

# Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la Comarca de Pamplona

*Pacto por la movilidad*



*20 de febrero de 2017*

## ÍNDICE

1	La movilidad en el Área Metropolitana de Pamplona .....	2
2	Un diagnóstico de la movilidad metropolitana en Pamplona .....	7
3	La experiencia de otras ciudades.....	8
4	Los nuevos objetivos de la política de movilidad .....	9
5	Hacia un pacto por la movilidad .....	10
5.1	Objetivos generales del Pacto .....	10
5.2	Liderazgo, coordinación, participación y continuidad.....	11

## 1 LA MOVILIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE PAMPLONA

El Área Metropolitana de Pamplona ha tenido un incremento sostenido de **población** en las últimas décadas, con una acusada tendencia al envejecimiento y al descenso del tamaño medio del hogar. La llegada de la crisis en 2007 provocó un fuerte incremento en el desempleo que lentamente va cediendo.

Esta Área Metropolitana es una de las más densamente pobladas de España, con una concentración importante de actividad en el centro y en un cordón periférico a la capital. Esta estructura territorial se traduce en una enorme interrelación de todo el tejido territorial, con importantes movimientos radiales. Una simple cifra pone de relieve la importancia de estos flujos: de los trabajadores con puesto de trabajo en la capital, que en el Censo de 2011 rondaban los 100.000, del orden de un 45% procedían de fuera de Pamplona.

La mayoría de los aproximadamente un millón de **desplazamientos** diarios que tienen lugar en el Área Metropolitana se producen en el interior de las diferentes zonas que la conforman. Los desplazamientos más largos tienen generalmente forma radial con origen o destino en la zona centro de la ciudad, aunque algunas relaciones transversales son también importantes.

Principales desplazamientos entre macrozonas en todos los modos de transporte



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EDM2013<sup>1</sup>.

La **movilidad peatonal** tiene una gran importancia, dadas las dimensiones de muchos de los desplazamientos y actualmente representa el 42% del total de los mismos. Las recientes y

<sup>1</sup> Encuesta Domiciliaria de Movilidad del 2013.

sostenidas actuaciones a favor de la movilidad peatonal (zonas 30, semipeatonalizaciones, etc.), especialmente en los centros urbanos pero no sólo en ellos, son un excelente ejemplo de esfuerzo por mejorar los desplazamientos peatonales y la calidad ambiental urbana. Destaca que Pamplona disponga de casi una decena de ascensores urbanos y una rampa mecánica para favorecer la movilidad vertical. Sin embargo, es general una pobre conectividad peatonal tanto entre barrios de cada municipio como entre municipios, subsistiendo importantes barreras, especialmente con los municipios de la segunda corona del Área Metropolitana. Además, hasta hace no mucho, los conflictos entre el peatón y otros modos de transporte han venido resolviéndose en detrimento de este (aunque esta situación se está revirtiendo poco a poco).

Por otro lado, la **bicicleta** presenta un uso creciente, pero su cuota en el total de los desplazamientos es pequeña. Según la Encuesta EDM de 2013, la bicicleta se usaba en poco más del 2% de los desplazamientos, prioritariamente por ocio. Como la mitad de la población de entre 18 y 44 años posee una bicicleta, la mayor parte de los desplazamientos ciclistas son en bicicleta propia. Las infraestructuras ciclistas son muy heterogéneas y sólo es incipiente el concepto de red. Por su parte, los estacionamientos de bicicletas comienzan a ser insuficientes en las zonas de concentración de demanda.

El **transporte colectivo** presenta en el Área Metropolitana de Pamplona una cuota reducida, por debajo del 13% del total de desplazamientos y con tendencia decreciente. Sin embargo, esto no es debido a que el uso del Transporte Urbano Comarcal (TUC) sea escaso: en comparación con otras áreas metropolitanas, los usuarios del TUC realizan un número elevado de desplazamiento en transporte público (alrededor de 100 viajes por habitante y año), sustancialmente por encima de áreas metropolitanas similares.

