II.5. Finalidad**

Teniendo en cuenta el concepto y los objetivos principales de la movilidad sostenible, se puede afirmar que un modelo de movilidad urbana sostenible está dirigido a asegurar la protección del medio ambiente, mantener la cohesión social y la calidad de vida de los ciudadanos, además de favorecer el desarrollo económico, mediante políticas, planes y programas que se basan, principalmente, en desarrollos urbanísticos que aprovechen al máximo la capacidad autónoma de trasladarse que tiene el ser humano, caminando o en bicicleta, es decir, en desarrollos urbanos guiados por los principios de cercanía, autonomía y riqueza del espacio público.

## **III. EL URBANISMO TÁCTICO COMO HERRAMIENTA PARA LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE**

Durante estos últimos años desde el comienzo de la pandemia por el Covid-19, hemos visto la necesidad de introducir cambios en nuestro día a día y adaptarnos a una nueva normalidad. Las ciudades, en particular, han sido el escenario de estos constantes cambios, que se han ido transformando en función de las necesidades sanitarias. Cabe recordar aquellos momentos en los que los ciudadanos tomamos las aceras y carreteras para dar paseos, hacer actividades deportivas, jugar... Se habilitaron espacios para nuevas terrazas, e incluso se ampliaron las existentes. Además, también ha servido para profundizar en la concienciación social y política poniendo el foco en la adaptabilidad y la flexibilidad de unas ciudades donde sus ciudadanos sean el centro.

Por otro lado, durante estos tiempos de pandemia también se ha puesto de manifiesto la necesidad de crear un transporte seguro y que garantice la distancia social necesaria, cuestión que ha impulsado medidas de urbanismo táctico en el ámbito de la movilidad y, que además, ha dado lugar a la integración de estas en la planificación para cumplir con el objetivo climático de la UE de reducir las emisiones de aquí a 2030.

Por todo ello, el urbanismo táctico ha sido y es la herramienta idónea para combatir estas necesidades urbanísticas, sociales y ambientales. No quiere decir que no se haya empleado antes, ciudades como Barcelona ya habían hecho uso de estas medidas, pero no cabe duda de

que la pandemia ha sido el punto de arranque para apostar aún más por la posibilidad de incluir aspectos más sostenibles en las ciudades y aumentar el uso de zonas públicas para los ciudadanos de a pie. Y es que, la distribución de las calles siempre ha sido poco equitativa, siendo destinado gran porcentaje del espacio público a los coches, provocando excesiva contaminación y privando de espacios para el disfrute de los viandantes.

### **III.1. Concepto y objeto**

Como ya se ha mencionado, el urbanismo táctico es una herramienta que se emplea para implementar cambios reversibles en la ciudad destinados a la recuperación del espacio público y maximizar su valor compartido. Se realiza a través de intervenciones ligeras, de bajo costo y rápida implementación para explorar alternativas de mejora en los espacios<sup>23</sup>.

Las ciudades que han apostado por el urbanismo táctico encuentran acertado su uso en situaciones de urgencia para hacer cambios rápidos o cuando no hay suficiente financiación, además permite ver los usos alternativos de los espacios e innovar y comprobar si se ajusta a las necesidades de los ciudadanos.

En caso de que la transformación llevada a cabo por el urbanismo táctico funcione, se suele hacer permanente más adelante realizando la obra pertinente. Si, por el contrario, hay que hacer cambios, se ajusta, es modificable. Es una manera de asegurar que el proyecto sea óptimo, puesto que los vecinos ya habrán comprobado su utilidad y se habrán hecho las mejoras o redistribuciones necesarias.

Cabe mencionar que una de las características fundamentales de esta herramienta es la participación ciudadana porque cumple con uno de los principios del desarrollo sostenible, la sostenibilidad social dirigida a facilitar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos de libertad, igualdad y participación para avanzar hacia una ciudad sostenible e inclusiva. El urbanismo táctico se sustenta, precisamente, sobre estos derechos de los ciudadanos, haciéndoles partícipes del proceso.

### **III.2. Movilidad Sostenible y urbanismo Táctico: Modo de implantación en las ciudades**

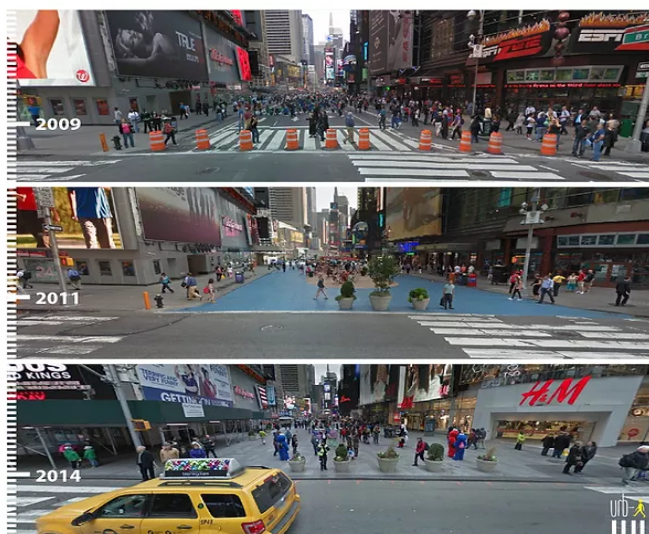
Es necesario recalcar la importancia que tiene para el tema objeto de este trabajo, la sostenibilidad en el ámbito de la movilidad. Y es que, la combinación de estrategias para

---

<sup>23</sup> ONU HABITAT, “Urbanismo táctico y placemaking: estrategias para la mejora y recuperación de espacios públicos”, *Urbanismo táctico: elemento clave en la recuperación post-pandemia*, 29 junio 2021, México. (<https://onuhabitat.org.mx/index.php/contacto-onu-habitat-mexico>)

aumentar el uso de los espacios públicos por parte de los ciudadanos se está convirtiendo en una herramienta importante para lograr ciudades más sostenibles. Estas pequeñas variaciones son muy útiles para conseguir espacios de bajas emisiones en el centro de las urbes, como se ha demostrado en Nueva York o San Francisco, y sin irnos tan lejos, en Madrid y Barcelona, ciudades españolas que han revisado sus planes urbanísticos con el fin de alcanzar los índices marcados por la Agenda 2030<sup>24</sup> y la neutralidad climática de la Unión Europea para 2050<sup>25</sup>.

Por lo tanto, el modo en el que se implementa el urbanismo táctico es sencillo a la vez que económico y, sobre todo, está enfocado a corto plazo, de manera que, en cada ciudad se ha ido ejecutando y adaptando a sus formas y estructuras a la vez que a sus necesidades.



En el caso de Nueva York, que es uno de los ejemplos más emblemáticos respecto a la aplicación del urbanismo táctico, en 2009 se realizó el cierre de la plaza de Times Square, mediante pivotes que impedían el paso a los vehículos. Es decir, se observó la necesidad de modificar el destino de ese espacio y abordaron el cambio mediante urbanismo táctico, de una forma sencilla, rápida y económica.

Más tarde evolucionó y se pintó la calzada, se añadieron maceteros, hasta que finalmente en 2014, tras comprobar que la medida funcionaba, se finalizó con un cambio estructural del espacio, tal y como se aprecia en la imagen<sup>26</sup>. Esta transformación trataba de cumplir los objetivos del PlaNYC 2030<sup>27</sup> que propuso el alcalde de entonces, Michael Bloomberg con el compromiso de reducir el 30% de las emisiones de gases contaminantes, por lo que,

<sup>24</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, Naciones Unidas.

<sup>25</sup> Unión Europea. Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999. Diario Oficial de la Unión Europea L-2021-80937, 9 de julio de 2021.

<sup>26</sup> Extraída de la página web: <https://www.urb-i.com/before-after> .

<sup>27</sup> FÁTIMA CABALLERO, “El urbanismo táctico no lo inventan Carmena y Colau: así dan espacio a los peatones en otras ciudades del mundo”, *ElDiario.es (periódico digital)*, 17 julio 2017.



simplificando el tráfico, aumentó la movilidad y redujo la contaminación. Además, desde entonces los ciudadanos disponen de un espacio más amplio, sin aglomeraciones y con más facilidad de circulación, algo de lo que carecían debido a la alta ocupación en las calles por turistas, motivo por el que evitaban circular por Times Square.

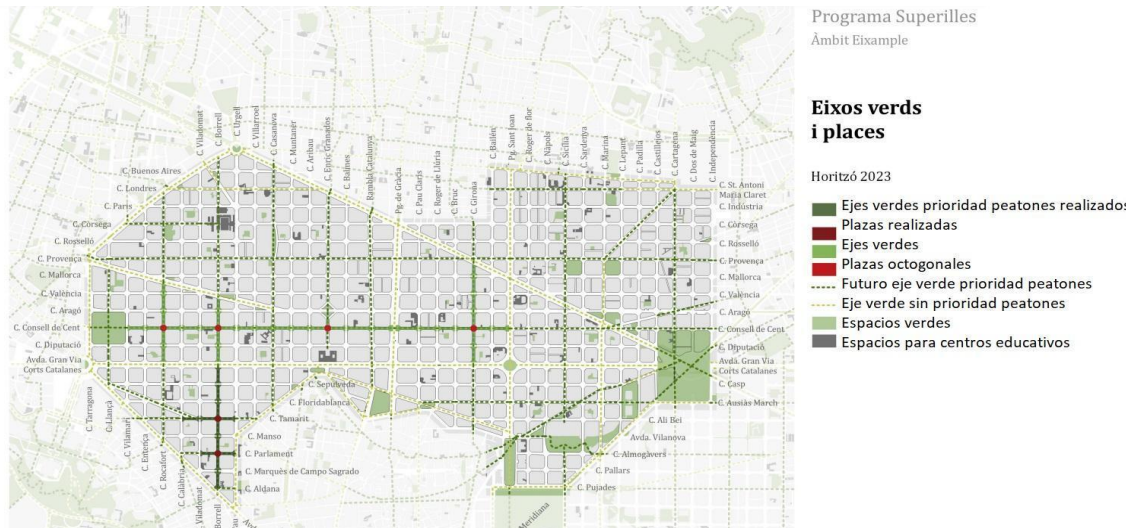
Como ejemplo más cercano, tenemos la ciudad de Barcelona<sup>28</sup>, que ha resultado ser una de las ciudades que más ha absorbido este tipo de urbanismo, dejando resultados como las Supermanzanas, que implica reestructurar la movilidad restringiendo el tráfico de paso en las calles interiores, garantizando el acceso a residentes, bicicletas y vehículos de emergencias. Es una urbanización temporal, que marca el espacio dedicado al peatón con pintura en la calle, mobiliario urbano nuevo o grandes jardineras. En un principio, realizaron estas actuaciones en espacios reducidos, en el Poblenou, en Horts y Sant Antoni, pero ahora han evolucionado creando una red de ejes verdes<sup>29</sup> y plazas<sup>30</sup> en las que el peatón es el protagonista. El objetivo es que las actuaciones se acaben estructurando a largo plazo, de manera que finalmente, se recupere una parte del espacio que actualmente ocupan los vehículos privados y así conseguir un espacio más saludable, más verde, más igualitario y seguro, promoviendo así las relaciones sociales y la proximidad.

---

<sup>28</sup> Proyecto ejecutivo Superilles Barcelona. Oficina Técnica Superilla Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona. 10 febrero 2020. Barcelona. ([https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/20220210\\_presentacio\\_projectesexecutius.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/20220210_presentacio_projectesexecutius.pdf))

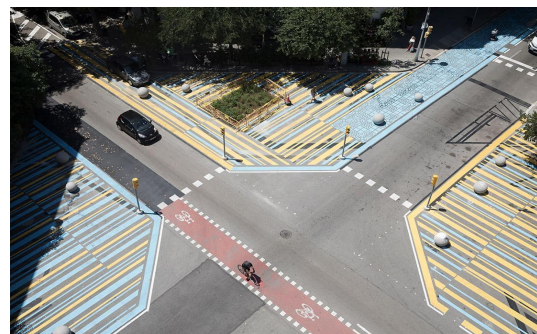
<sup>29</sup> Los ejes verdes son calles pacificadas, con lugares de estancia más verdes, que permiten desplazarse a pie con comodidad, confort y seguridad.

<sup>30</sup> En los cruces de los ejes verdes, y gracias a los característicos chaflanes, surgen nuevas plazas: espacios de unos 2.000 m<sup>2</sup>, ahora dedicados totalmente al tráfico, pero que se convertirán en espacios confortables, donde el verde, los pavimentos permeables o el juego tendrán un papel principal.



En el mapa<sup>31</sup> situado sobre estas líneas se observa la Supermanzana de El Eixample, una de las zonas de Barcelona que más sufre debido al tráfico elevado, con mucha contaminación y ruido. Además, es el distrito con mayor escasez de espacios verdes. El objetivo concreto de esta medida, es generar nuevos ejes verdes y plazas en los cruces, para que los vecinos dispongan de ellos a 200 metros como máximo, mejorando la oferta de espacios de encuentro en la zona central del distrito y ofreciendo zonas más seguras y cómodas para desplazarse a pie.

Asimismo, en Barcelona se han llevado a cabo otras actuaciones de urbanismo táctico enfocadas a adaptar el espacio público y la movilidad para favorecer la salud, la seguridad, la sostenibilidad y la eficiencia, que han consistido en incorporar un conjunto de medidas para cambiar funcionalmente el uso de las calles, por ejemplo, creando nuevos carriles bici, aumentando la superficie segura para los peatones y mejorando la red de bus y, en general, el transporte público. Estas actuaciones han sido iniciadas a modo de urbanismo táctico, introduciendo pequeñas transformaciones, como son las pintadas en el suelo para aumentar las aceras e indicar los carriles bici, incorporando mobiliario urbano, como maceteros y jardineras para delimitar los espacios, reduciendo el



<sup>31</sup> Mapa extraído de la página web oficial del Ayuntamiento de Barcelona: (<https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/es/superilla/eixample>).

tráfico en ciertas zonas, así como la velocidad de circulación y los carriles para los coches, entre otras.

En nuestro caso no podemos dejar de mencionar la ciudad de Vitoria, proclamada como Ciudad Verde Europea en 2012 y Ciudad Verde Mundial en 2019, que también ha incluido las Supermanzanas en su Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público de Vitoria-Gasteiz 2021-2025 (PMSEP)<sup>32</sup>. Como en Barcelona, Vitoria se propone destinar el máximo del espacio público a los viandantes, de manera que las zonas de estancia o peatonales sean mayor porcentaje que los de calzada. Esta supermanzana queda cubierta por seis de las 7 líneas que conforman la red de autobús y se prevé una ampliación de los carriles para el transporte público, sin embargo, se mantendrá una red de vehículo privado para el acceso de los vecinos y los servicios de emergencias. Por tanto, el espacio que ocupa esta supermanzana, se estructura en función de las necesidades de los ciudadanos, con accesibilidad al transporte público, vías seguras por donde caminar, dónde estacionar, manteniendo una zona de contaminación reducida, sin renunciar a los vehículos motorizados que disponen de su acceso y aparcamiento.

Existen, por tanto, distintas formas de ejecutar dichas medidas, lo que ha facilitado la aparición de nuevos productos del urbanismo táctico de diversa naturaleza, que conforme han ido surgiendo han ido adoptando su propia definición. Entre otros, cabe mencionar la técnica del *Open street*, que consiste en replantearse la funcionalidad de toda una calle o de solo una sección, que en ese caso se denominaría *Pavement to plazas*, práctica adoptada en la ciudad de Barcelona<sup>33</sup>. Uno de los más recurrentes es el sistema denominado *Parklet*, que trata de devolver las plazas de aparcamiento al espacio público. En España ya se ha hecho uso de esta medida, y como ejemplo más reciente se encuentra el de Ponferrada<sup>34</sup>, dónde incorporando una plataforma han extendido la acera y han convertido ese espacio en uno de estacionamiento para que las personas puedan sentarse a leer, comer o descansar. Las

---

<sup>32</sup> Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público de Vitoria-Gasteiz (2021-2025) (PMSEP). Ayuntamiento de Vitoria. Actualizado marzo de 2022. Vitoria. (<https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/45/92/94592.pdf>)

<sup>33</sup> LÓPEZ LAMBAS, MARÍA EUGENIA. “El urbanismo táctico y su impacto en la movilidad urbana”, *Agenda Pública. El País (periódico digital)*, 13 abril 2021.

