

IMPACTO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

EN LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD

**ECOMM - Donostia-San Sebastián 2009
European Conference on Mobility Management**

Mayo de 2009

ÍNDICE.-

- I.- INTRODUCCIÓN.
- II.- PRÁCTICAS DIVERSAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA.
- III.- EL CASO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN.
- IV.- LA PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL.
- V.- SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.
- VI.- LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD
- VII.- ALGUNAS CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN.

La población crece y crece aún más aquella que se concentra y mueve en las ciudades, requiriendo que la gestión de la movilidad urbana sea una actividad hoy por hoy prioritaria. Entendemos que el éxito de esa gestión puede en buena medida garantizarse sobre la base de una adecuada y coordinada, además de imprescindible, planificación urbanística y territorial.

La implantación de observatorios que hagan el seguimiento de las políticas de actuación se configura en este contexto como una buena práctica, oportuna y necesaria para la evaluación, y que, por otra parte, permite propiciar mejores resultados, actuando de forma inmediata ante las observaciones.

La presente ponencia defiende estas tesis a la vez que hace énfasis en la necesidad de coordinar la planificación urbanística y la gestión de la movilidad.

El ejemplo de Donostia-San Sebastián, referencia territorial sobre la que hemos trabajado los dos ponentes en los últimos veinte años y que ustedes van a tener la oportunidad de conocer estos días, permite corroborar ambas tesis.

II.- PRÁCTICAS DIVERSAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA.

La planificación urbana responde a modelos diversos. Desde el marco disciplinar se debate sobre conceptos como la ciudad compacta y la ciudad difusa, sobre la densidad oportuna de nuestras ciudades, y sobre los criterios de sostenibilidad; con respuestas diversas, sin perjuicio de líneas dominantes, variables en el tiempo.

La práctica de la planificación, y su contraste, nos permite observar que, si bien los referidos conceptos son básicos; las soluciones concretas, las morfologías urbanas, la localización de los usos y la consideración en la ordenación de los pequeños detalles son también fundamentales en el logro de un resultado adecuado.

Así, ámbitos urbanísticos con dimensiones equivalentes e intensidades y diversidad de usos iguales, ofrecen sin embargo resultados urbanos totalmente dispares.

Me detendré en la observación de la ordenación de los desarrollos de los recientes Programas de Actuación Urbanística de la periferia de Madrid donde, en general, ha existido un interés por la planificación y donde, si bien se prevén densidades importantes, mixtura de usos con actividades terciarias y comerciales, así como importantes dotaciones de equipamiento y espacios libres, práctica a priori razonable y oportuna, con carácter general, las ordenaciones pormenorizadas sobrevenidas, además de limitarse a su conexión con la red viaria mediante cordones umbilicales y, en el mejor de los casos, con estaciones de metro, han practicado un "zonning" exagerado que ha dado lugar a grandes parques periféricos que agotan los espacios libres de forma que casi desaparecen las plazas, a equipamientos y grandes edificios comerciales que asimismo se localizan aislada y periféricamente, y a manzanas de gran dimensión y de uso exclusivamente residencial, en ocasiones con un único portal por manzana, que dan lugar a calles vacías.

Se da la paradoja de que, en contra de la práctica más habitual en nuestros días de peatonalizar calles y conjuntos de calles, en alguno de estos ámbitos se ha procedido a abrir calles originalmente peatonales al tránsito de vehículos para procurar dotar de cierta movilidad en esas calles.

Observaciones como ésta deben invitarnos a reflexionar, a cuidar esos pequeños pero importantes detalles, esto es, el diseño urbano y la integración de la movilidad, desde esta fase inicial de diseño.

Situaciones como la descrita permiten apreciar el contraste con prácticas que consideramos más adecuadas: evitar las islas urbanas y procurar una mayor continuidad entre los distintos barrios, en primer término; identificar calles y ejes de actividad en los que diversificar los usos terciarios, comerciales y dotacionales; propiciar que estos ejes ofrezcan una continuidad con los barrios perimetrales; significar plazas, además de parques; analizar en cada caso la oportuna localización y número de los portales, así como el uso público o privado en cada caso del espacio central de las manzanas; y contemplar la previsión de edificios mixtos, sin llevar al extremo esa mixtura, como desde el campo teórico también se nos propone alternativamente, pretendiendo resolver en cada edificio la complejidad de la ciudad, y con el riesgo, una vez más, de vaciar ésta (sus calles).