**Viajes en transporte público por habitante en toda el área metropolitana. 2014.**



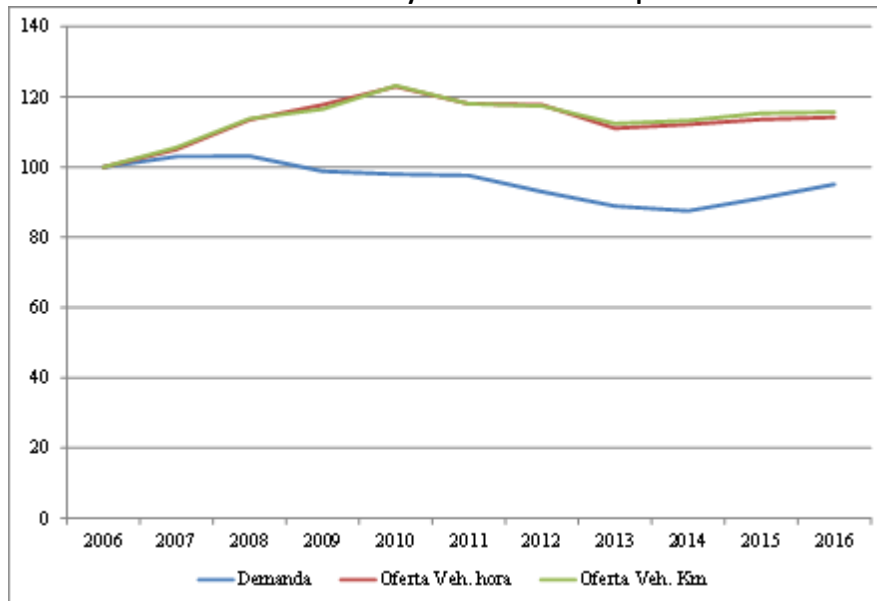
Nota: La población utilizada es la del área metropolitana.

Fuente: OMM 2014<sup>2</sup>.

La evolución de la demanda de transporte colectivo ha sido negativa desde el comienzo de la crisis hasta finales de 2014. Por ello, en ese periodo, a pesar del incremento de oferta, se ha producido un descenso de la ocupación. Sin embargo en los últimos años parece que esta tendencia se está revirtiendo y la evolución de oferta y de demanda están siendo más parecidas.

<sup>2</sup> El Observatorio de la Movilidad Metropolitana es una iniciativa de análisis y reflexión constituida por las Autoridades de Transporte Público (ATP) de las principales áreas metropolitanas españolas, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Industria ( a través del Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía) y el Ministerio del Interior ( a través de la DGT), con el objeto de reflejar la contribución del transporte público a la mejora de la calidad de vida y del desarrollo sostenible en las ciudades. Publican un informe anual analizando la movilidad de las áreas metropolitanas participantes.

Evolución de indicadores de oferta y demanda del Transporte Urbano Comarcal



Fuente: Elaboración propia a partir de la Modificación del V Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona 2015-2016.

El ingreso medio por pasajero ha descendido en los últimos dos años después de un periodo importante de crecimiento, lo que se ha debido a la introducción de las nuevas tarifas más baratas (abonos temporales, tarifa social, etc.).

Por otra parte, en la actualidad en el Área Metropolitana existe una cantidad de **taxis** relativa al número de habitantes que es muy baja si se compara con otras áreas metropolitanas. Con alrededor de un 0,2% de los desplazamientos, el taxi presenta en el Área Metropolitana un papel muy secundario.

La disponibilidad de **vehículo privado** es muy elevada, de las más elevadas de España, tanto en el conjunto del Área Metropolitana como en la Ciudad capital y su cuota representa el 41% del total de los desplazamientos. El vehículo privado se usa muy frecuentemente para recorridos cortos: en algunas zonas, del orden de la quinta parte de todos los desplazamientos en vehículo privado son internos de corta distancia.

El principal problema de la red viaria del Área Metropolitana de Pamplona es la congestión en las puntas horarias en los accesos radiales a la ciudad, con situaciones conflictivas en algunas glorietas e intersecciones. El volumen de tráfico que soportan las principales vías urbanas es similar al existente en las vías interurbanas del Área, con cifras entre 15.000 y 20.000 vehículos diarios. En términos generales, la ordenación del tráfico se encuentra optimizada desde el punto de vista del volumen total de vehículos, lo que incide negativamente sobre el resto de usuarios (transporte colectivo y peatones, principalmente). Existe una elevada dotación de aparcamiento, tanto gratuito como de pago, en todo el centro metropolitano, lo que facilita la atracción de vehículos privados hacia la capital metropolitana.