<sup>34</sup> RAMOS, CARMEN Y SÁNCHEZ, CÉSAR. “Ponferrada inaugura su primer “parklet” panorámico junto al castillo”. *Leonoticias (periódico digital)*, 6 septiembre 2021. (<https://www.leonoticias.com/ponferrada/ponferrada-inaugura-primer-parklet-panoramico-junto-castillo-20210906134401-ga.html#imagen1>)

ciudades de Sao Paulo (Brasil) y San Francisco (Estados Unidos)<sup>35</sup>, referentes internacionales del uso del *Parklet*, han elaborado unas guías para su implementación, donde se recoge su proceso de aprobación, sus criterios de diseño y localización entre otros. Es una herramienta muy acertada para las ciudades y sus ciudadanos, porque la transformación de los espacios públicos destinados a espacios de estacionamiento, de terrazas de bares o restaurantes, están siendo clave para la reactivación de la economía y para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

### III.3. Problemática del Urbanismo Táctico

El urbanismo táctico implica intervenir un espacio y modificar su destino, por ejemplo, que una carretera destinada al tránsito de vehículos motorizados pase a ser una vía peatonal de manera provisional. Trasladado a términos urbanísticos, es una creación de dotaciones transitorias que pueden concordar o no con el destino del suelo establecido en el planeamiento urbanístico.

Las acciones del urbanismo táctico crean así espacios públicos no planificados, pero deben hacerlo siempre sin alterar el planeamiento urbano. Por ello, los Ayuntamientos tienden a autorizar usos excepcionales con carácter provisional en suelos urbanos donde previamente no era posible. El amparo de este tipo de actuaciones se pueden encontrar en la Ley 7/2015, de Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>36</sup>, en su artículo 1.b) se establece como objeto el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes. Sin embargo los tribunales alertan sobre este tipo de intervenciones, ya que se sujetan a licencias provisionales que exceptúan el principio general de ejecución del planeamiento, por lo que se aplica siempre un criterio restrictivo mediante el principio de proporcionalidad exigiendo que los usos están realmente justificados. Aunque normalmente, si la edificación o uso no causa daños y no dificulta el planeamiento previsto se puede autorizar temporalmente. Es la posible contradicción con el planeamiento urbanístico lo que puede ser considerado por los tribunales una medida desproporcionada y no ajustada a derecho. Existen leyes urbanísticas autonómicas que regulan la autorización del uso provisional en suelo urbano no previsto en el planeamiento,

---

<sup>35</sup> GUZMÁN, JOSÉ MANUEL, "Los Parklets: un estacionamiento para la gente", *Transecto.com (revista digital)*, 13 octubre 2020. (<https://transecto.com/2020/10/los-parklets-un-estacionamiento-para-la-gente/>)

<sup>36</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE-A-2015-11723. Ministerio de Fomento. Parlamento español. 31 octubre 2015. Madrid.

como es el caso de Aragón, en el Decreto-Legislativo 1/2014, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón<sup>37</sup>, donde en el artículo 29.3 se dispone que en cualquier clase de suelo y, de forma excepcional y motivada, podrá otorgarse autorización administrativa para usos y obras de carácter provisional que no dificulten la ejecución del planeamiento. Asimismo, la Ley 2/2016 del suelo de Galicia<sup>38</sup>, donde también se autorizan los usos y obras provisionales en el artículo 89.1<sup>39</sup> y 89.2 que especifica que las modificaciones habrán de ser las mínimas imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables.

Cabe advertir, que se observa una similitud de esta técnica con la figura de la mutación demanial, que es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella<sup>40</sup>. La idea del uso público provisional supone la afectación del suelo normalmente público al uso general. La afectación transitoria no modifica la calificación urbanística, por lo que cabrían dos tipos de afectación, la prevista y la provisional, lo que implica la convivencia de ambas durante un periodo de tiempo. Cuando eso ocurre suscita la necesidad de una mejor regulación de esta figura, en primer lugar, para garantizar seguridad jurídica y, en segundo lugar, por el peligro que puede generar la provisionalidad del urbanismo táctico si no se evalúan suficientemente los impactos que sus intervenciones pueden tener<sup>41</sup>.

### **Zonas de Bajas Emisiones (ZBE): Caso Madrid y Barcelona**

Tanto Madrid como Barcelona se han situado durante años como dos de las ciudades europeas más contaminantes, y es que ambas han incumplido la directiva europea que fija los

---

<sup>37</sup> Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

<sup>38</sup> Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

<sup>39</sup> Ley 2/2016 artículo 89.1 No obstante la obligatoriedad de la observancia de los planes, podrán autorizarse usos y obras de carácter provisional en suelo urbano no consolidado, suelo urbanizable y terrenos afectados a sistemas generales en tanto no se inicie el procedimiento de gestión correspondiente, siempre que no estuvieran expresamente prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación sectorial.

<sup>40</sup> Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Art. 71.

<sup>41</sup> MOREU CARBONEL, ELISA, “El marco jurídico del urbanismo táctico”, *Lefebvre, elderecho.com*, 25 junio 2021.

límites legales de dióxido de nitrógeno, un contaminante muy vinculado a los vehículos de gasolina y diésel, desde que se establecieron en 2010. Sin embargo, ante la posibilidad de convertir esos incumplimientos persistentes en una condena y sanción europea, ambas ciudades pusieron en marcha ciertas medidas para combatir sus índices de contaminación <sup>42</sup>.

Madrid en 2018 y Barcelona en 2020, crearon zonas de bajas emisiones (ZBE), áreas situadas mayoritariamente en el centro de las ciudades en las que se prohíbe el acceso a los vehículos más contaminantes, que son principalmente los más antiguos. El criterio de acceso a los vehículos se determina mediante un sistema de etiquetas elaborado por la Dirección General de Tráfico: los coches de gasolina circulados antes de 2000 y los de diésel anteriores a 2006, carecen de etiqueta. La etiqueta B se corresponde con coches de gasolina de entre 2000 y 2006 y de diésel de 2006 a 2012. La C, se aplica a coches de gasolina anteriores a 2006 y de gasóleo posteriores a 2014. La etiqueta Eco corresponden, por su parte, a los híbridos y, la Cero, a los eléctricos o híbridos con una autonomía de más de 40 km.

Las ZBE están dirigidas a cumplir con los límites exigidos por Europa, que se posicionan en un máximo de 40 microgramos por metro cúbico de dióxido de nitrógeno. Además, la recién aprobada Ley de Cambio Climático de 2021, como ya se ha mencionado, obliga a las ciudades de más de 50.000 habitantes y a las de más de 20.000 más contaminadas a crear una de estas áreas antes de finalizar este año. Muchos de los municipios españoles que se ven afectados por esta ley ya han comenzado a elaborar sus planes para instalar sus propias ZBE. Sin embargo, el reciente fallo sobre la ZBE de Barcelona anula el veto a los coches contaminantes como respuesta a seis recursos presentados por diez asociaciones o gremios vinculados al motor o al transporte. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha manifestado que la medida no respeta el principio de proporcionalidad con apoyo en los siguientes argumentos. Por un lado, el tribunal considera que es excesiva en cuanto al ámbito geográfico de aplicación y en el tipo de vehículos excluidos. Por otro lado, consideran que la ordenanza tiene deficiencias en su elaboración y que no se han tenido en cuenta las consecuencias socio-económicas, ya que los más afectados por esta medida son los colectivos que no tienen capacidad económica para cambiar su vehículo y que deberían haber propuesto medidas alternativas o menos restrictivas a la circulación de los coches más contaminantes.

---

<sup>42</sup> ASIAÍN, IRENE, “Madrid y Barcelona, a juicio por superar los límites europeos permitidos de contaminación del aire”, *El Español*, ENCLAVE ODS, 10 febrero 2022. España.

Tampoco se ha llevado a cabo un análisis sobre su impacto en el mercado y la competencia, ni las cargas administrativas que supone<sup>43</sup>.

Tras el fallo de la sentencia, Ada Colau, la alcaldesa de Barcelona, mostró su discrepancia y mantuvo que el derecho a contaminar no puede estar por encima del derecho colectivo a la salud, por lo que seguiría avanzando en la lucha contra la contaminación y en el mismo sistema de control mientras no se ejecutara la sentencia, con apoyo en que los datos de los dos últimos años muestran una reducción del 11%<sup>44</sup> de las emisiones de dióxido de nitrógeno en la ciudad catalana, y de 600.000 desplazamientos diarios de vehículos contaminantes.

En vista del fallo del tribunal catalán, la ZBE de Madrid se cuestiona una vez más, y es que José Luis Martínez-Almeida, se postuló a la alcaldía con la promesa de acabar con el proyecto que elaboró años atrás por su predecesora, Manuela Carmena. Sin embargo, esta medida sigue vigente con el nombre ZBE-DEP Distrito Centro pero permitiendo la entrada a los comerciantes sin distinción de los vehículos, es decir, ampliado el acceso a 45.000 vehículos. Además, se ha elaborado una nueva estrategia llamada Madrid 360, una Ordenanza de Movilidad Sostenible<sup>45</sup> que prevé aumentar las restricciones hasta 2025, y su objetivo es limitar la circulación de los vehículos más contaminantes en un área de 604 km cuadrados, lo que abarca casi toda la ciudad, donde no podrán acceder los vehículos que carezcan de etiqueta ambiental. Para los no residentes, esta medida se adelantará a 2024 y un año más tarde la restricción afectará a los madrileños. La primera fase de esta estrategia tiene estimado reducir el tráfico un 18,6 %.

Tanto en Madrid como en Barcelona, hay también quienes consideran insuficientes las medidas adoptadas, sobre todo en la primera, donde se exige modificar la ordenanza de movilidad. En Barcelona, algunas entidades vecinales y ecologistas, piden medidas más rigurosas que pronto avalará la Ley de Movilidad Sostenible. Lo que es indiscutible, es la necesidad de definir un marco común para la creación de ZBE para todos los municipios, y es

---

<sup>43</sup> SOLÉ ALTIMIRA, ORIOL, “La Justicia tumba el veto de los coches contaminantes en Barcelona”, *ElDiario.es*, 21 marzo 2022.

<sup>44</sup> BLANCHAR, CLARA, “La justicia anula el veto a los coches contaminantes en Barcelona “por excesivos”, *ElPaís.com-Cataluña*, 21 marzo 2022.

<sup>45</sup> Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprueba la Ordenanza de Movilidad Sostenible, Madrid.

que la nueva Ley de cambio climático y transición energética<sup>46</sup> afecta a 149 municipios españoles, lo que hace imprescindible una normativa que establezca unos criterios mínimos obligatorios para uniformar las ZBE de todos ellos.<sup>47</sup> En noviembre de 2021 el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico lanzó unas directrices de creación de ZBE<sup>48</sup> que se han calificado como ineficaces por parte de organizaciones como Greenpeace, Ecoedes, y les ha impulsado a presentar alegaciones al Ministerio demandando un Real Decreto que desarrolle el artículo 14.3.a) de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética<sup>49</sup>. Argumentan que las directrices del Ministerio son insuficientes ya que son orientativas y su seguimiento es voluntario, por lo que las ONG reclaman establecer unos criterios y requisitos mínimos comunes de obligado cumplimiento por los ayuntamientos, para asegurar la eficacia de las ZBE. También ejemplifican casos de Ayuntamientos como el de Zaragoza, que se limitan a cumplir con el artículo 14.3.a) de la Ley 7/2021 haciendo el mínimo posible y ponen con ello en peligro el avance en conjunto del Estado español contra el cambio climático y el alcance de los objetivos para estos próximos años.

### **III.4. Régimen Jurídico**

#### **III.4.1 Ámbito Internacional**

Desde una perspectiva internacional destacan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana, que en conjunto definen las líneas de actuación que los países deben seguir para la consecución de un mundo más sostenible.

El 25 de septiembre de 2015, se reunieron los 193 Estados miembros de la ONU para la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que conforma un plan de acción

---

<sup>46</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, 21 mayo 2021, Madrid. BOE-A-2021-8447.

<sup>47</sup> LÓPEZ, JAIME, “Las zonas de bajas emisiones (ZBE), a la espera de un marco común para todos los municipios”, *El Confidencial, Medioambiente-Ciudad*, 16 de febrero 2022.

<sup>48</sup> Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE). Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Gobierno de España. Noviembre 2021. 58 p. ([https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/borradordirectricesparalacreaciondezonasdebajasemisiones\\_tcm30-530517.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/borradordirectricesparalacreaciondezonasdebajasemisiones_tcm30-530517.pdf))

<sup>49</sup> Ley 7/2021 ley de cambio climático y transición energética artículo 14.3.a): [...] 3. Los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023. [...]



a favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Esta agenda contiene 17 , de aplicación universal, con el fin de que los Gobiernos los adopten como propios y los tengan en cuenta para establecer marcos normativos nacionales adecuados para la consecución de un mundo mejor y más sostenible.

Estos ODS abarcan todos los aspectos que hoy en día son considerados prioritarios, y marcan guías de actuación y objetivos a alcanzar para el año 2030. Entre ellos podemos encontrar: la erradicación de la pobreza y el hambre, la salud y bienestar, la educación, la igualdad de género, el uso eficiente de los recursos, la energía asequible y no contaminante, el trabajo digno y el crecimiento económico, la reducción de las desigualdades, las ciudades y comunidades sostenibles, la producción y el consumo responsable, la acción por el clima, el cuidado de la vida submarina y de los ecosistemas terrestres y la paz, la justicia y las instituciones sólidas, así como las alianzas entre los Estados para el logro de todos los anteriores.

Se han ido dando progresos en muchos lugares, sin embargo, en 2020 se marcó el inicio de una década de acción y resultados en favor del desarrollo sostenible, ya que las medidas encaminadas a lograr los ODS no avanzaban a la velocidad necesaria, por lo que los líderes mundiales prometieron movilizar financiación, mejorar la aplicación a nivel nacional y reforzar las instituciones para lograr los objetivos en 2030. El Secretario General de la ONU alentó a todos los sectores de la sociedad a escala mundial, local y también a las personas en particular, para impulsar de manera más óptima las transformaciones necesarias<sup>50</sup>. El último informe anual que ofrece la ONU es del 2020, donde se marcan los progresos y los aspectos en los que es necesario tomar más medidas.

Hay que matizar que los ODS no son jurídicamente obligatorios, sin embargo, sí se prevé que los países los integren como marcos de actuación para su consecución. La manera en la que los Estados los desarrollan es mediante políticas, planes y programas de desarrollo sostenible, y, además, tienen la responsabilidad de seguimiento de los progresos conseguidos a nivel nacional y regional. Estas políticas, planes y programas impulsados por los Estados, cuentan con un Fondo Conjunto para los ODS, mediante el que se proporciona financiación para transformar las prácticas actuales de desarrollo y poner a los países en el camino sostenible y

---

<sup>50</sup> Información extraída de la página web oficial de Naciones Unidas: (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>).

resiliente. Este Fondo apoya los programas nacionales contruidos sobre el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la ONU<sup>51</sup>. Asimismo, en la Agenda 2030 se hace hincapié en la contribución de todos, desde los gobiernos hasta los sectores privados, y en la necesidad de una alianza mundial, como componente indispensable para conseguir dicho resultado.

Son 17 los ODS y varios de ellos están relacionados íntimamente con el urbanismo y la movilidad sostenible, sin embargo, el ODS nº 11 es el que más relación tiene con el tema previsto. Y es que, este objetivo se titula Ciudades y Comunidades sostenibles, y su propósito es lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. La razón principal por la que se ha marcado este objetivo, es debido al crecimiento sin pausa de personas que viven en las ciudades; se estima que se trata de la mitad de la humanidad, es decir, alrededor de 3.500 millones de personas. Está previsto, además, que ese porcentaje aumente hasta alcanzar los 5.000 millones en 2030, por lo tanto, las soluciones a muchos de los principales problemas como son la pobreza, el cambio climático, la asistencia sanitaria y la educación, deben solventarse o al menos, plantearse, desde la perspectiva de la vida en la ciudad.

Uno de los retos más urgentes a los que se enfrentan las ciudades actualmente, es la desigualdad. Debido al aumento de habitantes y el crecimiento de las urbes, también se eleva el número de personas que viven en barrios marginales, unos 1000 millones, según expertos de la ONU <sup>52</sup>. La desigualdad es claramente uno de los obstáculos para el desarrollo y una amenaza para la paz, la seguridad y los derechos humanos.