Así, algunos elementos de la concreta ordenación se configuran como aspectos clave en el resultado urbano, independientemente de la zonificación global y de la intensidad de los usos, y, a nuestro juicio, constituyen determinaciones de carácter estructural para el planeamiento urbanístico general municipal.

Me he referido a los PAU madrileños, pero, también, en otros desarrollos contemporáneos, que han sido incluso premiados por una u otra razón en España, como Valdespartera en Zaragoza, Sociópolis en Valencia, Mendigorria en Pamplona o Lakua, Salburua y Zabalzana en Vitoria-Gasteiz, se observa también una cierta falta de consideración de unos u otros detalles, básicos sin embargo para una masa acertada integración de un nuevo desarrollo en la construcción de la ciudad en la que se produce.

El escritor Javier Moro, en su libro "el sari rojo", nos describe, y cito textualmente, que "las anchas avenidas de Nueva Delhi no estaban hechas para caminar, las distancias eran demasiado grandes para recorrerlas a pie. Además, aquella parte de la ciudad era puramente residencial, no había tiendas ni comercios". Este es, a nuestro juicio, el sencillo y acertado diagnóstico a considerar. Hay que planificar una ciudad a la escala de la movilidad peatonal, con la densidad oportuna para ello, con la mixtura de usos precisa y con la localización precisa de los usos y de su accesibilidad, facilitando la continuidad natural entre sus partes; con ello, las distancias a las que se refiere Javier Moro, a buen seguro, dejarían incluso de ser demasiado grandes, y la cualificación de los espacios libres empezaría a ser más relevante que su estricta cuantificación.

III.- EL CASO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN.

La ciudad de Donostia-San Sebastián viene proponiendo esta línea de intervención básica, sin perjuicio de algunas desviaciones, en el planeamiento urbanístico formulado en las últimas dos décadas (periodo 1988-2008).

Donostia-San Sebastián cuenta con una tradición urbanística arraigada. Tanto la ciudad amurallada original; como su reconstrucción tras el incendio de 1813; como su ensanche decimonónico; como los planes de la autarquía, pioneros en España; son la base de esa cultura urbanística.

El planeamiento formulado en estos últimos veinte años (Planes Generales de Ordenación Urbana de 1995 y 2008 y planes de desarrollo) es heredero de dicha cultura y ha integrado tanto la planificación de la movilidad como la perspectiva ambiental, propiciando una transformación sustancial de la ciudad que si bien el tiempo transcurrido ya evidencia, cabe aprehender en mayor medida en esta exposición.

Y esta constatación, siempre que se mantenga la tensión en el planeamiento en la línea indicada, permite augurar buenas perspectivas de futuro para el horizonte del año 2016 y siguientes, en el que la ciudad se afana.

Las imágenes que paralelamente a la exposición vamos a ver evidencian la magnitud del cambio operado en veinte años y permiten vislumbrar el futuro que se persigue.

El proceso seguido y proyectado puede concretarse en estas líneas sucesivas de actuación:

- Consolidación de un modelo denso y mixto en la ordenación urbana.
- Urbanización del espacio público.
- Dotación de equipamientos locales en todos los barrios.
- Recuperación el espacio público para el peatón.
- Fortalecimiento del transporte colectivo.
- Ordenación de áreas de centralidad en los barrios, diversificadas y con identidad y actividad suficiente.
- Ordenación de itinerarios de calidad para peatones y ciclistas.
- Ordenación de los nuevos desarrollos en el continuo urbano.
- Dotación de continuidad a los itinerarios para peatones y ciclistas configurándolos en una red sin barreras.
- Implantación de actividades en dichos itinerarios.
- Coordinación del planeamiento (PGOU) con la movilidad (PMUSS).

Todo ello, apostando por la configuración de un medio urbano en continuidad y denso. El proceso se muestra hoy muy avanzado y en una década más debe estar maduro.