Por todo lo anterior, en al Área Metropolitana de Pamplona el **reparto entre modos de transporte** muestra una cifra relativamente alta de desplazamientos a pie, gracias a la elevada densidad y las reducidas distancias. Pero el vehículo privado es muy usado, incluso para

distancias cortas: para trayectos de menos de 10 minutos, el vehículo particular cobra hasta un 20% de importancia frente a apenas un 2% del transporte público. Este elevado uso del vehículo privado hace que, aunque el autobús es bastante usado en términos absolutos, en términos relativos sea responsable solamente del 13% de los desplazamientos.

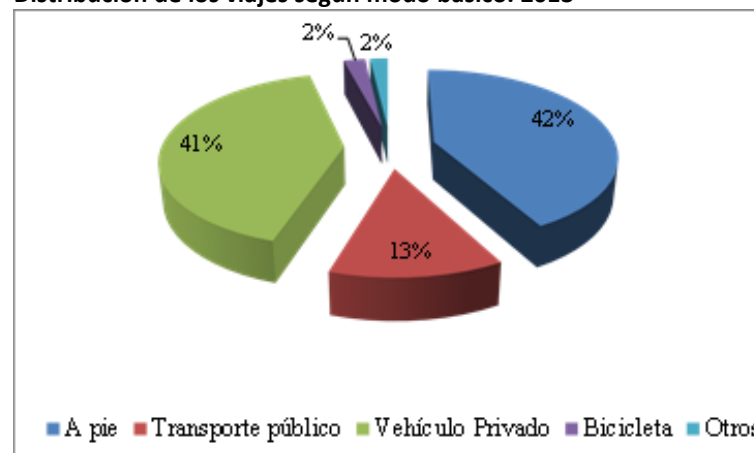
Si estas cifras ya son significativas por sí mismas, lo que es más grave es que se viene produciendo en las últimas décadas un **creciente peso del transporte en vehículo privado** frente al resto de formas de desplazamiento.

#### Viajes según modo básico de transporte en el Área Metropolitana de Pamplona

Año	A pie	Transporte Público)	Vehículo privado	Otros modos
1996	43,7%	14,4%	36,8%	5,1%
2013	42,1%	12,7%	41,1%	4,1%

Fuente: EDM2013.

Distribución de los viajes según modo básico. 2013



Fuente: EDM 2013.

Finalmente, desde el punto de vista de la **seguridad vial**, la red tiene escasos puntos críticos, pero la siniestralidad vial viene significando un número relevante de víctimas, siendo de notar el mayor peso relativo que tienen los accidentes en zona urbana frente los accidentes en vías interurbanas.

## 2 UN DIAGNÓSTICO DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA EN PAMPLONA

Todo lo visto hasta aquí se puede resumir en el siguiente diagnóstico sintético:

- ❑ La situación reciente no es muy severa en materia de **circulación**, en buena parte porque la crisis económica ha reducido la movilidad y los impactos de la congestión.
- ❑ En materia de **estacionamiento**, existe una elevada dotación de plazas que favorece la atracción de viajes a muchas zonas que se encuentran al límite, o incluso por encima, de su capacidad de absorción.
- ❑ El **transporte comarcal en autobús** ha sufrido un doble impacto: reducción de demanda por la crisis económica, y competencia del vehículo privado que, por reducción de la congestión y abundancia de estacionamiento, se ha transformado en una alternativa muy atractiva frente el transporte público.
- ❑ Para distancias medias y largas, los **desplazamientos a pie** no son una alternativa viable, aunque para corta distancia el Área Metropolitana presenta un alto potencial, dada su elevada densidad.
- ❑ La **bicicleta**, con un uso marcadamente creciente, todavía se encuentra en cotas bajas. Los desplazamientos ciclistas se enfrentan a problemas de falta de conectividad de los itinerarios y, en algunos casos, comienzan a apreciarse problemas de capacidad a la hora de estacionar.