Por otro lado, los niveles de consumo de energía y de contaminación en las zonas urbanas son alarmantes. Las ciudades a pesar de ocupar un 3% de la superficie terrestre, consumen de un 60% a 80% de la energía<sup>53</sup> y representan el 75% de las emisiones de carbono. Es por ello, que este objetivo trata de mitigar el consumo y las emisiones en las ciudades, mediante el

---

<sup>51</sup> Información extraída de la página web oficial del Fondo Conjunto para los ODS: (<https://www.jointsdgfund.org/>).

<sup>52</sup> NACIONES UNIDAS, ONU HABITAT. Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. HSP/EB.2020/4. Primer periodo de sesiones de 2020. 31 marzo a 2 abril 2020. Nairobi. pág. 5.

<sup>53</sup> Datos extraídos de la página web oficial de las Naciones Unidas: (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/#:~:text=Las%20ciudades%20del%20mundo%20ocupan,vida%20y%20la%20salud%20p%C3%BAblica.>)

abordaje del transporte por ser el sector que más energía consume en España (el 40% del total nacional<sup>54</sup>) y, en consecuencia, el que más emisiones contaminantes expulsa.

Las metas<sup>55</sup> del Objetivo 11 definidas y previstas para el 2030, se encuentran redactadas en la Agenda para el Desarrollo sostenible, y principalmente, tratan sobre: el acceso a la vivienda, el transporte público, la urbanización inclusiva y sostenible, el patrimonio cultural y natural, los desastres y reducción de vulnerabilidad, los desechos y contaminantes en ciudades, el acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros, el acceso a zonas urbanas, periurbanas y rurales y la reducción de riesgos de desastres en ciudades.

En España, el Gobierno ha impulsado un Plan General para integrar estos objetivos, llamado "Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible" de 2018<sup>56</sup>. De este plan, se derivan otros muchos, en materia de transporte, ambiental, urbana, etc, y en él se recoge un conjunto de áreas prioritarias de actuación y unas medidas de carácter transversal.

El último Informe sobre el Progreso de España en 2020<sup>57</sup> en la implementación de la Agenda 2030, recoge las medidas promovidas para avanzar y conseguir su objetivo. Además, la Agenda Urbana<sup>58</sup> recoge iniciativas como la eliminación de barreras arquitectónicas para mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad, la puesta en marcha de estrategias a favor de una movilidad más sostenible y asequible en los espacios urbanos y la fijación de las acciones de gobierno ante la despoblación en municipios de menor tamaño.

En definitiva, el Informe de Progreso 2020-Agenda 2030 muestra el resultado de un año marcado por la crisis sanitaria por la Covid-19 y por los grandes avances que se han hecho en muchos sectores, lo que se acerca a la consecución de los ODS, aunque no deja de estar lejos todavía de lograrlos. Es destacable la coordinación y cooperación de las Comunidades Autónomas, de los numerosos planes estratégicos que se han elaborado en cada una, sobre

---

<sup>54</sup> Datos extraídos de la página web oficial de IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía): (<https://www.idae.es/tecnologias/eficiencia-energetica/transporte>).

<sup>55</sup> Las metas del Objetivo 11 son extraídas de la página web oficial de Naciones Unidas: (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>).

<sup>56</sup> Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, Gobierno de España, Madrid, junio 2018, 169 p.

<sup>57</sup> Informe de Progreso 2020-Agenda 2030, Gobierno de España, 14 julio 2020, Madrid.

<sup>58</sup> Agenda Urbana Española 2020-2030, Ministerio de Fomento, Gobierno de España, Madrid, 2019.

todo en materia de urbanismo y sostenibilidad, lo que favorece mucho el progreso del conjunto.

El 12 de diciembre de 2015 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en París, los líderes mundiales firmaron el histórico Acuerdo de París<sup>59</sup> con el fin de hacer frente al cambio climático y a sus impactos negativos.

El Acuerdo es un tratado internacional legalmente vinculante, y lo han firmado 192 países junto con la UE. Se establecen objetivos a largo plazo como guía para todas las naciones, principalmente, reducir sustancialmente las emisiones de gases invernadero para limitar el aumento de la temperatura global en este siglo a 2 °C y esforzarse para limitarlo al 1,5 °C, revisar los compromisos de los países cada cinco años y ofrecer financiación a los países en desarrollo para que puedan mitigar el cambio climático, fortalecer la resiliencia y mejorar su capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático<sup>60</sup>.

En general, el Acuerdo proporciona a los países desarrollados una ruta para que ayuden a las naciones en desarrollo a mitigar y adaptarse al cambio climático, creando un marco para un control y una información transparentes sobre los objetivos climáticos de estos países. La puesta en práctica del Acuerdo también es esencial para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que ofrece una hoja de ruta para las medidas climáticas que reducirán las emisiones y aumentarán la resiliencia al clima.

España es uno de los países que ratificó el Acuerdo de París y, en consecuencia, desde su aprobación se ha ido desarrollando un marco de actuación para su implementación en distintos ámbitos, urbanismo, movilidad, medioambiente, energía, etc. Lo más destacable es la aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, siendo la primera ley en España específicamente dirigida a combatir el cambio climático.

Por último, la Nueva Agenda Urbana, que se adoptó en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, en octubre de 2016, en Quito, Ecuador. Fue la primera Conferencia de Naciones Unidas tras la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que, además de renovar el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible, reúne un conjunto de objetivos para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos.

---

<sup>59</sup> COMISIÓN EUROPEA. Acuerdo de París. 12 diciembre 2015. París.

<sup>60</sup> Página web oficial de la Naciones Unidas. Acción por el clima. El Acuerdo de París.

Este documento se define como un documento estratégico de adhesión voluntaria, que presenta la urbanización como un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. En concreto, sirve para los gobiernos nacionales, regionales y locales, la sociedad civil, el sector privado, la comunidad científica y académica y al sistema de Naciones Unidas, como guía para hacer de las ciudades espacios más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Además, será la hoja de ruta para el desarrollo urbano sostenible en los próximos 20 años.

Sus objetivos principales radican en reducir la desigualdad en las comunidades, impulsar una mayor prosperidad compartida para las ciudades y las regiones, reforzar la acción climática y mejorar el entorno urbano e implementar políticas de prevención y de respuesta efectiva ante las crisis urbanas.

El urbanismo ambiental, es decir, el que se impulsa en esta Agenda tiene como propósito la transición energética hacia un modelo menos dependiente del carbono y más eficaz contra el cambio climático al disminuir las emisiones de CO<sub>2</sub>. Para ello, la Nueva Agenda añade medidas concretas como, la regulación de la altura de los edificios, la preservación de las zonas libres o la destinación de entre un 30 y un 50% del suelo a espacios públicos.<sup>61</sup>

#### **III.4.2. Ámbito Comunitario**

Desde la perspectiva de la Comunidad Europea, el año 2007 fue decisivo para el proceso de regulación del desarrollo urbano sostenible, en el que se firmó la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Esta carta es el inicio de un nuevo periodo de integración de las políticas de desarrollo urbano sostenible en los programas de la UE, porque pasaron a formar parte de la política de cohesión<sup>62</sup> general.

Este documento ofrece dos principios claves, por un lado, la aplicación de una política de desarrollo global e integrada, y por otro, un enfoque especial en los barrios desfavorecidos. Respecto al primer principio, trata de hacer un mayor uso de las políticas integradas de desarrollo urbano, entendiendo por tales aquellas donde se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana, como son la cohesión social y la calidad de vida, la creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad, el

---

<sup>61</sup> “¿Cómo potenciar el desarrollo urbano sostenible?”, Nueva Agenda Urbana, *IBERDROLA (web oficial)*.

<sup>62</sup> La política de cohesión: Desde 1986, el objetivo de la política de cohesión ha sido potenciar la cohesión económica y social. El Tratado de Lisboa y la nueva estrategia de alto nivel de la UE (Europe 2020) introducen una tercera dimensión: la cohesión territorial.

impulso de la eficiencia energética, etc. En cuanto al segundo principio, se dirige a prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de las ciudades, impulsando actuaciones integradas que conjuguen la mejora del medio ambiente físico, con el impulso a la economía y el empleo, la cohesión e inserción social y el fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.

En 2020 se actualizó la Carta de Leipzig para atender a los nuevos retos de las ciudades que han ido surgiendo desde 2007. La nueva carta promueve la idea de las políticas urbanas para el bien común, destacando el “poder transformador de las ciudades” para responder a los retos que deben afrontar las ciudades desde 3 dimensiones: la dimensión social, ambiental y la económica. Junto con estas tres perspectivas también se incluye la Digitalización como dimensión transversal.

La Dimensión Social o la Ciudad Justa, se enfoca en proporcionar igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios públicos, acceso a la vivienda digna y demás derechos para todos sin importar el género, el estatus socioeconómico, la edad y el origen.

La Dimensión Ambiental, o la Ciudad Verde, trata de contribuir a la lucha contra el Cambio Climático asegurando una alta calidad ambiental para el aire, el agua, y el suelo, así como el acceso a los espacios verdes y de ocio, favoreciendo una movilidad eficiente, neutra en carbono y multimodal.

La Dimensión Económica o la Ciudad Productiva, procura garantizar una economía diversificada que genere puestos de trabajo y, al mismo tiempo, proporcione una base financiera sólida para el desarrollo urbano sostenible y un entorno favorable a la innovación.

Se aprobó también el documento de carácter operativo titulado “La aplicación de la Nueva Carta de Leipzig a través del enfoque multinivel: Próximos pasos de la Agenda Urbana para la UE” , en el que se definen las siguientes medidas para continuar con el proceso de la Agenda Urbana de la UE, con el objeto de reforzar la cooperación multinivel y multi-agentes, para alcanzar una mejor regulación, financiación y coherencia política de los temas urbanos a escala europea.

En líneas similares a las presentadas por las Naciones Unidas, la Comisión Europea aprueba en 2016 la Agenda Urbana para la Unión Europea<sup>63</sup>. Esta nueva Agenda representa un

---

<sup>63</sup> El Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada el 30 de mayo de 2016, materializa la Agenda Urbana Europea, Unión Europea, mayo 2016.

método de trabajo de cooperación enfocado en fomentar el crecimiento, la habitabilidad y la innovación de las ciudades europeas<sup>64</sup>. Se apoya en tres pilares, a) mejor regulación, es decir, buscar procesos más efectivos y coherentes, costes mínimos y sin cargas legales; b) mejor financiación, para identificar, integrar y mejorar mecanismos existentes a nivel institucional y, c) mejor conocimiento, que consiste en el intercambio de buenas prácticas e incrementar la información relacionada con temas urbanísticos.

La política urbana de la UE se basa en el llamado Acervo Urbano que refleja el entendimiento común del desarrollo urbano en Europa a lo largo de los años y que se describe en los diferentes documentos que se han ido aprobando. Tras la Carta Leipzig en 2007, en la Declaración de Toledo en 2010<sup>65</sup> y en 2016 durante la Presidencia de Países Bajos, se trabajó la definición de los elementos y el marco operativo de la Agenda Urbana Europea, cuyos principios quedaron recogidos en el Pacto de Amsterdam<sup>66</sup>.

Finalmente, en los últimos años se ha incidido en la importancia de impulsar y llevar a cabo la transición de las ciudades hacia un estilo de vida sostenible para todas las personas, siendo reconocido esto mismo, como ya se ha visto, por la Agenda 2030 y sus ODS, y la Nueva Agenda Urbana. Desde el año 2007, se ha ido consolidando el enfoque de la UE sobre la cuestión urbana en torno al desarrollo urbano sostenible, a través de las iniciativas europeas y sobre todo por la firma de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Asimismo, surge una nueva dimensión urbana y territorial para el periodo 2021-2027, propuesta por la Comisión Europea bajo el objetivo “Una Europa más próxima a sus ciudadanos”.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2015, sobre la dimensión urbana de las políticas de la UE<sup>67</sup> subraya la necesidad de ofrecer una definición clara de desarrollo urbano sostenible integrado (Acervo urbano) e identificar los objetivos comunes

---

<sup>64</sup> TORRES, ARALDA, “Agenda Urbana: Española, Europea, de la ONU, 2030. Qué son y cómo se complementan”, *WAP Consulting Group*, 18 febrero 2021.

<sup>65</sup>La Declaración de Toledo es el resultado de la Presidencia Española celebrada durante el primer semestre de 2010, que se centró sobre el papel estratégico de la Regeneración Urbana Integrada en el futuro del desarrollo urbano en Europa, destacando la importancia de la intervención sobre la ciudad existente.

<sup>66</sup> Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada el 30 de mayo de 2016.

<sup>67</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Sobre la dimensión de las políticas de la UE. 2014/2213 (INI).

coherentes y transparentes de la UE en este ámbito. Además insiste en la importancia de aclarar y fortalecer aspectos de la metodología con el objetivo de proporcionar orientaciones mejores para la elaboración futura de estrategias urbanas. En consecuencia, este Manual se elabora para el aumento del conocimiento sobre la metodología y aplicación de estrategias urbanas integradas y de base local y está concebido como una herramienta de aprendizaje en el ámbito de las políticas, que debe ser flexible y adaptable a las necesidades que surjan en los diferentes territorios y contextos administrativos.

Además de este Manual, se ha creado la Herramienta Self Assessment Tool For Sustainable Urban Development (SAT4UD), es decir, una herramienta de autoevaluación para estrategias de desarrollo sostenible. Esta herramienta está diseñada para las autoridades locales y las autoridades de gestión nacionales y regionales de la cohesión de la UE, y tiene como objetivo ayudar a las autoridades locales y a los actores relevantes a evaluar en qué medida la estrategia se basa en un enfoque integrado y participativo según lo establecido en la Carta Nueva Leipzig y respaldado en la Política de Cohesión 2021-2027.

### **III.4.3. Ámbito Nacional**

En vista de la regulación internacional y europea, España adopta las actuaciones necesarias en aras de alcanzar la metas medioambientales. Asimismo, esas actuaciones se recogen en documentos tales como, la Agenda Urbana Española, la Ley 7/2015 de Suelo y Rehabilitación Urbana y La ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética.

La Agenda Urbana Española, aprobada en febrero de 2019 por el Consejo de Ministros, es un documento estratégico que carece de carácter normativo, de adhesión voluntaria que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano<sup>68</sup>. Entre sus objetivos se encuentran: ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo, evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente, prevenir y reducir los impactos del cambio climático, hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.

---

<sup>68</sup> Página web oficial de la Agenda Urbana Española. Gobierno de España. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.



En 2015 se publicó el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>69</sup>. Esta ley tiene como objeto garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo y un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, con el fin de asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida mediante actuaciones de rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.<sup>70</sup>

A efectos del tema objeto que se está tratando, el urbanismo táctico y el desarrollo sostenible, es importante traer a colación que para esta Ley, “las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”<sup>71</sup>. Esta disposición en concreto es el resultado de la influencia de Derecho Europeo sobre el Derecho Urbanístico Español de ese momento, en concreto, del Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible de la Unión Europea 2001, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles 2007<sup>72</sup> y la Declaración de Toledo y el Impulso a la Regeneración Urbana Integrada de 2010<sup>73</sup>, que destacan la importancia de la intervención sobre la ciudad existente para afrontar los retos urbanos y la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo. Asimismo, en la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana se dispone que todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general, y según el principio de desarrollo sostenible dichas políticas deben promover el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad, la salud y la seguridad de las personas y protección del medio ambiente.<sup>74</sup> No se puede obviar la mención

---

<sup>69</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE-A-2015-11723. Ministerio de Fomento. Parlamento español. 31 octubre 2015. Madrid.

<sup>70</sup> Ley 7/2015, de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE-A-2015-11723. Art. 1.a) y b).

<sup>71</sup> Ley 7/2015, de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE-A-2015-11723. Art. 2.1.

<sup>72</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Carta Leipzig 2007 Sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Agenda Territorial 2007/C 168/03. 7 noviembre 2007. Bruselas.

<sup>73</sup> Reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración de Toledo y el Impulso a la Regeneración Urbana Integrada de 2010, 22 junio 2010, Toledo.

<sup>74</sup> Ley 7/2015, de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE-A-2015-11723. Art. 3.1. y 3.2.

a la ley sobre movilidad, en concreto la obligación de los poderes públicos de formular y desarrollar políticas que garanticen la movilidad en coste y tiempo razonable, basada en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, priorizando el transporte público y colectivo y potenciando los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

Por otro lado, es destacable que la participación ciudadana se recoja en la ley como un derecho del ciudadano, es decir, el derecho a la participación efectiva en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio<sup>75</sup>. Este aspecto, como ya se ha expuesto anteriormente, es un elemento clave en el nuevo sistema urbano y más concretamente en el urbanismo táctico, dado que los Ayuntamientos procuran promover dicha participación a fin de aprobar Planes en los que los vecinos son los principales afectados.