Los éxitos alcanzados con las soluciones urbanas y las políticas implantadas anticipan los logros por venir que van a permitir alcanzar un adecuado equilibrio territorial basado en el continuo urbano y protagonizado por los movimientos peatonales y ciclistas, a pesar de la topografía; así como un desarrollo que efectivamente pueda calificarse como sostenible.

Operaciones singulares, sin perjuicio de su mayor o menor coste, se configuran como básicas en ese horizonte venidero. Si la recientemente inaugurada pasarela de Riberas de Loyola a Cristina enea ha hecho descubrir a la ciudad el parque central del que ya se hablaba en el Plan General de 1995 y ha acortado la distancia entre Loyola y el Centro urbano para la sorpresa y uso de muchos ciudadanos; actuaciones como las que se proponen para dar continuidad al barrio de Altza hacia Miracruz-Bidebieta e Intxaurre, o para unir con medios mecánicos

Loyola con Intxaurreondo, van a dar lugar a impactos positivos singulares para la movilidad no motorizada en la ciudad.

La mayor dificultad, hace veinte años, residió en convencer que éste era el proyecto de la ciudad. El ingeniero Pablo Otaola "aguantó" los primeros envites y así se abrió el camino. Hoy la experiencia de estas prácticas facilita emprender estas vías.

Propiciar un continuo urbano razonablemente denso, con calidad ambiental y adecuado a la movilidad no motorizada, es la opción que se propone, al menos, para ciudades de la escala de Donostia-San Sebastián, para ciudades menores de 400.000 habitantes.

IV.- LA PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL.

La planificación urbana, primero de forma espontánea y más adelante de forma disciplinar, vino a ordenar la configuración de los asentamientos humanos nacidos en el frente o en el cruce de los caminos, en lo alto de las lomas, junto a los ríos o en el litoral, etc..

Si la planificación urbana y territorial constituye hoy el marco integral imprescindible para el éxito de la coordinación de las políticas sectoriales, para el logro de sinergias y para procurar un desarrollo sostenible de las ciudades; la necesidad de la integración en dicha planificación de las estrategias en materia de gestión de la movilidad se hace asimismo patente, como la mejor garantía para una posterior y eficaz gestión de la movilidad, y para el éxito de la ciudad.

Las pautas que se adopten para la ordenación urbanística y, en ese contexto, la elección de la morfología urbana, la concreción de una densidad razonable, y la previsión de la adecuada mixtura tanto social como de usos compatibles; sin olvidar la pertinente elección de la localización de los equipamientos; son básicas en la implementación de las políticas de movilidad.

Pero, y aquí hacemos especial énfasis, son también básicas, incluso en mayor medida, las pautas que garanticen el equilibrio territorial, la continuidad urbana, la concreción y el dimensionamiento de ámbitos de centralidad, y la ordenación de estos ámbitos en red.

En un modelo como éste, en el que los modos no motorizados adquieren mayor presencia, cabe integrar más adecuadamente un transporte colectivo eficiente; y, una vez alcanzado este objetivo, la implantación de medidas para la reducción de la movilidad motorizada en vehículo privado no ha de encontrar obstáculos significativos.

Para ello ha de incorporarse la cuestión de la movilidad en el planeamiento y el diseño urbano, y los Planes de Movilidad Urbana Sostenible han de coordinarse con los Planes Generales de Ordenación Urbana.

V.- SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.

Si bien el transcurso del tiempo permite comprobar los resultados de unos u otros modelos de planificación, hoy resulta indispensable contar con sistemas de evaluación y seguimiento que permitan ofrecer criterios para la planificación y alarmas para una temprana reconducción de las propuestas.

La planificación requiere la previa evaluación de la situación y la constante actualización de esta de tal forma que las administraciones, en el campo del planeamiento urbanístico, necesitan de herramientas de trabajo eficaces. La implementación de sistemas de información geográfica (SIG), bases de datos geo-referenciadas, nos proporciona el soporte para conocer y crear los escenarios de partida y aquellos a corto, medio y largo plazo.