El resultado de todo ello es un **deterioro del reparto modal**, con un crecimiento del uso del vehículo privado y una pérdida relativa de importancia del transporte colectivo. Resulta muy preocupante que en la década y media comprendida entre 1996 y 2013, los desplazamientos en vehículo privado hayan pasado del 37 al 41%, mientras que todas las demás modalidades de desplazamiento se hayan reducido: los desplazamientos a pie han pasado de 44 al 42%, el transporte público del 14 al 13%, etc.

Con ello, la **sostenibilidad del sistema de transporte y movilidad** del Área Metropolitana de Pamplona es ahora menor que en el cambio de siglo, a pesar de las alarmas de todos conocidas sobre el cambio climático, el negativo impacto sobre el entorno, etc. De no actuarse de manera enérgica, la recuperación económica y el incremento de tráfico que ello lleva asociado, van a traducirse en que la movilidad y el sistema de transporte en el ámbito metropolitano de Pamplona sea cada vez menos sostenible por el incremento del porcentaje del vehículo privado en el reparto modal y por la ineficiencia en su utilización generalizada e indiscriminada, originando:

- ❑ Problemas para la salud y en especial de los más vulnerables (niños, ancianos, personas con discapacidad): enfermedades, accidentes y sedentarismo.
- ❑ Problemas ambientales: ocupación de suelo y fragmentación del territorio, emisión de gases de efecto invernadero, ruido, etc.
- ❑ Problemas sociales: deterioro del espacio público, falta de socialización de los niños, ancianos y personas con discapacidad, pérdidas de tiempo debidas a la congestión, inaccesibilidad para los grupos que no disponen de un vehículo, etc.
- ❑ Problemas económicos: incremento del gasto en el transporte, falta de competitividad local debida a la congestión, etc.



### 3 LA EXPERIENCIA DE OTRAS CIUDADES

En todos los países avanzados existen distintos tipos de planes en materia de movilidad que buscan la sostenibilidad. Entre todos ellos, destacan los denominados **planes de movilidad urbana sostenible (PMUS)** como herramienta integral.

No todos los PMUS son iguales y presentan notables diferencias, fruto de lo distinto de los respectivos problemas y de los enfoques alternativos con que se pueden abordar. Unos **ejemplos** ponen esto de relieve:

- ❑ En Vitoria Gasteiz el cambio de la red de transporte público de la ciudad fue el catalizador del cambio: una red más pequeña de autobús y conectada con el tranvía, en la que primaba el transbordo. Con el rediseño de la red se incrementó el precio del transporte público. Simultáneamente se triplicó el precio del estacionamiento regulado.
- ❑ En Burgos, se reforzaron la bicicleta, el autobús, las peatonalizaciones y la gestión del tráfico.
- ❑ En Barcelona, cada año se elabora un plan de seguimiento del Plan Director de Movilidad de la Región Metropolitana con todas las instituciones. Cada institución asume las medidas que el plan le ha asignado, establece la mecánica de trabajo consensuada con cada institución y facilita la ejecución de actuaciones.
- ❑ En Zaragoza la apuesta ha sido el tranvía, con un enorme esfuerzo inversor que ha significado un cambio radical de la fisonomía urbana.
- ❑ Pontevedra comenzó con la peatonalización del centro histórico que, posteriormente, se ha extendido también a calles céntricas de naturaleza más comercial.
- ❑ Donostia-San Sebastián tiene como protagonista al peatón. También es una ciudad para la bicicleta, gracias a 45 kilómetros de itinerarios en carriles exclusivos. Respecto al transporte público, San Sebastián ha apostado por la mejora de la red urbana de autobuses mediante carriles segregados.
- ❑ La estrategia de Málaga se puede resumir en tres aspectos: fomento del transporte público, política de aparcamiento y peatonalización del casco histórico.
- ❑ Para Gijón, limitar la velocidad de los vehículos fue una de sus grandes apuestas, junto con la introducción de una nueva política tarifaria del transporte colectivo y la extensión de los carriles bici.

En definitiva, puede decirse que los modelos son tantos como las ciudades, sin que sea razonable copiar ciegamente lo que se haya desarrollado en otros lugares. Pero en todos los casos existe una misma orientación: la restricción al crecimiento desmedido del vehículo privado y la potenciación de medios alternativos de desplazamiento.