En definitiva, esta ley se configura como la base en la que se fundamentan las medidas de rehabilitación, regeneración y renovación de las zonas públicas para el reequilibrio de los espacios y ofrecer así ciudades más cómodas, accesibles, seguras y sostenibles.

Desde 2021 España cuenta con la primera Ley de Cambio Climático y Transición Energética que otorga amparo legal y promueve el logro del ODS 13: Acción por el clima. La ley 7/2021 tiene por objeto facilitar la descarbonización de la economía española y su transición a un modelo circular que garantice el uso racional de los recursos, así como la adaptación al cambio climático y la implantación de un desarrollo sostenible que genere empleo digno y contribuya a la reducción de desigualdades.

La ley recoge como instrumentos de planificación para abordar la transición energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)<sup>76</sup> y la Estrategia de Descarbonización a 2050 de la Economía Española<sup>77</sup>. En ella se contempla la integración de los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión de políticas sectoriales, como la territorial y urbanística, la de desarrollo urbano, la de edificación e infraestructuras del transporte, la de seguridad y la de salud pública.

---

<sup>75</sup> Ley 7/2015, de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE-A-2015-11723. Art. 5.e).

<sup>76</sup> Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, 25 marzo 2020, Madrid.

<sup>77</sup> Estrategia de Descarbonización a 2050 de la Economía Española, 3 noviembre 2020, Madrid.

### **III.4.4. Ámbito Autonómico**

Finalmente, en el plano autonómico destacan la Agenda Urbana Bultzatu 2050 y el Proyecto Opengela.

Por Orden del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se aprueba en 2019 la Agenda Urbana de Euskadi - Bultzatu 2050, elaborada a partir de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y alineada con el número 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya finalidad es lograr ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, donde ninguna persona ni ningún lugar se quede atrás.

El documento abarca temas diversos como el envejecimiento de la población, aspectos ambientales de los recursos como la dependencia energética de materias primas o la autosuficiencia alimentaria, la gestión de los residuos o la adaptación al cambio climático.

El Gobierno Vasco ha ido implementando planes de acción, entre los que destaca el proyecto de regeneración urbana en Opengela, que ha obtenido 1,7 millones de euros del programa Horizon2020 de la Comisión Europea. Se trata de un proyecto que busca extender la regeneración urbana en Euskadi utilizando para ello un instrumento novedoso, la creación de oficinas de barrio que ejercen de ventanilla única para atender al vecindario. La oficina de cada barrio centraliza las gestiones relacionadas con el proceso de rehabilitación integral de los edificios, desde el papeleo administrativo, a la relación con los profesionales en las obras, o la canalización de las ayudas financieras. Se han abierto dos oficinas como proyectos piloto, en el barrio Txonta de Eibar y en el barrio de Otxarkoaga en Bilbao. El objetivo de Opengela es conseguir barrios con una mayor calidad de vida para su vecindario, y más eficientes energéticamente, con una accesibilidad universal y con la incorporación de los sistemas de protección y seguridad, siempre poniendo el foco en las personas residentes, convirtiéndolas en parte del proceso<sup>78</sup>.

## **IV. URBANISMO Y MOVILIDAD SOSTENIBLE EN BILBAO**

### **IV.1. Planteamiento**

Una vez observados los conceptos y fundamentos jurídicos importantes relacionados con la movilidad sostenible y el urbanismo táctico, es el momento de abordar la puesta en marcha de los Planes en materia de urbanismo y movilidad adoptados por el Ayuntamiento de Bilbao,

---

<sup>78</sup> Página web Opengela.eus.

con el fin de cumplir en la Villa con tantos propósitos ambientales. Se procederá a analizar concretamente el Plan de Movilidad Sostenible de la Villa de Bilbao 2015-2030<sup>79</sup> (PMUS de Bilbao), así como, el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao<sup>80</sup> (PGOU de Bilbao). Ambos se han aprobado bajo la influencia internacional y comunitaria, y las normativas estatales y autonómicas previamente mencionadas, por lo que es de gran interés analizar la forma en la que se afrontan estas nuevas dificultades en materia de urbanismo y movilidad sostenible en la ciudad bilbaína a diferencia de otras ciudades.

## **IV.2. Análisis del Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) 2015-2030 De la Villa de Bilbao**

### **IV.2.1. Introducción**

En los últimos años, el Área de Circulación, Transportes y Medio Ambiente (ACTyMA) ha ido desarrollando diferentes planes estratégicos, que han definido las líneas directrices y las actuaciones en esta materia en la villa de Bilbao. Finalmente, el Plan de Movilidad Urbana Sostenible, es el resultado de un ambicioso trabajo que responde a un modelo de ciudad más saludable, más igualitaria y más amable. Es un documento de estrategia, que planifica las actuaciones a realizar en materia de movilidad sostenible de cara al año 2030, para la consecución de los objetivos climáticos y energéticos establecidos a escala europea que suponen la mejora de la salud de los ciudadanos y la calidad climática. También garantiza la accesibilidad a los destinos y servicios clave a toda la población, de manera igualitaria y una mayor cohesión social.

El PMUS de Bilbao ha sido elaborado tras un amplio proceso participativo, que se ha desarrollado durante cerca de 2 años. En este sentido, el Ayuntamiento de Bilbao ha contado con la opinión de los distintos agentes implicados en las políticas de movilidad (personal técnico del Área y del Consistorio, grupos municipales, ciudadanía, grupos de interés, jóvenes, mayores, distritos...) durante todas las etapas de elaboración e implementación del documento final.

La necesidad de este plan no ofrece dudas ya que la política de movilidad posibilita el desarrollo de las actividades que tienen lugar en un determinado territorio, en este caso, en

---

<sup>79</sup> Plan de Movilidad Urbana Sostenible 2015-2030 de la Villa de Bilbao, 31 mayo 2018, Bilbao

<sup>80</sup> Acuerdo de la Junta de Gobierno Municipal, de 8 de septiembre 2006, en el que se aprueba la revisión del Plan General de Ordenación de Bilbao de 1995. Pleno del Ayuntamiento. Aprobación Definitiva del nuevo Plan General de Ordenación Urbana por parte del Pleno Municipal de Bilbao, 31 de Marzo 2022.

Bilbao, y además da estructura y condiciona aspectos tan relevantes como la atracción del turismo o la calidad de vida de las personas que viven aquí. Bilbao es una ciudad que ha pasado por un profundo proceso de transformación y que continuará de esta manera durante los próximos años, previendo nuevos desarrollos urbanísticos y nuevas propuestas de transporte siempre bajo criterios de sostenibilidad.

#### **IV.2.2. Naturaleza y objeto del PMUS**

Se trata de un plan sectorial y estratégico que define las líneas de actuación en el ámbito de la movilidad durante los próximos años para hacer de Bilbao una ciudad que garantice la accesibilidad a los servicios y destinos, con seguridad, con menor afeción al medio ambiente, cuidando la salud de los ciudadanos, mediante un consumo eficiente de los recursos y con una mayor cohesión social de la población, siempre desde un enfoque de género para avanzar a su vez en términos de igualdad.

Además de estos propósitos, el plan responde al compromiso consolidado con la Comisión Europea y el Libro Blanco del Transporte, que como ya se ha adelantado anteriormente, establece como objetivo la reducción para el año 2050 el 60% de las emisiones respecto al 1990, y para 2030 se plantea que la reducción alcance el 20% con respecto al año 2008. No siendo suficiente para el Ayuntamiento de Bilbao, en 2016 firmó el acuerdo con Greenpeace por el que se compromete a reducir en un 50% las emisiones causadas por la movilidad urbana en 2030 frente a los niveles de 2012. También se ha sumado a iniciativas como *Compact of Mayors* y *Covenant of Mayors* integrando así el grupo de las ciudades líderes a nivel internacional para la mitigación del cambio climático, la mejora de la eficiencia energética y el uso de energías renovables.

No se puede pasar por alto, como elemento a considerar por este instrumento, el envejecimiento de la población y la importancia de poner en marcha medidas que respondan a las necesidades de desplazamiento de la población de mayor edad.

Por lo tanto, el objeto del PMUS es dar respuesta a estos aspectos sirviendo como guía a las administraciones en cuanto a las actuaciones en materia de movilidad.

#### **IV.2.3. Régimen jurídico del PMUS**

En 2010 la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), junto con la Red Española de Ciudades por el Clima, elaboró el documento “La Estrategia Española de

Movilidad Sostenible y los Gobiernos Locales” que pretendía ser una guía práctica para la aplicación en el ámbito local de la Estrategia de Movilidad estatal que aprobó el Consejo de Ministros en 2009. Se trataba de una herramienta de apoyo a la toma de decisiones municipal en materia de movilidad sostenible y, en particular, a la elaboración de documentos de planificación como los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). Por su parte, los Ayuntamientos de las principales ciudades y las autoridades metropolitanas disponen de sus propios instrumentos normativos que regulan la movilidad y el transporte urbano y metropolitano con diferentes criterios, estableciendo o no áreas y horarios de circulación restringida, con diferente alcance, lo que pone sobre la mesa la importancia para el sector del transporte de establecer la coordinación de los planes de movilidad municipales.

En la misma línea, a nivel nacional, la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada de 2030 fue aprobada por el Consejo de Ministros el 10 de diciembre de 2021 y define las líneas de actuación en materia de transporte y movilidad para los próximos diez años. Los principios básicos de esta Estrategia coinciden con los objetivos que se desarrollan en el PMUS, la movilidad segura, sostenible, y conectada. La visión que ofrece este documento sobre la priorización de modos atendiendo a criterios de descarbonización, fomento de salud y uso del espacio público, es principalmente el eje sobre el que se fundamenta el PMUS.<sup>81</sup>

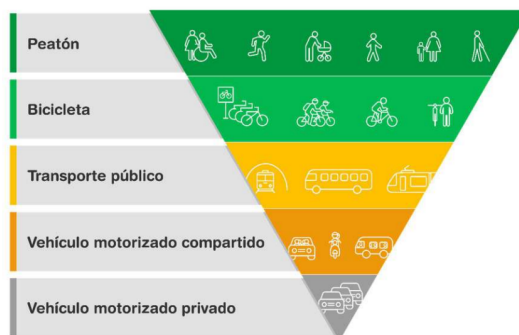


Figura 6. Pirámide de movilidad urbana de viajeros

Uno de los principales desafíos y objetivos previstos en esta Estrategia es mantener coherencia con los planes de movilidad y los documentos estratégicos elaborados por otros

<sup>81</sup> Imagen extraída del documento oficial de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030. pág 28.

<sup>82</sup> Extraído del PMSEP de Vitoria. Pág 27.

Ministerios y otras Administraciones territoriales. Por tanto, uno de sus principios básicos es la cooperación, coordinación e integración de las Administraciones.

En el ámbito autonómico, el Plan Director de Movilidad Sostenible de Euskadi de 2012 para 2020, que marcó los retos de futuro que guiaron el sistema de movilidad durante esos años propuso la configuración de un sistema sustentado en la red ferroviaria, la mitigación de los GEI en un 20% para el año 2020, incrementar el esfuerzo en I+D+i, la colaboración entre administraciones y la elaboración de la Ley de Movilidad Sostenible que sirva de marco general de aplicación en las políticas de transporte de todas las Administraciones.

#### **IV.2.4. Objetivos del PMUS**

El Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Bilbao configura un nuevo y mejorado sistema de movilidad, para ello fija siete objetivos que se clasifican en: salud, igualdad de género, medioambiente, calidad de vida, cohesión social, gestión de los recursos y siniestralidad viaria.

En primer lugar, como ya se viene anunciando, la movilidad incide en la salud de la población por diferentes vías, por un lado, por los ruidos provocados por el tráfico y, por otro lado, por las emisiones de partículas que generan los vehículos a motor. Además, se encuentra el aspecto de la siniestralidad, que es un objetivo que se trata de forma particular.

Tanto el ruido como las emisiones producen efectos negativos en el ser humano. Según estudios epidemiológicos, el ruido del transporte incrementa el riesgo de contraer enfermedades cardiovasculares. Asimismo, la emisión de partículas puede afectar de distinta forma a la salud de los ciudadanos, provocando enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Según un estudio de la revista *The Lancet Planetary Health* el 86% de las personas que viven en áreas urbanas se encuentran expuestos al impacto de las partículas PM<sub>2,5</sub>, con diámetro máximo de 2,5 micrómetros, y es que, la inhalación de estas partículas es tan dañina que provocó 1,8 millones de muertes en ciudades en 2019<sup>83</sup>.

Por lo tanto, el primer objetivo es reducir las emisiones de ruidos y partículas que genera la movilidad motorizada para lograr una mejora en la salud de la población.

---

<sup>83</sup> EFE Londres, “La contaminación causó más de 1,8 millones de muertes en ciudades en 2019”, *El Mundo*, 6 enero 2022.

En segundo lugar, el PMUS hace hincapié en materia de igualdad debido a las grandes diferencias que se marcan en el campo de la movilidad entre hombres y mujeres. Los datos muestran un mayor uso del vehículo privado por parte del hombre mientras que las mujeres hacen mayor uso del transporte público o viajes peatonales, siendo de referencia los mismos motivos y destinos de viaje<sup>84</sup>. Es notable la existencia de diferencias de accesibilidad a favor del automóvil frente al resto de desplazamientos, lo que provoca un desequilibrio por género favoreciendo al hombre frente a la mujer.

Por todo ello, esta estrategia busca la reducción de diferencias para la consecución de un reequilibrio de la situación en el campo de la movilidad entre hombres y mujeres.

Otro de los objetivos más importantes que engloba, al mismo tiempo, uno de los principios fundamentales del plan, es la mejora del medioambiente. En este sentido, se busca reducir los impactos negativos que la movilidad tiene sobre el entorno, tanto en el ámbito municipal, por los efectos de los ruidos y la expulsión de partículas, como en el ámbito global, por las emisiones de gases efecto invernadero.

Como ya se ha mencionado anteriormente, los índices a alcanzar están definidos por el Libro Blanco del Transporte, marcando como objetivo la reducción de GEI en un 60% para 2050 y un 20% para 2030, y por el acuerdo con Greenpeace Por el que se compromete a reducir en un 50% las emisiones de cara a 2030. Es importante en este punto mencionar nuevamente, la participación de Bilbao en las iniciativas “Compact of Mayor” y “Covenant of Mayor”.

De manera que, alcanzando dichos objetivos sería innegable una mejora en el medioambiente, además de incidir directamente en la mejora de la salud de la población, en su calidad de vida y, en general, en el resto de los principios básicos que recoge este plan.

La mejora en la calidad de vida de los ciudadanos se ha situado como uno de los puntos de referencia para la elaboración de el PMUS, y es que los desplazamientos y la gran parte del espacio público que ahora se encuentra destinado a la movilidad motorizada, afectan de manera directa en el día a día de la población.

Asimismo, la reducción de la necesidad y del tiempo de desplazamiento y la recuperación del espacio público, son ejes fundamentales para la mejora de la calidad de vida de la población , por ello, este objetivo se centra en cumplir con estos ejes.

---

<sup>84</sup> DELGADO ALICIA, “¿Cómo se mueven por la ciudad hombres y mujeres?”, *Revista DGT*, 16 octubre 2020.



En paralelo con el anterior objetivo, la mejora de la cohesión social de la ciudadanía, a través de la reducción de la necesidad de desplazamiento se reducen al mismo tiempo los costes destinados a esta actividad, lo que contribuye a alcanzar una mayor igualdad social. En esta misma línea, facilitando la movilidad al conjunto de la geografía de la ciudad en los modos de acceso universal, se reducen las diferencias sociales asociadas a los desplazamientos de la población, y se logra avanzar hacia una mayor cohesión de la población.

En cuanto a la gestión económica de los recursos, este objetivo trata principalmente de reducir el consumo de los mismos, promoviendo la utilización de los modos de desplazamiento que suponen un menor consumo de energía, principalmente. Se trata, por tanto, de priorizar los desplazamientos no motorizados frente a los motorizados, y entre estos últimos, el transporte colectivo ante el individual.

Por último, la siniestralidad viaria, que cada año es una de las principales causas de muerte en España, y supone uno de los mayores impactos negativos de la movilidad. La siniestralidad conlleva, además del sufrimiento de las víctimas y de sus personas allegadas, el uso de recursos económicos y materiales.