Para ello, es imprescindible alimentar la herramienta con los datos gráficos y alfanuméricos que sean de utilidad y prescindir de todo lo superfluo, garantizando una adecuada y continua actualización que permita abordar la monitorización de los planes y propiciar en consecuencia resultados mejores y a más corto plazo.

Contando con estos sistemas dotados de contenido, y con la experiencia adquirida, cabe trascender de la mera información y diseñar los indicadores que nos puedan guiar en el desarrollo de la ciudad, en la ordenación de la implantación de los diferentes usos, equipamientos, espacios libres, en una distribución racional de los mismos, etc.; todo ello en función de la minimización de los costes sociales, de la optimización de la cualificación del espacio público y de la integración ambiental de las propuestas.

A la vez que es necesario integrar planeamiento territorial, estratégico y urbanístico, como se ha señalado, es preciso incorporar a estos la planificación de la movilidad; y, a tal efecto, definir también los oportunos indicadores, claves para la gestión de esta.

Así, subrayamos que las líneas de intervención deben ir hacia una descentralización a través de múltiples centralidades urbanas, con unos mejores niveles dotacionales y una equilibrada e integrada presencia de la actividad económica, que permitan la reducción de obligados desplazamientos de larga distancia en vehículo privado. Estas centralidades han de contar a su vez con continuidad entre ellas con calidad urbana y ambiental. Estas medidas propician una sustancial reducción de las distancias a recorrer y un aumento de la movilidad no motorizada.

Así, implantar un transporte público adecuado en un modelo como éste constituye una tarea, al menos, más sencilla.

Con ello, en el espacio público se deben favorecer los modos peatonales y ciclistas y el transporte público, en detrimento del vehículo privado tanto en circulación como aparcado. Así, en los lugares de mayor centralidad, los aparcamientos han de ordenarse predominantemente con destino a residentes, ya que la habilitación de plazas de rotación no hace sino incentivar el uso del automóvil, pues se dan motivos para pensar que al llegar al destino se va a encontrar una plaza de aparcamiento aunque sea pagada.

Así, como los gráficos que mostramos evidencian, Donostia-San Sebastián es una ciudad en la que es posible moverse en bicicleta en menos de 20 minutos entre casi todos sus barrios; si bien los recorridos en algunos casos encuentran obstáculos en el efecto disuasorio que supone

la topografía del territorio o en la inexistencia de accesos adecuados, cabe sin embargo incidir en la superación de estas barreras, una vez identificadas.

Desde el planeamiento urbano se proponen las redes que garanticen la conectividad necesaria, proyectando además las medidas precisas en cada tramo del espacio público para salvar las barreras por medio de ascensores y/o escaleras mecánicas según la viabilidad de cada caso. Con estos criterios se ordena también una red peatonal que pone en relación los barrios.

Esta realidad propicia la imagen de una ciudad nueva, de mayor calidad. A nivel de barrio e incluso entre barrios inmediatos, se favorece la movilidad a pie. Hasta un 64% de la población puede desplazarse al Centro de la ciudad en tiempos razonables andando (porcentaje del que habría que excluir la población cautiva personas con movilidad reducida, niños, etc.). Y, por otra parte, la densidad permite orientar en buena medida los desplazamientos más largos hacia el transporte colectivo y la bicicleta; en este caso, el porcentaje de población que puede desplazarse razonablemente al Centro en bici asciende al 80%, cifra que, al igual que acabo de señalar, debería corregirse correspondientemente a la baja. A pesar de esas oportunas correcciones, nos encontramos ante unos porcentajes, obtenidos con el empleo de los medios referidos, que ofrecen un panorama elocuente.

Estamos realmente ante la oportunidad de que la ciudad pueda recuperar así su razón de ser como lugar de encuentro, integradora, acogedora y amable.

La integración en el territorio de un equilibrio, dotándolo de ejes peatonales y ciclistas y de un transporte público urbano y de cercanías eficaz, nos ofrece también como resultado una mejor cohesión social y un entorno ambiental más seguro.