#### 4 LOS NUEVOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE MOVILIDAD

Aunque en el Área Metropolitana de Pamplona se han venido diseñando e implantando muchas soluciones orientadas a gestionar de manera sostenible una movilidad creciente (nuevas tarifas en el transporte urbano comarcal, apoyo a la bicicleta, etc.), el hecho es que no han conseguido revertir la tendencia negativa antes comentada.

Es necesario replantear la política de movilidad en su conjunto para encauzarla desde la sostenibilidad. La simple **actuación sobre el transporte público no es suficiente** para atraer la demanda que actualmente usa el vehículo privado. La experiencia de otras ciudades y áreas metropolitanas muestra que son necesarios paquetes de medidas que actúen sobre todos los factores implicados. La movilidad en un área tan dinámica y compleja presenta suficientes facetas como para que no exista una única receta infalible.

Por tanto, aparte de medidas enérgicas de promoción del transporte público, hacen falta medidas de racionalización del uso del vehículo privado, de manera que **en cada caso y circunstancias sea empleado el modo de transporte más sostenible** desde todos los puntos de vista (económico, social y ambiental). Dichas medidas deberán enmarcarse en paquetes integrales que incluyan actuaciones de acompañamiento de todo tipo, incluyendo la información y la formación.

El Pacto por la Movilidad Sostenible debe ser un punto de encuentro para definir un nuevo modelo de movilidad, a corto, medio y largo plazo. El consenso y los objetivos comunes favorecerán un **correcto desarrollo económico, equilibrado socialmente, que atienda a las necesidades de los colectivos más desfavorecidos e integre de manera transversal la igualdad entre géneros, respetuoso con el medio ambiente**, superando las deficiencias actuales y evitando el agravamiento previsible si no se adoptan medidas adecuadas.

Es preciso apostar decididamente por poner freno al proceso de insostenibilidad de la movilidad. Es necesario abordar la movilidad urbana desde un nuevo enfoque, que promueva en cada caso los medios de transporte menos consumidores de recursos, menos contaminantes y menos despilfarradores de suelo. El Pacto por la Movilidad Sostenible pretende definir el marco para unas nuevas pautas de movilidad y, por tanto, para un **modelo de convivencia** en el que los desplazamientos urbanos no supongan una amenaza para la salud, la calidad de vida, el medio ambiente urbano o el desarrollo de la economía local.

## 5 HACIA UN PACTO POR LA MOVILIDAD

### 5.1 Objetivos generales del Pacto

Para avanzar hacia una movilidad más sostenible, los objetivos generales que han de orientar las medidas a llevar a cabo, son los siguientes:

- ❑ Se deben cambiar las **prioridades** actuales, facilitando el uso inteligente de todos los modos, cada uno en su escala óptima.
  - Dar prioridad a los modos no motorizados en distancias cortas y medias, para los que son los más adecuados
  - Dar prioridad a los modos colectivos sobre las soluciones individuales en el resto de viajes.
  - Reducir la velocidad y la intrusión del vehículo en el espacio urbano.
  - Diseñar los espacios públicos y equipamientos como espacios para la estancia y la convivencia.
  - Establecer medidas restrictivas del uso indiscriminado e irracional del automóvil privado, pero respetando su uso allí donde sea el modo más eficiente.
- ❑ Se debe contemplar al **peatón** como el eje de toda la movilidad. Se debe crear una red peatonal que garantice el acceso en las mejores condiciones posibles a todos los barrios y municipios, superando los problemas de accesibilidad puntuales actuales. Esa red debe permitir el fácil acceso al transporte colectivo.
- ❑ El reciente crecimiento del uso de la **bicicleta** debe apoyarse mediante todo tipo de medidas que no vayan en menoscabo de los peatones. La bicicleta puede ser muy eficiente para recorridos cortos y medios, favoreciendo la accesibilidad de todos los barrios y municipios, con adecuadas infraestructuras lineales y aparcamientos en destino.
- ❑ El **transporte público colectivo**, ya dotado de recursos tecnológicos avanzados y con precios atractivos, debe también:
  - Mejorar los recorridos para atender tanto a necesidades de la población como a servicios de interés general.
  - Promover la intermodalidad con el resto de modos del sistema.
  - Mejorar sus tiempos de viaje para ser más competitivo frente al automóvil privado en distancias medias y largas.
- ❑ Se debe racionalizar el uso del **vehículo privado**, evitando su empleo en desplazamientos en los que es un modo de transporte mucho más ineficiente que otros. En los desplazamientos radiales recurrentes, el transporte colectivo es la mejor opción; en los desplazamientos cortos, la movilidad peatonal o ciclista son las alternativas más sostenibles. Sin embargo, para desplazamientos transversales y, sobre todo, si su ocupación es alta, el vehículo privado puede ser el modo de transporte más eficaz y eficiente.
- ❑ Se debe garantizar **seguridad vial** en todos los desplazamientos, con especial atención a los colectivos más vulnerables, particularmente peatones y ciclistas.
- ❑ Las propuestas del PMUS también deben reflejarse en la calidad del espacio público resultante, especialmente en las áreas urbanas centrales y en las residenciales, gracias