Este objetivo persigue, en consecuencia, la mejora en la seguridad vial que permita disminuir los accidentes de tráfico y sus consecuencias.

#### **IV.2.5. Estrategias y propuestas de actuación para el cumplimiento de los objetivos**

Definidos previamente los objetivos, se exponen propuestas de actuación para el alcance de los mismos. Como se ha podido comprobar en el apartado anterior, los objetivos del PMUS se enmarcan en diferentes ámbitos estratégicos: urbanismo y ordenación territorial, movilidad peatonal, transporte público, movilidad ciclista, vehículo privado y aparcamiento, carga y descarga, seguridad vial y medioambiente.

Sin embargo, el PMUS prevé dos actuaciones transversales que procede comentar en primer lugar, porque no se encasillan en ninguno de los ámbitos estratégicos mencionados, debido a que su contenido afecta a todos ellos: se trata de la Actuación Bilbao 30 y del Plan de Acción sobre Movilidad de Género.

##### **Actuación Transversal 1. Actuación Bilbao 30**

La Actuación Bilbao 30 toma como referencia la jerarquización ya existente del viario de la ciudad que divide las calles en tres categorías: red básica, red conectora y calles locales.

	Red BÁSICA	Red CONECTORA	Calles LOCALES
Nivel	Ciudad	Distrito	Barrio
Función principal	Canalizan los movimientos metropolitanos de larga distancia y conectividad entre polos de la ciudad. Son movimientos de largo recorrido en la ciudad.	Predominan los movimientos de paso, son vías intermedias que no tienen por qué tener continuidad en los itinerarios. Son movimientos de medio recorrido o entre distritos.	Los movimientos que se dan son los de acceso a destino final. Son movimientos internos a nivel de barrio

85

La tabla distingue las funciones principales de las tres categorías en las que se enmarcan las vías de la ciudad. Teniendo en cuenta esta jerarquización, la velocidad máxima de la red básica se limita a 50 km/h y la red conectora y las calles locales se limitan a 30 km/h<sup>86</sup>.

Esta medida supone una mejora en las condiciones de desplazamientos y en la actividad ciclista. Con su implantación se reduce el riesgo de atropellos y las consecuencias de los mismos son menos graves, al tiempo que la movilidad ciclista aumenta, porque las bicicletas y los automóviles pueden circular simultáneamente en las vías a 30 km/h. Además, en cuanto a seguridad vial, se reduce el riesgo de colisión entre vehículos y de sufrir daños materiales y personales que puedan provocar un accidente.

En cuanto al aspecto ambiental, reducir la velocidad implica la disminución del consumo de combustible de los vehículos. Esto conlleva la mitigación de GEI y de las emisiones de partículas de los motores, aspecto que acerca a la ciudad a alcanzar los objetivos internacionales de la Agenda 2030 y europeos del Libro Blanco de Transporte, además del acuerdo firmado con GreenPeace en 2016. También surte efecto positivo en cuanto a las partículas depositadas en la calzada, llamadas partículas en suspensión, y es que con velocidades menores los vehículos al circular levantan menor cantidad de estas partículas.

Durante el año 2021, primer año completo desde la implantación del Bilbao 30, la siniestralidad vial ha descendido, con la cifra más baja de accidentes de la década, con excepción de 2020. Los datos contabilizan un total de 1504 accidentes de tráfico, lo que supone un aumento del 16,35% respecto a 2020 pero un descenso del 13,66 % en comparación con 2019. Las personas lesionadas por accidentes en 2021 también tienden a la baja, 506 accidentes con personas heridas frente a 682 de 2019. Las víctimas mortales en las carreteras de Bilbao son 2, siendo estas un hombre de 80 años y una mujer de 73. Respecto a

<sup>85</sup> Tabla extraída de la web oficial del Ayuntamiento de Bilbao.

<sup>86</sup> La implantación de Bilbao 30 supone que el 87% de la red urbana de la Villa tendrá una limitación de velocidad de 30 km/h y el resto, el 13%, a 50 km/h.

los atropellos, salvo en 2020 que se sitúa como la cifra más baja de los últimos años (85 atropellos), en 2021 se produjeron 95 atropellos, y en 2019, 140 atropellos.<sup>87</sup>

Con la implantación de esta medida, Bilbao se ha convertido en la primera gran ciudad del mundo con más de 300.000 habitantes en la que la velocidad de los vehículos ha sido limitada a un máximo de 30 km/h en la totalidad de sus calles<sup>88</sup>. Y en cuanto a datos se refiere, es indudable la tendencia positiva de esta medida, aunque sigue siendo necesaria la concienciación social y profundizar en ella para alcanzar la siniestralidad vial 0.

#### Actuación Transversal 2. Plan de Acción sobre Movilidad de Género

Cómo ya se muestra en el diagnóstico y en los objetivos, queda constatado tanto en el PMUS y en diferentes investigaciones sobre género y movilidad en diferentes países europeos, que hay diferencias significativas en el uso y necesidades que hombres y mujeres tienen respecto a la movilidad y transporte.

Ante esto, las instituciones en el ejercicio de sus políticas están obligadas a impulsar la igualdad de género, por lo que, el Ayuntamiento de Bilbao establece un enfoque de género que dé respuesta a los diferentes comportamientos que se observan desde dicha perspectiva con el objetivo de alcanzar la equiparación entre hombres y mujeres. Para ello se plantea esta actuación transversal dentro del desarrollo del PMUS, que consta de la identificación, incorporación y desarrollo de acciones y medidas específicas que incide en los diferentes modos de la movilidad urbana para equilibrar la brecha de la movilidad entre ambos géneros, además de la implementación de un servicio de paradas intermedias en los servicios nocturnos de Bilbobus.

En 2018 se aprobó por el Ayuntamiento de Bilbao la Ordenanza para la Igualdad de Mujeres y Hombres, configurándose como la hoja de ruta que marca cuáles son las políticas a aplicar en este ámbito. Por tanto, con la puesta en marcha de este plan de acción y el objetivo de

---

<sup>87</sup> Página oficial del Ayuntamiento de Bilbao: ([https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Noticia\\_FA&cid=1279214873612&language=en&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Noticia\\_FA%2FBIO\\_Noticia#:~:text=Las%20cifras%20del%20a%C3%B1o%20pasado,2017%20y%20183%20en%202016](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279214873612&language=en&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia#:~:text=Las%20cifras%20del%20a%C3%B1o%20pasado,2017%20y%20183%20en%202016))

<sup>88</sup> DOMINGO-ALDAMA, FERNANDO, “Bilbao, primera gran ciudad del mundo que limita el tráfico a 30 km/h”, *ElPaís.com*, 22 septiembre de 2020, Bilbao.

avanzar en las políticas transversales de igualdad, se espera alcanzar una movilidad de género inclusiva, segura y sostenible, así como aportar impulso a la Carta de valores de Bilbao<sup>89</sup>.

Tras la presentación de las actuaciones transversales del PMUS, se establecen las estrategias para cada objetivo, como ya se ha mencionado previamente, se realiza en función de los ámbitos estratégicos ya definidos.

#### Estrategia 1. URBANISMO

En materia de urbanismo, la densidad de actividad y residencia, así como su ubicación geográfica juegan un papel fundamental en la movilidad.

Como bien se expone en el propio Plan, en las zonas urbanas, cuanta mayor densidad menor ocupación del suelo y menos distancias que recorrer. Esto conlleva menos consumo de energía y más posibilidad de desplazarse sin vehículo motorizado, al contrario que en los recorridos de largas distancias.

Por otro lado, la alta densidad tanto de actividad como de residencia, concentra a un gran número de la población que desea desplazarse, lo que aventaja el transporte colectivo ya que posibilita una mejor oferta de servicio.

Respecto a la ubicación de actividad en áreas alejadas de las zonas residenciales y menos conectadas con el transporte público, conlleva que la única opción de desplazamiento sea el automóvil.

Por tanto, uno de los objetivos principales es promover un urbanismo denso y mixto, y su propuesta de actuación se basa en incluir en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) el aumento de la concentración de actividad y residencia en zonas cubiertas por el transporte colectivo. Es decir, los nuevos desarrollos de residencia y de actividad económica se concentrarán en las zonas de Bilbao en las que la accesibilidad en transporte público presente mejores índices, lo que mejorará la competencia del desplazamiento peatonal y ciclista y del transporte público para la realización de los viajes, y en consecuencia la reducción del uso del automóvil.

Otro de los objetivos en cuanto a esta materia, es incluir evaluaciones de movilidad en el PGOU, mediante la utilización de modelos de transporte en al menos dos escenarios de

---

<sup>89</sup> La Carta de Valores de Bilbao es un proyecto por el que se ha creado un espacio de análisis, diálogo, reflexión y trabajo colaborativo entre instituciones, entidades sociales, culturales, deportivas, empresas, medios de comunicación, centros educativos y ciudadanía para el fomento de un marco de valores compartidos en Bilbao.

desarrollos futuros. Se trata de plantear como mínimo dos escenarios de movilidad durante la redacción del PGOU para después valorarlos mediante un modelo de transporte completo y calibrado para conocer cuál ofrece mejores resultados respecto de los objetivos de sostenibilidad.

Como último objetivo, el Plan se enfoca en la necesidad de participar activamente en el Plan Territorial Parcial (PTP) Metropolitano de Bilbao<sup>90</sup> desde criterios de movilidad. Para ello se propone promover las zonas de desarrollo de empleo dentro de la geografía metropolitana en aquellas zonas que presenten mayor cobertura por parte del transporte colectivo. Consiste en desarrollar las zonas residenciales y zonas de actividad económica en las zonas del Área metropolitana en las que la accesibilidad en transporte público muestran mejores índices, de esta manera mejora la competencia del transporte público frente al automóvil para la realización de los viajes de trabajo. En el documento de avance del PTP de Bilbao Metropolitano se contempla, dentro del ámbito de Hábitat Urbana, la propuesta de ajustar la oferta de actividades económicas buscando el equilibrio en el área funcional y en las subcomarcas y fomentar la actividad económica en los municipios con mayor necesidad.

## Estrategia 2. MOVILIDAD PEATONAL

El desplazamiento peatonal se configura como el eje prioritario del PMUS, debido a que es el modo de desplazamiento con menor impacto en el medio, ya que no consume recursos y su alcance es universal. Sin embargo, la movilidad peatonal es la que principalmente utiliza la población de más edad, sector que ha ido progresivamente en aumento en la villa, y que mayor vulnerabilidad presenta también en el ámbito de la seguridad vial. En similares circunstancias se encuentran las personas con movilidad reducida, cuyas circunstancias determinan la importancia social que tienen las medidas incluidas en esta estrategia con el fin de alcanzar la igualdad en derechos de movilidad a toda la ciudadanía.

Por todo ello, las previsiones planteadas se enfocan en la adecuación física de la red peatonal de la ciudad a todo tipo de ciudadanos. Es relevante en este ámbito la actuación transversal Bilbao 30, que como ya se ha mostrado, ha traído consigo una importante reducción de la siniestralidad y de la gravedad de la misma.

---

<sup>90</sup> Documento de avance del Plan Territorial Parcial Metropolitano de Bilbao, Diputación Foral de Vizcaya, diciembre 2017. (A la espera de aprobación, último Acuerdo Foral, de 21 de diciembre de 2021, de ampliación de plazo de exposición pública)

Para su consecución, el PMUS se centra en la mejora de la interconexión peatonal, de manera que se definirá una red de actuaciones prioritarias en materia peatonal, estableciendo ejes continuos y seguros con pasos de peatones resaltados, una mayor accesibilidad para personas de movilidad reducida y la creación de aceras con suficiente anchura. Además, se propone establecer caminos escolares seguros, para que los niños y niñas puedan ir solos a pie o en bicicleta, sin presencia de adultos, de manera que se garantice la seguridad, la autonomía y hábitos saludables en el marco de una movilidad activa. Por último, destaca la creación de Zonas Ambientalmente Pacificadas (ZAP), que supone la transformación de una zona urbana mediante un listado de actuaciones, como pueden ser la reducción de la velocidad de los automóviles, la ampliación de aceras, colocación de señales informativas para peatones, instalación de marquesinas y terminales de información en paradas de autobuses, con el fin de crear un entorno más amable con el medioambiente y tranquilo en el que el vecindario pueda desarrollar sus actividades cotidianas sin la presión del tráfico.

Otro de los objetivos en este ámbito, es el desarrollo de un modelo de peatonalización eficiente, equitativo y funcional, mediante la inclusión en el PGOU de la relación entre superficie residencial y de servicios-equipamientos de forma que se puedan satisfacer las necesidades habituales dentro de los barrios sin necesidad de que las personas residentes se desplacen a otras zonas de la ciudad. Se trata de impulsar los corazones de barrio en los que se desarrolle la actividad propia del entorno y de reducir los desplazamientos fuera de los mismos. Mediante la realización de un estudio de muestreo por barrios se valorará la relación entre los viajes no motorizados y la superficie destinada a servicios y equipamientos para más tarde incluirlo en la ordenanza.

En cambio, el PMSEP de Vitoria, afronta la peatonalización incluyendo las Supermanzanas como eje principal del Plan, de forma que esas zonas pacificadas se definen por una periferia que integra el conjunto de redes de transporte de superficie: bicicleta, autobús y coche, que aseguran la funcionalidad de la ciudad. En el interior de la misma, la velocidad máxima permitida es de 10 km/h, lo que permite compartir el espacio con el juego de los niños, el deporte, la circulación segura de las personas, incluidas las más vulnerables, a pie y en bicicleta. En cuanto a los automóviles, no se les permite atravesarlas, únicamente su acceso a las fachadas de los edificios y sus garajes, y la salida coincide con la misma vía por la que entran. Además, esta medida es flexible debido a la variación de su tamaño en base al espacio, y funciona como reciclaje urbano, ya que se implementan en tejidos que requieren

regenerarse, como puede ser en aquellos que haya necesidad de aumentar la densidad generando pequeñas áreas de nueva centralidad garantizando la funcionalidad y organización de la ciudad. Además, se libera la mayor parte del espacio público para la movilidad de paso, más del 70%. De esta manera, se incrementa la habitabilidad del espacio público y permiten el control de las variables de confort: el ruido, la contaminación atmosférica y confort térmico.

Como otro de los objetivos, se presenta la continuación con la mejora de la movilidad vertical mediante la revisión del Plan de Áreas de Oportunidad y Medios Mecánicos y Accesibilidad de Bilbao (PAOMMA). Con este fin se valorarán los itinerarios peatonales y ciclistas establecidos en el PMUS y se planteará la posibilidad de implantación de elementos de movilidad vertical en aquellos casos en los que no sea factible mitigar la inclinación del terreno. En este sentido, ya desde 2017 se comenzaron con las instalaciones de ascensores en zonas de Bilbao, como Amezola, Miribilla y Santutxu, además de las escaleras mecánicas y rampas que también se han ido incluyendo en otros barrios como Otxarkoaga y Solokoetxe.<sup>91</sup> De esta manera, se mejora la accesibilidad no motorizada de barrios altos y se aumenta el desplazamiento no motorizado.

Finalmente, la optimización del sistema de semáforos es otro de los propósitos. La forma de abordar este objetivo es mediante la eliminación de algunos semáforos y, especialmente, aplicando una reducción de los ciclos de forma que el tiempo de espera para los peatones sea menor, y en las horas valle dispongan de tiempos en verde en los que la intensidad del tráfico es menor sin comprometer la capacidad de la vía para los coches.

### Estrategia 3. TRANSPORTE PÚBLICO

En cuanto a los recorridos de larga distancia, resulta inevitable para los ciudadanos el desplazamiento o en viaje motorizado. En este sentido, en el Plan se propone satisfacer dichos desplazamientos de la manera más sostenible posible, mediante la consecución de cinco objetivos que se exponen a continuación.

El primer objetivo trata de mejorar la intermodalidad entre operadores, para ello se propone establecer una tarifa única para todos los operadores, es decir, despenalizar transbordos, de manera que el viajero solo pagaría por el desplazamiento según el origen y destino del

---

<sup>91</sup> Noticia Ayuntamiento de Bilbao, 25 octubre 2017: [https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Noticia\\_FA&cid=1279172238154&language=en&pageid=3000005580&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Noticia\\_FA%2FBIO\\_Noticia](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279172238154&language=en&pageid=3000005580&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia)

mismo, sin importar el operador en el que realice el viaje o los vehículos que tenga que emplear. Asimismo, se pretende establecer puntos de intercambio en los que se preserve especialmente la comodidad, rapidez y coordinación de los transbordos, cuidando que las líneas respeten los horarios establecidos para la realización de viajes entre zonas que no dispongan de servicios directos de transporte. En concreto se hace hincapié en la coordinación de horarios y servicios en los puntos de intercambio para aquellos operadores que presenten frecuencias inferiores a un servicio cada 10 minutos, debido a que con mayores frecuencias no resulta necesaria la coordinación por ser bajos los tiempos de espera.