Somos conscientes de la necesidad de contar con pocos pero adecuados indicadores como garantía de control de los objetivos y como instrumento que permita propiciar ahorros, coordinación y sinergias. Desde esa consciencia y con las herramientas básicas precisas para ello ya implantadas, estamos en disposición de afrontar en estos momentos la tarea de precisar los indicadores a desarrollar y observar en el seguimiento del proceso de ejecución del planeamiento y de gestión de la movilidad.

VI.- LA GESTIÓN DE LA MOVILIDAD

Sobre la base de un planeamiento urbanístico adecuado, la gestión de la movilidad constituye una tarea, al menos, más sencilla. Y ello es así porque, aunque crecerá el número de desplazamientos, habremos reducido la longitud de un número importante de éstos; y porque muchos de ellos se realizarán por medios no motorizados, decreciendo el número de vehículos privados en circulación y mejorando las condiciones de tránsito del transporte colectivo.

Concretar la solución apropiada en cada caso para resolver debida y acertadamente el transporte colectivo es la tarea básica en la que deben afanarse hoy las ciudades. E, insistimos, ello ha de resultar más fácil a partir de una situación como la que se propone.

Como hemos adelantado anteriormente, la evaluación de los instrumentos de planificación se ha de realizar por medio de indicadores cuantificables.

Además de los habituales indicadores de demanda, referidos a los desplazamientos diarios, al uso del vehículo privado, al parque de vehículos, a los lugares de estacionamiento, etc., y de los indicadores de oferta (red digitalizada de infraestructuras viaria, ferroviaria, ciclista, peatonal y de los servicios de aparcamientos de la ciudad y su área de influencia directa), cuya evaluación nos permite determinar las principales deficiencias de movilidad de la ciudad y, además, considerar la posibilidad de sustituir unos modos de transporte por el transporte público aumentando las frecuencias, o corrigiendo la situación de las paradas, propiciando la intermodalidad, la comodidad del servicio, la reducción coste de viaje, etc., cabe considerar otros aspectos adicionales como son: la densidad y la mixtura; los niveles de ruido y de contaminación; y los niveles de accesibilidad por medios no motorizados.

Para analizar los indicadores relativos a estos aspectos básicos se precisa de una herramienta dinámica de información, cálculo y diagnóstico que nos facilite los objetivos propuestos; esa herramienta es el SIG.

El buen resultado del análisis depende, por un lado, de poseer las bases de datos necesarias, del mantenimiento de la información actualizada y por otro lado, de aplicar unos criterios lógicos de consulta que nos ofrezca un resultado coherente con nuestros objetivos. Todo ello, sobre una base cartográfica que nos permita además realizar análisis de tiempos basados en distancias y pendientes para los modos de transporte no motorizados.

Partiendo de estas premisas y para conseguir un resultado óptimo, debemos contar con personal cualificado en el manejo de la herramienta SIG para realizar la explotación de dicha información y el diagnóstico final.

En esta tarea el SIG nos facilita la información existente, pero también las carencias y nos ayuda a planificar y corregir esos déficits.

La visualización sobre el mapa de la ciudad de los equilibrios o de los desequilibrios en materia de dotaciones, o la expresión que esta herramienta nos ofrece para evaluar el alcance de desplazamientos cotidianos en medios no motorizados en unos y otros barrios, nos permiten diagnosticar de forma inmediata los puntos débiles del modelo de ciudad.

VII.- ALGUNAS CONCLUSIONES

Aprendiendo de los procesos de construcción de las ciudades, y atentos a los debates disciplinares que hoy se producen; entendiendo que la ciudad es el modelo acertado para responder a la necesidad de asentamiento de colectivos numerosos; nos atrevemos a apostar por un modelo de ciudad:

- Con una densidad importante.
- Con una ocupación del suelo por la edificación también importante, clave para favorecer la continuidad.
- Que reconozca la identidad de los barrios y los dote de:
 - actividad económica suficiente.
 - espacios libres y dotaciones de equipamiento, configurando áreas y ejes de centralidad.

- Que estos barrios estén integrados entre sí dando lugar a un continuo urbano en el que se jerarquice una red que acoja la movilidad no motorizada.
- Que esta red cuente con capacidad para acoger en su frente nuevas actividades económicas.