a la necesaria **recuperación de parte del espacio** utilizado hoy por el vehículo privado. Además, se debe prever en los nuevos **desarrollos urbanos** una buena conectividad con el sistema de transporte público que permita una movilidad sostenible a sus residentes y visitantes.

Es necesario tender a un reparto modal más equilibrado, en el que todos los modos de transporte desempeñen su papel. No se trata de reducir la movilidad de la ciudadanía, ni de estigmatizar a ningún modo de transporte, sino de conseguir que **el uso de todos y cada uno de los modos de transporte sea el óptimo**.

Ha de lucharse por alcanzar un reparto racional en el uso de los diferentes modos de transporte. La consecución de los objetivos anteriores debe permitir llegar al **reparto 20/30/50**, esto es:

- Que el transporte colectivo suba hasta el 20% de los desplazamientos.
- Que el vehículo privado se reduzca desde su cuota actual hasta el 30%.
- Que los desplazamientos no motorizados (peatones y ciclistas) lleguen a representar el 50% del total.

## 5.2 Liderazgo, coordinación, participación y continuidad

Para alcanzar el éxito, es fundamental el **liderazgo del proceso por parte de las autoridades políticas**, en el marco de un consenso a medio y largo plazo, pero no solo en la elaboración del Plan, sino también en su ejecución. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra, los Ayuntamientos integrados en el ámbito territorial del Transporte Urbano Comarcal y la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, cada uno en su respectivo ámbito, deben aportar recursos humanos y económicos suficientes para hacer posible el desarrollo de las propuestas que resulten del Plan de Movilidad, dentro de un firme compromiso político.

El Pacto por la Movilidad Sostenible debe ser un gran acuerdo en los grandes principios sobre el cual construir el futuro. La **coordinación entre Administraciones** es fundamental en todas las etapas del proceso, debiendo garantizarse la homogeneidad de criterios de diseño (seguridad, señalización, etc.), la coordinación de actuaciones (especialmente, itinerarios) y la armonización de regulaciones (particularmente, Ordenanzas de Movilidad).

Es necesario un **acuerdo social de sólida base técnica** que trascienda cualquier visión fragmentaria de la movilidad, con el diseño de alternativas que no vayan contra nadie y que, por el contrario, unan voluntades en pos de un futuro mejor para todos.

Pero esa construcción no puede ser quitando protagonismo a la sociedad civil. El tráfico, el transporte y la movilidad son el resultado de tendencias culturales, sociales y económicas, que no admiten soluciones improvisadas o basadas en prejuicios. El papel de la ciudadanía es básico para resolver los problemas de movilidad, pues es ella quien va a ser protagonista en el cambio de pautas de comportamiento. Es necesario establecer los cauces de participación para que sea **la ciudadanía quien asuma el cambio como propio**. El acuerdo social precisa la participación de todos los agentes interesados y de toda la sociedad en su conjunto. Nadie sobra y todos pueden aportar algo.

Y todo ello no debe hacer olvidar la necesidad de un esfuerzo mantenido en el tiempo, con una **visión que conjugue el corto, el medio y el largo plazo**. El Pacto debe dotarse de mecanismos de seguimiento de las actuaciones, de manera que periódicamente se pueda realizar una evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos. Un sistema cuantitativo debe permitir el seguimiento de los indicadores que garantice que los esfuerzos desarrollados dan los frutos esperados, asegurando así la consistencia en las respuestas desde la Comisión de Seguimiento a lo largo del largo proceso.