En segundo lugar, se define como objetivo la reducción de los tiempos de viaje de Bilbobus, creando flexibilidad del carril bus eliminando la barrera física que impide que los vehículos puedan entrar y salir del mismo en cualquier punto, al tiempo que aumenta la vigilancia por invasión de otros vehículos. Para su consecución se propone retirar los bordillos delimitadores del carril e implementar vehículos de vigilancia del carril bus. Asimismo, se apuesta por revisar y alargar la longitud de las paradas con mayor frecuencia de servicios para reducir las demoras de autobuses que se encuentren en cola y su apelotonamiento. Esta medida reduce la necesidad de esperar a los vehículos que cargan y descargan pasajeros. En esta línea, la mejora de la eficacia del Sistema de Ayuda a la Explotación (SAE) del servicio Bilbobus, se plantea como una medida oportuna, porque ofrece una cadencia a los vehículos sobre todo en los tramos en los que se produce una mayor confluencia de líneas, y se evita la acumulación de autobuses y su coincidencia en paradas.

En tercer lugar, se considera importante la mejora en la información ofrecida a los ciudadanos sobre el transporte público, de manera que se propone establecer una página única a todos los operadores de planificador de viaje y consulta de horarios y líneas, así como una aplicación específica. Esta medida ayudaría a los usuarios a planificar su viaje de manera más cómoda y rápida. También se insta a la mejora de la información de Bilbobus, actualizado las marquesinas mediante la inclusión de más pantallas o postes de información para una menor confusión de los viajeros.

El cuarto objetivo, es acordar el papel de Bizkaibus en la ciudad, configurándose como la alternativa al acceso en coche en la ciudad. La propuesta es mantener dos polos en Bilbao, Termibus y Abando, siendo los destinos con más demanda y así consolidar la oferta frente al uso del automóvil y establecer una distribución equilibrada de Bizkaibus en la ciudad. Ambas



propuestas pretenden mejorar la oferta de transporte público y disminuir el uso del automóvil. Por último, se contempla la posibilidad de utilizar los carriles bus y la plataforma de tranvía por parte de Bizkaibus para mejorar su velocidad.

El quinto y último objetivo trata de mejorar la accesibilidad del taxi, aumentando al menos hasta el 5% de los vehículos adaptados a las personas de movilidad reducida, lo que en Bilbao se conoce como “lagun taxi”. Para ello es necesario establecer unas líneas de subvención para la adquisición de esta modalidad de servicio.

En cuanto a esta Estrategia, en el Plan de Vitoria se marca como línea de actuación la implantación de nuevos servicios de transporte público mediante, entre otras, la implantación de nuevas líneas de tranvía, aspecto que en el PMUS de Bilbao no se considera, sin embargo, en 2022 si se ha llevado a cabo la ampliación del recorrido entre Atxuri y Bolueta<sup>92</sup>. También es destacable la nueva red de autobuses propuesta en el PMSEP que busca optimizar su eficiencia e intermodalidad adaptado a las ampliaciones tranviarias, igualmente se pretende potenciar su accesibilidad a los polígonos industriales del municipio. Como medidas de prioridad en este ámbito, se proponen la implementación del carril bus, la doble parada y la preferencia semafórica, son medidas distintas a las que se muestran en el plan bilbaíno. El PMUS de Bilbao también pone sus esfuerzos en mejorar la intermodalidad entre operadores, sin embargo, pone el enfoque en otros aspectos como la reducción de los tiempos de viaje de Bilbobus, la mejora de información ofrecida a sus usuarios y la accesibilidad del taxi para las personas de movilidad reducida.

#### Estrategia 4. MOVILIDAD CICLISTA

Respecto a las previsiones para facilitar la circulación de la bicicleta en la ciudad, se ha establecido el Plan Estratégico de Movilidad Ciclista 2018-2023 (PEMC) con el objetivo de normalizar e impulsar su uso como modo de transporte sostenible y seguro plenamente integrado en el sistema de movilidad de Bilbao.

Junto con este plan, la actuación transversal Bilbao 30 juega un papel importante de cara a la constitución de la red de vías ciclistas, que se dividen en dos tipologías: a) se contempla el bidegorri o carril bici segregado y protegido preferentemente unidireccional en calles de limitación de velocidad a 50 km/h y, b) las ciclocalles, con señalización vertical y horizontal

---

<sup>92</sup> AYUS SANCHEZ, DIEGO, “Desde Atxuri a Bolueta en seis minutos con la ampliación del tranvía de Bilbao”, *CadenaSer.com*, 21 de marzo 2022.

que indique la preferencia de circulación ciclista en calles de limitación de velocidad a 30 km/h. Bilbao 30 se encarga de garantizar la seguridad de circulación de las bicicletas en estos últimos espacios compartidos con automóviles.

Para el fomento de la movilidad ciclista y la indispensable mejora de su conectividad el PMUS propone completar la red ciclista para comunicar la mayor parte de la ciudad y los municipios limítrofes, señalar itinerarios en bicicleta en los que se indique la dirección y el tiempo de desplazamiento e introducir la bicicleta de pedaleo asistido en el servicio público de alquiler de bicicletas de Bilbao.

Finalmente, priorizar la incorporación de la bicicleta privada también es uno de los objetivos, de manera que aumentando y mejorando los aparcamientos, siendo estos más cómodos y más seguros para los ciclistas y las propias bicicletas, se reduciría la posibilidad de robo y aumentaría el número de usuarios.

En cuanto a esta cuestión, la ciudad de Vitoria ha elaborado el Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas e Itinerarios Verdes del Territorio Histórico de Álava, que será el instrumento de ordenación territorial que articula el ámbito espacial de la provincia mediante una extensa red de vías que permiten la movilidad no motorizada interurbana. Al igual que en el plan de Bilbao, la movilidad ciclista es uno de los modos de desplazamiento por el que mayor apuesta propone y es que, desarrollar una red ciclista que abarque una gran parte de la urbe es garantizar el aumento de desplazamientos de emisiones 0. Vitoria ha conseguido que la bicicleta sea el modo de transporte que más ha aumentado durante estos últimos años, debido a su extensa red ya trabajada desde la elaboración del anterior Plan de Movilidad Sostenible y en este, se propone un aumento del 39,6% de la red. En este sentido, Bilbao es considerada recientemente como una de las ciudades con peor red ciclista de España, según la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), situada en el puesto 10 de 14 ciudades, uno de los mayores problemas detectados es la baja conectividad entre tramos<sup>93</sup>, a lo que el PMUS responde con una propuesta de mejora de la misma mediante el establecimiento de itinerarios ciclistas por el interior de la ciudad y con los municipios limítrofes. Una muestra de esta iniciativa, es la ampliación de la red ciclable que unirá Lutzana y Burtzeña a través de Zorrotza para 2023 y, por otro lado, otra conexión del bidegorri que ha comenzado por

---

<sup>93</sup> GARCIA, JOSU, “La red ciclista de Bilbao es de las peores de España, alerta la OCU”, *El Correo. Bizkaia*, 28 enero 2022, Bilbao.

Lamiako y que se pretende extender hasta Leioa, Erandio y Bilbao por la Ría de cara al 2024<sup>94</sup>.

#### Estrategia 5. VEHÍCULO PRIVADO Y APARCAMIENTO

Esta estrategia está diseñada entendiendo que el vehículo privado en muchas ocasiones es la única posibilidad para desplazarse, por lo que en esos casos trata de que su uso se lleve a cabo con el menor impacto en el medio ambiente y con la mayor fluidez posible.

En primer lugar, se persigue gestionar mejor la movilidad laboral para conseguir un menor uso del coche privado. Para ello se propone mejorar el acceso a las estaciones de ferrocarril de las líneas que comunican con Bilbao y aumentar su capacidad e impulsar más aparcamientos de conexión en las estaciones que menos posibilidades tienen de acceder en transporte público (Gallarta o Muskiz). También se plantea la implantación de una medida que establezca un sistema de control de entrada de determinados vehículos en la zona central de la ciudad, lo que respondería a la nueva Ley 7/2021 de cambio climático.

Otro de los objetivos principales, es reequilibrar el espacio en la calle entre diferentes usos, es decir, reducir el número de carriles en aquellas calles que sobra capacidad. Entre las propuestas de actuación, la transformación de Moyúa supone una de los proyectos más significativos, siendo dicha plaza una de las zonas centrales de la ciudad y de las más transitadas durante el día, tanto por vehículos privados, como por peatones y transporte público. Esta transformación está dirigida al uso exclusivo de transporte público, peatones y ciclistas prohibiendo el tráfico privado, lo que reduciría enormemente la contaminación acústica y del aire. Junto con esta, surge la propuesta de transformar la Gran Vía entre la Plaza Circular y la Alameda Mazarredo, con el mismo objetivo de destinar sus carriles únicamente al transporte público y modos no motorizados.

---

<sup>94</sup> ANDREA CIMADEVILLA, “Leioa contará con más de 16 kilómetros de bidegorri este año”, *El Correo Bizkaia*, 22 febrero 2022, Bilbao.



95

Como se puede observar en la imagen, se genera un espacio continuo, exclusivo de peatones y transporte público desde el Casco Viejo hasta Indautxu, interrumpido por tráfico privado solo en las calles Máximo Aguirre, Licenciado Pozas y Alameda de Urkijo..

En el PMSEP de Vitoria, también se han articulado varias actuaciones como soterramientos, rediseño de rotondas, remodelación de calles concretas, acciones que afectan directamente a la red del vehículo privado motorizado. En el Plan se analizan escenarios posibles de los que se derivan, por un lado, de las afectaciones que tendrán las diferentes actuaciones en la red de transporte público sobre la red viaria y, por otro lado, de la implantación de las Supermanzanas. Con la implantación de grandes infraestructuras de transporte público se prevé un aumento del uso del transporte público y un menor uso del vehículo privado, lo que provocaría un descenso de la congestión. Además, se propone racionalizar el uso del automóvil privado mediante la planificación y gestión de la oferta de aparcamiento, la disponibilidad y precio del aparcamiento, la electrificación y racionalización de los vehículos tanto privados como públicos.

#### Estrategia 6. CARGA Y DESCARGA

La estrategia sobre carga y descarga se enfoca en garantizar un adecuado suministro de mercancías que al distribuirse mediante vehículo automóvil, puede suponer un trastorno en la fluidez del tráfico si no se respetan las plazas de aparcamiento destinadas a esta actividad.

Por lo tanto, el primer objetivo del PMUS es controlar la utilización de los espacios de carga y descarga incrementando las rutas de vigilancia de la policía en estas plazas y realizar una campaña informativa sobre los usos permitidos en estas zonas para evitar el uso indebido por vehículos de turismo.

<sup>95</sup> Foto: Extraído del PMUS de Bilbao. pág. 101.

Esta medida se completaría con la revisión del Plan Especial para el Casco Viejo para buscar espacios de rotura de carga, primar el uso de vehículos limpios en la zona y vigilar la entrada de los vehículos mediante cámaras, reduciendo así la circulación de vehículos convencionales de cargas y descargas en la zona.

#### Estrategia 7. SEGURIDAD VIAL

Como se ha adelantado, el objetivo principal en cuanto a la seguridad vial es la reducción de la siniestralidad viaria y de minimizar los daños causados, es decir, trabajar desde la Visión 0 accidentes. Para ello se propone diagnosticar cada caso de siniestralidad, establecer mayor seguridad en las estructuras viarias y establecer un plan de comunicación sobre seguridad vial.

#### Estrategia 8. MEDIO AMBIENTE

El medio ambiente es el elemento esencial sobre el que pivota el PMUS, en concreto, la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>, mejorar la calidad del aire en la ciudad y disminuir la contaminación acústica son los principales objetivos para alcanzar una movilidad más sostenible. En este sentido, la propuesta de actuación se basa en promover el cambio de los vehículos de combustión por los eléctricos, mediante incentivos como el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica o establecer beneficios en cuanto al aparcamiento en zonas reguladas. Se añade a lo anterior, la adquisición de vehículos eléctricos municipales incluidos los autobuses, así como implementar electrolinerías y los puntos de recarga en los aparcamientos municipales, entre otras acciones.

#### **IV.2.6. Implementación del Urbanismo Táctico**

Como ya se ha expuesto en el respectivo apartado, el urbanismo táctico es una estrategia para abordar planes de urbanismo, en este caso en materia de movilidad, de una manera sostenible, además de sencilla, rápida y económica. Se pueden observar este tipo de intervenciones en muchas de las ciudades españolas, siendo Bilbao una de ellas, y es que, a pesar de no hacerse uso de este concepto concretamente, no hay más que analizar el PMUS de esta ciudad para identificar este tipo de urbanismo.

Tal y como se expone en el propio Plan, el Ayuntamiento de Bilbao pone en marcha una de las estrategias dirigidas a la mejora de la interconexión peatonal, en concreto, el establecimiento de caminos escolares seguros. Para ello se han iniciado unas actuaciones

consistentes en la colaboración del Área de Movilidad y Sostenibilidad y los centros escolares que quieran implantar el proyecto, mediante la realización de un trabajo de estudio con los participantes, donde se determinan las rutas y las dificultades existentes. De esta forma, el diagnóstico sale del trabajo de los niños y niñas para después adecuarlo a la normativa y a los criterios técnicos<sup>96</sup>.

Esta iniciativa se ha llevado a cabo en distintos centros escolares (Indautxu-ko Eskola, Cervantes y Kontxa), en los que desde Septiembre de 2021 se ha prohibido el tráfico rodado en las calles Manuel Allende, Lersundi y Fernández del Campo, permitiendo únicamente circular en los tramos de vía que sean necesarios para poder acceder a los garajes.



97



98

Asimismo, se dio comienzo al curso escolar de la manera más segura y cómoda para los alumnos, primeramente, realizando trabajos de pintura y más tarde colocando el mobiliario urbano, como son las macetas y figuras de piedra, para delimitar el tráfico y definir la zona peatonal.<sup>99</sup>

Esta iniciativa respecto a los centros escolares ya se ha visto en ciudades como Barcelona, con el documento “Protegemos las escuelas”, que, al igual que en Bilbao, trata de facilitar y hacer más seguros los entornos escolares. En este caso, el urbanismo táctico es aplicado para crear nuevos espacios de estancia en torno a los accesos a las escuelas, incorporando

---

<sup>96</sup> Extraído del PMUS de Bilbao Pág 63.

<sup>97</sup> Calle Fernandez del Campo, Bilbao. Foto: Elaboración propia.

<sup>98</sup> Calle Manuel Allende. Foto: DEIA

<sup>99</sup> ATXUTEGI, AITZIBER, “Bilbao elimina el tráfico del entorno de tres centros escolares”, *Deia.eu*, 27 septiembre de 2021, Bilbao.

mobiliario urbano, reduciendo el tráfico, la velocidad de circulación y los carriles y creando zonas de juego espontáneo. A largo plazo, el objetivo es ampliarlo a todos los centros escolares de la ciudad.

Además, otro de los objetivos del Plan que se abordan mediante urbanismo táctico es el ensanchamiento de las aceras para la mejora de la movilidad peatonal de los ciudadanos. La Estrategia 2 que hace referencia a la movilidad peatonal, propone la adaptabilidad de las calles a los peatones para la mejora de su seguridad, comodidad y rapidez en sus desplazamientos, y así reducir el uso del automóvil<sup>100</sup>.



La participación ciudadana en el PMUS de Bilbao ha sido también un elemento clave, que forma parte de las características del urbanismo táctico, además de ser un principio íntimamente relacionado con el Desarrollo Sostenible. En este caso, no sólo en cuanto a pequeñas intervenciones si no dentro del propio proceso de elaboración del Plan, se introdujo una fase participativa a través de cinco herramientas entre las que se propuso la participación de todos vía web y redes sociales con el ánimo de implicar a la ciudadanía y a los grupos de interés en la toma de decisiones.