Y para ello es preciso, por este orden:

- Dotar a la ciudad de infraestructuras de servicios.
- Urbanizar la superficie del espacio público local.
- Completar las dotaciones locales: docentes y sanitarias, en primer término; y asistenciales, culturales, deportivas, etc.
- Identificar y desarrollar una red peatonal (y ciclista) cualificada, acercando las centralidades locales entre sí.
- Resolver las barreras urbanísticas que puedan encontrarse para la configuración completa de dicha red.
- Completar la red de transporte colectivo, previendo incluso plataformas reservadas para el mismo.
- Dotar al transporte colectivo de frecuencias adecuadas.
- Supeditar la regulación del aparcamiento a las soluciones que se vayan implantando.
- Dotar de suficiente actividad y mixtura a ejes peatonales y centralidades.

Con este soporte la gestión de la movilidad ha de encontrar buena acogida.

Hemos de dotar a los gestores de la ciudad, de su planeamiento y de su movilidad, de herramientas dinámicas que, basadas en sistemas de información geográfica, permitan tomar decisiones en materia de ordenación y monitorizar la gestión de la ejecución y del uso de la ciudad, de forma que quepa reaccionar de inmediato ante situaciones advertidas también inmediatamente. La puesta en marcha de estos medios nos abre la perspectiva de la planificación y la reflexión continuada.

Y hemos de ser capaces de identificar unos pocos indicadores que propicien una acertada monitorización. Avanzamos al respecto una relación de aquellos que pueden ser algunos de estos indicadores:

- densidad en m² construidos por m² de suelo
(Ha de ser función del tamaño de la ciudad. A mayor dimensión, mayor densidad).
- grado de mixtura.
- % de población con acceso a pie a cada área de centralidad local.
- % de población con acceso en bici a cada área de centralidad local.
- % de población con acceso en transporte público a cada área de centralidad local.

Y a ello ha de añadirse la regulación de las ordenanzas precisas, ordenanzas que definan el perfil de la ciudad (altura de la edificación), la ocupación del suelo, el tamaño mínimo y también máximo de las calles y de las plazas, el uso de las distintas plantas de las edificaciones, e incluso el número y la localización de los portales, el carácter público o privado de los patios de manzana, y la localización de las dotaciones de equipamiento y las actividades económicas.

Se discute en el campo disciplinar la oportunidad de regular, planteándose por algunos la liberalización de las medidas, de las ordenanzas, etc. La exposición realizada nos lleva a

concluir que ello no es posible en este proceso, que exige medidas precisas -en donde en cualquier caso las arquitecturas encuentran la posibilidad de expresarse- con el fin de propiciar un cambio singular, precisamente, en la movilidad en las ciudades, devolviendo al ciudadano como peatón su protagonismo.

Donostia, a pesar de las dificultades topográficas, nos ofrece la oportunidad de observar, que el planeamiento permite ofrecer medidas tanto para la ciudad en cierto modo consolidada como para sus nuevos desarrollos:

- Intervenir sobre ámbitos ya desarrollados, separados incluso por grandes infraestructuras o por desniveles importantes, proyectando las estructuras y/o medios mecánicos que permitan salvar dichas barreras, y, sobretodo, propiciando el continuo urbano reivindicado con ejes con actividad.
- Intervenir en la concreción de los nuevos desarrollos urbanos al objeto de favorecer ese continuo urbano adaptado a la topografía, también sobre ejes de actividad.

Ante las dificultades que pueden ofrecerse a priori para las ciudades desarrolladas con modelos de baja densidad para la gestión de su planeamiento urbano y de su movilidad, encontramos también la oportunidad de estas de procurar un desarrollo sostenible sin ocupar nuevos suelos, mediante procesos de densificación internos, transformándose a partir de ejes debidamente dimensionados que acojan diversidad de usos y actividades a los ritmos precisos, y de una morfología nueva que se implantará paulatinamente.

Las ciudades no son un producto acabado y efímero, su evolución es constante, acomodándose sobre si mismas, y necesitando para ello planes urbanísticos en los que se integre un proyecto para la movilidad.