### **IV.3. Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao**

#### **IV.3.1. Introducción**

En el año 2011 comenzó el largo y complejo proceso de elaboración del nuevo PGOU que ha pasado por diferentes fases, entre ellas un proceso de participación ciudadana y la elaboración del Avance del mismo, hasta este 2022 cuando se ha aprobado finalmente. Este PGOU se presenta para los próximos 15 años y en él se plantea un modelo urbanístico que fusiona e integra los objetivos urbanísticos con la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático y la respuesta a las demandas y necesidades actuales de la ciudadanía, como ejemplo, la inclusión de la perspectiva de género en la planificación urbana.

---

<sup>100</sup> Foto: elaboración propia.

### **IV.3.2. Naturaleza y objeto**

El PGOU de Bilbao se muestra como un instrumento básico de ordenación general e integral del territorio del municipio y de formulación de políticas urbanísticas. Constituye la pieza esencial del ordenamiento urbanístico, ordena todo el territorio de su ámbito, en el caso del PGOU de Bilbao, tal y como se recoge en su artículo 1, la totalidad del término municipal de Bilbao. Se incluyen en él las determinaciones generales tales como, la clasificación del suelo, la definición de los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio, la programación de su desarrollo, los criterios para su revisión, etc.

### **IV.3.3. Análisis**

Es importante analizar los aspectos relevantes relacionados con el urbanismo y la movilidad que se plantean en el PGOU, y que además, tienen directa relación con los objetivos y las actuaciones propuestas en el PMUS previamente tratado.

En primer lugar, en su artículo 8 establece la contribución con sus propuestas al logro de la igualdad efectiva de todas las personas y, en concreto, la perspectiva de género cuestión que se integra transversalmente en el PMUS. El Plan General implementa la perspectiva de las mujeres en la planificación, generando espacios seguros que prevengan situaciones peligrosas para ellas (y para los niños), tal y como se recoge en el art. 147, en el que se establecen las condiciones para los accesos de edificaciones residenciales, cuidando la visibilidad en los portales exterior e interiormente, teniendo en cuenta su iluminación, su ubicación en la calle, entre otras. Asimismo, la mejora de la accesibilidad universal, eje fundamental de la movilidad sostenible, se lleva a cabo mediante acciones de carácter general y transversal plasmadas en el Plan General. En el plano urbanístico, se definen como criterios generales para la edificabilidad urbanística estructural las instalaciones para la mejora de las condiciones de accesibilidad universal concretamente en el art. 11.1. Así como, en materia de caminos y pistas para vehículos y senderos peatonales el art. 25.3 establece la autorización de la mejora o ampliación de caminos y pistas para dar respuesta a problemas de accesibilidad de edificaciones e instalaciones existentes. También es importante, tal y como se muestra en el PMUS, la mejora de la movilidad vertical, tal y como se presenta en el Plan General mediante la instalación de ascensores u otros elementos para garantizar la accesibilidad universal. Por último, el art. 74 dedicado a la mejora de la accesibilidad, con el objetivo de



garantizar la accesibilidad universal de las parcelas y edificaciones existentes con anterioridad a este Plan.

Desde la perspectiva urbanística, al igual que el Plan General <sup>101</sup>de Ordenación de Urbana de Vitoria-Gasteiz<sup>102</sup>, el nuevo Plan General mantiene la regeneración y renovación de la ciudad como uno de los objetivos estratégicos, con el fin de mejorar el espacio público además de crear espacios de oportunidad, de manera que, se desarrolle nueva vivienda sin dejar de fomentar el atractivo de aquellas zonas donde se apueste por la reutilización de lo construido. Para ello se ha reconsiderado la regulación de los usos del suelo de zonas periféricas concretas de la Villa y se ha ordenado mediante la mezcla de usos. De manera que, tanto en nuevos espacios como en los espacios ya consolidados, se compatibilizan usos de actividad económica con otros usos como el residencial, equipamientos o espacios públicos.

Asimismo, se lleva a cabo la creación de áreas de usos mixtos para la atracción de actividades económicas, por ejemplo, en Zorrotzaurre y la Punta de Zorrotza siendo zonas ubicadas a lo largo de la ría que tienen buena conexión de transporte público y con posibilidad de instaurar este tipo de uso. Tal y como establece el PMUS, el objetivo de esta propuesta es promover el aumento de un urbanismo denso y mixto, concentrando zonas residenciales y de actividad económica en esos espacios donde la accesibilidad del transporte público presenta buenos índices. Asimismo, en el propio PGOU, en su Disposición Adicional Primera atribuye al uso del suelo de Zorrotzaurre el régimen urbanístico de zona global mixta, que comprende la residencial y la económica terciaria.

Esta propuesta de actuación va ligada a la iniciativa “Corazones de Barrio”, también incluida en el PMUS, cuyo objeto es la revitalización de barrios que requieren de mejora de accesibilidad, conectividad, transporte público, etc. Se trata de crear zonas centrales aglutinadoras de actividad, identificando puntos de encuentro dinámicos en los barrios, como núcleo de generación de empleo y actividad económica, que tenga capacidad para la activación de la vida social. Para ello, el PGOU ha sido diseñado en torno a las condiciones

---

<sup>101</sup> Acuerdo Foral 143/2003 de aceptación del cumplimiento de las condiciones impuestas en el Acuerdo del Consejo de Diputados número 930/2000, de 12 de noviembre, de declaración de ejecutoriedad del expediente de Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz. Publicación en el BOTHA. Nº 37 de lunes, 31 de marzo de 2.003. Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz Vigente.

<sup>102</sup> En el Avance del nuevo PGOU de Vitoria, el Documento 8 Situación de la vivienda en Vitoria-Gasteiz, establece criterios mínimos de rehabilitación en paralelo con la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana.

necesarias de los corazones de barrio, en materia de edificación (art. 146.1A PGOU<sup>103</sup>), peatonalización y aparcamiento (art. 79.1.5 PGOU<sup>104</sup>). Además, esta línea de actuación va dirigida a completar la red de equipamientos públicos de proximidad, que permita a los vecinos de esos entornos cubrir sus necesidades básicas (docentes, sanitarias, asistenciales, deportivas y socioculturales), accediendo a ellos a pie, sin recurrir al transporte motorizado. Sin embargo, una problemática en la ciudad de Vitoria es la falta de densidad, de conexión y la distribución dispersa y escasa de la edificación en algunos barrios de la misma, por lo que el PGOU trata de redensificar esas zonas y de conectarlas con el centro de la ciudad.

En referencia a la peatonalización, conforma otra de las actuaciones del Plan y en paralelo con el PMUS, trata de favorecer la movilidad peatonal, potenciando las sendas urbanas con el objetivo principal de alcanzar una ciudad medioambientalmente sostenible<sup>105</sup>. El artículo 25 del PGOU titulado *Caminos y pistas para vehículos y senderos peatonales*, concretamente en su punto 4, autoriza la mejora y/o ampliación de la red de caminos y senderos peatonales existente, incluida la habilitación de nuevos, siempre que el uso y disfrute del medio natural de conformidad con sus condicionantes intrínsecos lo justifique, y se garantice la preservación de los valores naturales, paisajísticos, agrarios, etc. existentes. Además, en el apartado 2.D.b) del artículo 92 del PGOU, bajo el título *Los espacios libres locales, los aparcamientos para vehículos y otras dotaciones*, establece que de conformidad con lo previsto en el PMUS, el Ayuntamiento podrá limitar el número de plazas de aparcamiento de turismos entre otros, por objetivos de mejora peatonal. Asimismo, en cuanto a las ordenanzas referentes al espacio público y su urbanización, en el art. 161 B establece las condiciones que deben cumplir los itinerarios peatonales para garantizar la accesibilidad, seguridad y la calidad de los desplazamientos peatonales. En respecto al Plan General de la ciudad de Vitoria<sup>106</sup>, al igual que el de Bilbao, trata de consolidar una Red Básica de itinerarios

---

<sup>103</sup> PGOU de Bilbao Art.146.1.A Condiciones de implantación de viviendas en planta baja y de división de viviendas o cambio de uso a vivienda en edificios residenciales existentes, establece que la implantación de viviendas en planta baja de edificaciones residenciales no se lleva a cabo cuando se ubiquen en el ámbito conformado por el área central y los corazones de barrio.

<sup>104</sup> PGOU de Bilbao Art. 79.1.5 *Régimen de uso de las parcelas de uso terciario/actividades*, establece que [...] no se autoriza la implantación de aparcamientos en las plantas bajas de las edificaciones ubicadas en el Área Central y los corazones de barrio, salvo los situados en la zona de flujo preferente[...]

<sup>105</sup> Memoria Propositiva. Avance del PGOU de Bilbao, pág 27.

<sup>106</sup> Acuerdo Foral 143/2003 de aceptación del cumplimiento de las condiciones impuestas en el Acuerdo del Consejo de Diputados número 930/2000, de 12 de noviembre, de declaración de ejecutoriedad del expediente de

Peatonales Preferentes, para conseguir recorridos peatonales funcionales, continuos y accesibles, principalmente mediante medidas de pacificación.

Asimismo, la peatonalización se configura como un elemento necesario para mantener la buena oferta de transporte público actual de la Villa, ya que por muchas de ellas discurren líneas de Bilbobus. En este mismo sentido, se plantea la expansión de la red tranviaria y de la línea 3 de metro, el cierre del anillo tranviario es un proyecto planteado al amparo del art. 72 del Plan General, *Régimen de edificación de los espacios destinados al sistema de comunicaciones* por el que se autoriza la implantación de las instalaciones propias con carácter general. El Plan General de Vitoria, al igual que el de Bilbao, se enfoca en favorecer la opción de transporte público dotándolo de la agilidad y prioridad.

En consideración al transporte privado, como ya se ha adelantado en el PMUS, se propone favorecer un cambio modal hacia medios de transporte sostenibles limitando el vehículo privado mediante intervenciones, como la jerarquización de la red viaria, medida que ya se ha desarrollado anteriormente en el Plan de Movilidad. En concreto, en materia de urbanización, el art. 161.1.D recoge las condiciones referentes a los carriles de circulación de vehículos, y establece que su diseño debe garantizar la congruencia entre la estructura, las dimensiones y la jerarquía de la red viaria, el emplazamiento de las edificaciones, la morfología urbana del entorno, etc. Igualmente, la jerarquización del viario tiene como objeto cubrir las necesidades de desplazamiento y facilitar las mismas en las áreas de mayor concentración de población y actividad. En la misma línea, el aparcamiento también juega un papel importante para la reducción del uso del vehículo privado, de manera que tratan de desincentivar el mismo reduciendo la oferta de aparcamiento de rotación en el centro urbano, por lo que no se plantea la creación de nuevas infraestructuras para ese uso. Sin embargo, en el art. 56.8.D establece la ordenación, implantación y autorización de aparcamientos como respuesta a la insuficiencia de la dotación de aparcamientos existentes en distintos barrios o entornos de la ciudad, por lo que se plantea la creación de plazas de estacionamiento en zonas urbanas renovadas mediante actuaciones como el soterramiento y desafección del suelo, como ejemplo, el soterramiento ferroviario de Feve en Irala actualmente en obras.

---

Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz. Publicación en el BOTA. N° 37 de lunes, 31 de marzo de 2.003. Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz Vigente.

En lo que respecta al Plan General de Vitoria, las medidas tomadas en el plano del tráfico rodado privado y el aparcamiento son, principalmente, habilitar aparcamientos disuasorios periféricos al centro ciudadano para facilitar el acceso al mismo de los no residentes rebajando el nivel de tráfico de esa área. Asimismo se detecta la necesidad de habilitar aparcamientos para residentes en los barrios deficitarios con el fin de mejorar la vialidad local.

En cuanto a la circulación ciclista, en el PGOU trata de completar su red de circulación, de manera que tiene el carácter de uso de servicio básico y se considera autorizado en la totalidad de las zonas de uso global. Además, en el art. 161 B se definen las condiciones de los itinerarios ciclistas como itinerarios continuos, accesibles y seguros que garanticen la calidad de los desplazamientos, al tiempo que la prioridad y seguridad de los desplazamientos peatonales, con el claro objetivo de fomentar la movilidad ciclista. En la ciudad de Vitoria, con el mismo fin, se propone la elaboración de un Plan Especial que proponga un esquema global coherente, así como diversas medidas de fomento del uso de la bicicleta.

Respecto a las cuestiones medioambientales, tanto el PGOU de Bilbao como el de Vitoria, se diseñan en torno a un modelo urbano medioambientalmente sostenible. Sus propuestas, determinaciones y regulaciones normativas, se desarrollan principalmente a través de tres líneas de actuación: Mejorar la calidad ambiental mediante el fortalecimiento de las zonas verdes y el suelo natural, el desarrollo urbano sostenible y el consumo eficiente de recursos.

De esta manera, se integran por todo el Plan General condiciones ambientales en todos los ámbitos. Como ejemplos, el art. 161 *Condiciones de urbanización* en el que se establece la determinación de las medidas necesarias para garantizar las propuestas ambientales mediante: la utilización de materiales y elementos adecuados para ello (tipos de pavimentos; vegetación y arbolado; agua; generación de sombra; etc.), el ahorro de agua mediante la ordenación de instalaciones de recirculación de aguas pluviales y grises, etc. De la misma forma, para el fortalecimiento de las zonas verdes y suelo natural, el art. 197 define la categoría de Conjunto de Interés Ambiental como los conjuntos urbanizados, elementos arquitectónicos, parques o jardines que deban ser objeto de protección en razón de su morfología urbana, composición, singularidad o carácter tradicional, y los artículos 198 y 199 regulan las condiciones de actuación y la protección del arbolado y ámbitos ajardinados, mediante la obligación de mantenimiento, protección y conservación de los mismos, además de la limitación de ejecutar

aparcamientos u otros usos que no sean infraestructuras básicas<sup>107</sup> en los espacios que ocupan este tipo de conjuntos.

## V. CONCLUSIONES

PRIMERA. La evolución durante las últimas décadas del Desarrollo Sostenible y sus derivados, como la Movilidad y el Urbanismo Sostenible, ha sido notable, lo cual se ha debido principalmente a la concienciación social y política sobre la necesidad de actuar frente al cambio climático. Se ha logrado llamar la atención los Estados y provocar un movimiento mundial de desarrollo de políticas basadas en la sostenibilidad, abarcando todos los ámbitos, de manera transversal y dando la oportunidad a todos los ciudadanos de ser partícipes de la transición de las ciudades a una comunidad más ecológica. Es evidente la función fundamental de las políticas internacionales que fomentan la cooperación de los Estados, dejando clara la necesidad de trabajo conjunto para la consecución de todos esos propósitos tal y como establecen los ODS.

SEGUNDA. La reacción por parte de los Estados para abordar los problemas medioambientales han sido y son clave, para la consecución de un mundo más sano, sin embargo, es importante no olvidar la tendencia social que el Desarrollo Sostenible lleva aparejada, y es que, el acercamiento del ciudadano a la toma de decisiones es un aspecto muy positivo para el avance hacia ciudades más sostenibles. La sostenibilidad muestra nuevas perspectivas de los derechos de los ciudadanos, basados en la calidad de las infraestructuras urbanas, de espacios y servicios públicos accesibles para todos, garantizando la seguridad, la igualdad, la salud, haciendo a los ciudadanos parte del movimiento, de la toma de decisiones públicas, logrando ciudades inclusivas, que integre a todos los colectivos. Por tanto, es fundamental seguir elaborando políticas que se sustenten en sistemas como el Desarrollo Sostenible.

TERCERA. Respecto a la primera Ley española de Cambio Climático, han sido varios años a la espera de la aprobación de un documento que recoja las actuaciones dirigidas a cumplir los objetivos con los que España se ha comprometido, el Acuerdo de París, el Libro Blanco de Transporte, entre otros. Esta ley contiene medidas relevantes para las grandes ciudades españolas, como la obligatoriedad de implementar planes de movilidad sostenibles para 2023

---

<sup>107</sup> Las infraestructuras básicas son consideradas en el PGOU como la luz, el agua, el saneamiento, las telecomunicaciones, etc.

a aquellos municipios superiores a 50.000 habitantes. Entre las medidas se nombran las ZBE, cuya implementación ya se ha llevado a cabo por varias ciudades y a las que los Tribunales españoles no han avalado. Esta negativa por parte de los Tribunales se puede deber a la carencia de un marco normativo que defina los criterios para su ejecución. La necesidad de poner en marcha estas medidas se hace aún mayor en el momento en el que estas ciudades como Madrid y Barcelona se enfrentan a sanciones europeas por superar los límites contaminantes permitidos. Por lo tanto, es fundamental crear una concordancia entre la ley y su ejecución, y es que en 2023 será de obligado cumplimiento para aquellas ciudades que cumplan con esos requisitos. Además, es indispensable elaborar unos criterios mínimos de actuación ya que se posibilita la poca predisposición de Ayuntamientos que se esfuerzan el mínimo lo que frena el avance conjunto del Estado español para alcanzar un país más sostenible.

CUARTA. Respecto al urbanismo táctico, este se presenta como una de las herramientas a desarrollar en los planes urbanísticos de movilidad sostenibles. Como ya se ha mencionado, son intervenciones sencillas, fáciles de aplicar, de rápida implementación y de forma económica. El problema que puede presentar esta medida es la escasa regulación jurídica que ampara esta herramienta, si bien algunas CCAA ya lo han incluido en sus planes urbanos, donde se definen como autorizaciones en “precario” de usos provisionales en suelo urbano no previstos en el planeamiento. Sin embargo, no hay una norma con criterios generales de aplicación ni un control sobre ello. En consecuencia, son los tribunales los que procuran controlar dichas actuaciones mediante el test de proporcionalidad, ponderando si están justificadas o no estas alteraciones, pero siempre de manera restrictiva, lo que puede frenar la puesta en marcha de esta medida.

QUINTA. En cuanto al Plan de Movilidad Urbana Sostenible y la recién aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, es necesario mencionar la labor fundamental por parte de los Ayuntamientos y en general de las Comunidades Autónomas, para lograr los objetivos previstos tanto en el plano internacional, europeo como estatal. Y es que, estos planes y políticas sectoriales son sin duda el motor del avance en la lucha contra el Cambio Climático español. Su rápida elaboración y aprobación y su proceso y herramientas, logran planes ambiciosos tras un estudio preciso con el que consiguen un resultado completo y que se ajustan a las necesidades de los ciudadanos. Es importante resaltar que ambos son el fruto de varias fases de participación ciudadana, por lo que están compuestos por iniciativas

propuestas por los propios ciudadanos. Es una manera de fomentar la concienciación ambiental y de hacer a los vecinos partícipes del proceso de evolución hacia una comunidad sostenible, además de plasmarse como uno de los principios del Desarrollo Sostenible. El PMUS de Bilbao es el ejemplo de evolución y desarrollo, ya que durante estos últimos años la Villa ha sido galardonada<sup>108</sup> con premios, entre otros, por su lucha por una movilidad sostenible.

SEXTA. Tras el análisis del PMUS y el PGOU se ha comprobado la coordinación y coherencia que hay entre ambos. El Plan General sigue la hoja de ruta marcada por el PMUS, funcionando como instrumento para ejecutar los objetivos propuestos en el Plan de Movilidad. Ambos están marcados por iniciativas como la accesibilidad universal, que actualmente es una cuestión fundamental, así como, la perspectiva de género, siendo las dos integradas de manera transversal en estos proyectos. Bilbao se encuentra en continua evolución y poco a poco se van llevando a cabo todas las iniciativas propuestas, aun así, ya ha habido avances en materia de urbanismo, como el aumento de la peatonalización, las ZAP, los corazones de barrio, en materia de movilidad, el transporte público aumenta y disminuye el uso de vehículo privado, junto con la siniestralidad, la contaminación, y medioambientalmente, se va logrando una comunidad más sostenible, concienciada con el medioambiente y, sobre todo, participativa.

SÉPTIMA. Por otro lado, la pequeña comparativa entre los Planes de Vitoria y Bilbao, muestra las diferencias entre las dos ciudades vascas. Ambas ciudades están comprometidas con el medioambiente y con los objetivos internacionales, sin embargo, Vitoria es un ejemplo de ciudad innovadora que se asemeja a modelos de grandes ciudades Europeas, como París y su sistema de ciudad de 15 minutos o las Supermanzanas de Barcelona. Son planes distintos, con objetivos similares pero con líneas de actuación diferentes, partiendo de los mismos principios de la sostenibilidad. Sin embargo, Vitoria, mediante el concepto de Urbanismo Ecosistémico deja clara la influencia de esas grandes ciudades y su capacidad de adaptación a la nueva era -donde la ecología es la protagonista.

Otra de las diferencias a resaltar es el uso de las modalidades de transporte, porque en Vitoria desde hace años hay un Plan Especial de movilidad ciclista, y el itinerario ciclista se

---

<sup>108</sup> AYUNTAMIENTO DE BILBAO. “BILBAO GANA EL PREMIO EUROPEO A LA SEGURIDAD VIAL URBANA”. *Bilbao.eus*. 19 abril 2021.

encuentra más avanzado, sin embargo, Bilbao se encuentra todavía en un momento de desarrollo.

OCTAVA. Para concluir decir, que los planes analizados y las políticas nuevas implementadas cumplen con los principios de Desarrollo sostenible, en concreto la movilidad y urbanismo sostenible, lo que aporta una mejora del medioambiente, de la calidad de vida de los ciudadanos, la igualdad y cohesión social, seguridad, ecoeficiencia, e importantes beneficios sociales, económicos y climáticos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

### Obras y Artículos:

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA:

-Proyecto ejecutivo Superilles Barcelona. Oficina Técnica Superilla Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona. 10 febrero 2020. Barcelona. ([https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/20220210\\_presentacio\\_projecte\\_sexecutius.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/20220210_presentacio_projecte_sexecutius.pdf))

ANDREA CIMADEVILLA, “Leioa contará con más de 16 kilómetros de bidegorri este año”, El Correo. Bizkaia, 22 febrero 2022, Bilbao.

ATXUTEGI, AITZIBER, “Bilbao elimina el tráfico del entorno de tres centros escolares”, Deia.eu, 27 septiembre de 2021, Bilbao.

CALVO SALAZAR, Manuel, “Movilidad sostenible en nuestras ciudades”, Universidad de Sevilla, nº1, 2013.

DELGADO ALICIA, “¿Cómo se mueven por la ciudad hombres y mujeres?”, Revista DGT, 16 octubre 2020.

DOMINGO-ALDAMA, FERNANDO, “Bilbao, primera gran ciudad del mundo que limita el tráfico a 30 km/h”, ElPaís.com, 22 septiembre de 2020, Bilbao.

ESTEBAN MILLAT, Aida, “Tu dividendo de 256.561 millones: como la innovación en servicios de movilidad contribuye a la sostenibilidad de nuestras ciudades”, *Un Manual*, 2018.

GARCIA, JOSU, “La red ciclista de Bilbao es de las peores de España, alerta la OCU”, El Correo. Bizkaia, 28 enero 2022, Bilbao.

GUZMÁN, JOSÉ MANUEL. ”Los Parklets: un estacionamiento para la gente”. *Transecto.com* (revista digital). 13 octubre 2020. (<https://transecto.com/2020/10/los-parklets-un-estacionamiento-para-la-gente/>)



GUILLAMÓN, David y HOYOS, David, “Objetivos para una movilidad sostenible”, *ELA-Movilidad sostenible de la teoría a la práctica*, Fundación Manu Robles-Arangiz, Bilbao, 2005.

GOMEZ, Pep, “Redondea:Repensando la movilidad urbana de una forma sostenible”, *Profit*, 2020.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO:  
Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE). Noviembre 2021. 58 p.  
([https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/borrador-directricesparalacreaciondezonasdebajasemisiones\\_tcm30-530517.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/borrador-directricesparalacreaciondezonasdebajasemisiones_tcm30-530517.pdf) )

MINISTERIO DE TRANSPORTE, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA:

-Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. Gobierno de España, Madrid. junio 2018.

-Informe de Progreso 2020-Agenda 2030. Gobierno de España. 14 julio 2020. Madrid.

WISNES ZAMORANO, JOSE. “El derecho a la ciudad sostenible”. *REALA*. nº15. abril de 2021. Universidad de Huelva. España.

### **Regulación:**

#### Internacional

Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 para la Agenda 2030. A/RES/70/1, Naciones Unidas.

Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. HSP/EB.2020/4. Primer periodo de sesiones de 2020. 31 marzo a 2 abril 2020

Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, Naciones Unidas.

Informe Brundtland Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo. Madrid, 1998.

“El futuro que queremos” Resolución 66/288, 27 de julio de 2012, Rio de Janeiro.

“Carta Mundial del Derecho a la Ciudad”

#### Europa

Pacto Verde Europeo (COM/2019/640). Diciembre 2019.

Carta Leipzig 2007 Sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Agenda Territorial 2007/C 168/03. 7 noviembre 2007. Bruselas.

Acuerdo de París. 12 diciembre 2015. París.

Sobre la dimensión de las políticas de la UE. 2014/2213 (INI).

Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.o 401/2009 y (UE) 2018/1999. Diario Oficial de la Unión Europea L-2021-80937, 9 de julio de 2021. Unión Europea.

Resolución del Parlamento Europeo, sobre movilidad urbana sostenible 2014/2242, Bruselas, 2 de diciembre 2015. Parlamento Europeo.

### España

Agenda Urbana Española 2020-2030. Ministerio de Fomento. Gobierno de España. Madrid. 2019.

Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible. Gobierno de España. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ley 7/2015, 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificaciones del texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros responsables de Desarrollo Urbano celebrada el 30 de mayo de 2016.

Plan General de Ordenación Urbana por parte del Pleno Municipal de Bilbao, 31 de Marzo 2022.

### **Documentos:**

Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE). Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Gobierno de España. Noviembre 2021. 58 p. ([https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/borrador-directrices-paralacreaciondezonasdebajasemisiones\\_tcm30-530517.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/borrador-directrices-paralacreaciondezonasdebajasemisiones_tcm30-530517.pdf))

Informe de Progreso 2020- Agenda 2030, La Moncloa, Gobierno de España, 14 julio 2020, Madrid, pág 18.

Memoria Propositiva. Avance del PGOU de Bilbao, pág 27.

Plan de Movilidad Sostenible y Espacio Público de Vitoria-Gasteiz (2021-2025) (PMSEP). Ayuntamiento de Vitoria. Actualizado marzo de 2022. Vitoria. (<https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/45/92/94592.pdf>)

Proyecto ejecutivo Superilles Barcelona. Oficina Técnica Superilla Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona. 10 febrero 2020. Barcelona. ([https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/20220210\\_presentacio\\_projecte\\_sexecutius.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/sites/default/files/20220210_presentacio_projecte_sexecutius.pdf))

### **Artículos de prensa:**

BBC NEWS MUNDO, “Coronavirus en Francia: qué es “la ciudad de 15 minutos” que está implementando París y cómo podría ayudar a la recuperación económica tras la pandemia”, 4 agosto 2020. (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-53589225>)

CADENA SER, “Desde Atxuri a Bolueta en seis minutos con la ampliación del tranvía de Bilbao”. 21 de marzo 2022. (<https://www.eitb.eus/es/noticias/sociedad/detalle/8731758/la-ampliacion-del-tranvia-de-bilbao-entre-atxuri-y-bolueta-estara-en-marcha-este-viernes-25-de-marzo-de-2022/#:~:text=BILBAO-,La%20ampliacion%20del%20tranvia%20de%20Bilbao%20entre%20Atxuri%20y%20Bolueta,marcha%20a%20partir%20del%20viernes&text=El%20tranvia%20realizar%20el%20nuevo,el%20conjunto%20de%20la%20ciudad.>)

EL DIARIO, “El urbanismo táctico no lo inventan Carmena y Colau: así dan espacio a los peatones en otras ciudades del mundo”, 17 julio 2017. ([https://www.eldiario.es/madrid/carmena-colau-londres-mexico-df\\_1\\_3290834.html](https://www.eldiario.es/madrid/carmena-colau-londres-mexico-df_1_3290834.html))

EL PAÍS, “El urbanismo táctico y su impacto en la movilidad urbana”. 13 abril 2021. (<https://agendapublica.elpais.com/noticia/17367/urbanismo-tactico-su-impacto-movilidad-urbana>)

EL ESPAÑOL, “Madrid y Barcelona, a juicio por superar los límites europeos permitidos de contaminación del aire”. 10 febrero 2022. España. ([https://www.lespanol.com/enclave-ods/noticias/20220210/madrid-barcelona-superar-limites-europeos-permitidos-contaminacion/649185270\\_0.html#:~:text=El%20Tribunal%20de%20Justicia%20de,Madrid%20Barcelona%20y%20Baix%20Llobregat.](https://www.lespanol.com/enclave-ods/noticias/20220210/madrid-barcelona-superar-limites-europeos-permitidos-contaminacion/649185270_0.html#:~:text=El%20Tribunal%20de%20Justicia%20de,Madrid%20Barcelona%20y%20Baix%20Llobregat.))

EL DIARIO, “La Justicia tumba el veto de los coches contaminantes en Barcelona”. 21 marzo 2022. España. ([https://www.eldiario.es/catalunya/justicia-tumba-veto-coches-contaminantes-barcelona\\_1\\_8849048.html](https://www.eldiario.es/catalunya/justicia-tumba-veto-coches-contaminantes-barcelona_1_8849048.html))

EL PAÍS, “La justicia anula el veto a los coches contaminantes en Barcelona “por excesivos”. 21 marzo 2022. Barcelona. (<https://elpais.com/espana/catalunya/2022-03-21/la-justicia-anula-el-veto-a-los-coches-contaminantes-en-barcelona-por-excesivo.html#:~:text=La%20seccion%20quinta%20de%20la,la%20circulacion%20de%20lunes%20a>)

EL CONFIDENCIAL, “Las zonas de bajas emisiones (ZBE), a la espera de un marco común para todos los municipios”. 16 de febrero 2022. España. (<https://www.elconfidencial.com/medioambiente/ciudad/2022-02-16/descarbonizacion-movili>)



PAISAJETRANSVERSAL.ORG

<https://paisajetransversal.org/2020/05/el-urbanismo-tiempos-coronavirus-covid-19-desescala-da-propuestas-ciudad/>

BARCELONA.CAT

[https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/que-es-el-urbanismo-tactico-va-mas-alla-de-la-pintura-de-colores\\_1051349.html](https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/que-es-el-urbanismo-tactico-va-mas-alla-de-la-pintura-de-colores_1051349.html)

MITMA.GOB.ES

<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-01032022-1511>

<https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana>

UN.ORG <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un/2011-2020>

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

ECONOMISTJURIST.ES

<https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/la-politica-de-transporte-en-la-union-europea-especial-referencia-al-transporte-ferroviario/>

BBC.COM <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53589225>

ELDERECHO.COM <https://elderecho.com/marco-juridico-del-urbanismo-tactico>

LAVANGUARDIA.COM

<https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20220322/8142267/tsjc-anula-zona-bajas-emisiones-desproporcionada.html>

EUSKADI.EUS <https://kontuematea.irekia.euskadi.eus/bilbao/es/act/60>

BILBAO.EUS

<https://pmus.bilbao.eus/category/participacion-por-areas/>

[https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Noticia\\_FA&cid=1279214873612&language=en&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Noticia\\_FA%2FBIO\\_Noticia#:~:text=Las%20cifras%20del%20a%C3%B1o%20pasado,2017%20y%20183%20en%202016.](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279214873612&language=en&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia#:~:text=Las%20cifras%20del%20a%C3%B1o%20pasado,2017%20y%20183%20en%202016.)

[https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Noticia\\_FA&cid=1279172238154&language=en&pageid=300005580&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Noticia\\_FA%2FBIO\\_Noticias](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279172238154&language=en&pageid=300005580&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticias)

[https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Noticia\\_FA&cid=1279179787848&language=es&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Noticia\\_FA%2FBIO\\_Noticia](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279179787848&language=es&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia)

[https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Noticia\\_FA&cid=1279214873612&language=en&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Noticia\\_FA%2FBIO\\_Noticia#:~:text=Las%20cifras%20del%20a%C3%B1o%20pasado,2017%20y%20183%20en%202016.](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279214873612&language=en&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia#:~:text=Las%20cifras%20del%20a%C3%B1o%20pasado,2017%20y%20183%20en%202016.)

LAMONCLOA.GOB.ES

[https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/Paginas/2022/140122-leyes\\_movilidad\\_vivienda.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/Paginas/2022/140122-leyes_movilidad_vivienda.aspx)

ELCONFIDENCIAL.COM

[https://www.elconfidencial.com/medioambiente/ciudad/2022-02-16/descarbonizacion-movilidad-urbana-bra\\_3375829/](https://www.elconfidencial.com/medioambiente/ciudad/2022-02-16/descarbonizacion-movilidad-urbana-bra_3375829/)

URBANBAT.ORG [https://urbanbat.org/portfolio\\_page/haciendo-la-calle/](https://urbanbat.org/portfolio_page/haciendo-la-calle/)