



Un cambio de paradigma de la movilidad urbana para que todo siga igual

Pilar Vega Pindado

Profesora del Departamento de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid

Desde hace más de una década las administraciones públicas, el mundo académico y los profesionales del transporte han señalado que está teniendo lugar una transformación en la manera de afrontar los problemas de movilidad. Un cambio del paradigma en el que los planteamientos teóricos, los métodos y los procedimientos para solucionar los problemas de movilidad de la sociedad actual se rigen por el criterio de la sostenibilidad ambiental.

Estos cambios intentan un tránsito desde un modelo cuyo objetivo principal era la fluidez y la velocidad de los vehículos motorizados, a otro preocupado por mejorar las condiciones de los peatones, los ciclistas y los usuarios del transporte público colectivo.

Este artículo plantea cómo este pretendido cambio no deja de ser una pequeña transformación del modelo de movilidad existente, que no cambia lo fundamental, ni resuelve las causas que originan los graves problemas provocados por la movilidad motorizada.

La llegada de un nuevo modelo urbanístico y de movilidad

La aparición del coche en el espacio público tuvo consecuencias inmediatas con los primeros atascos y accidentes en las calles lo que supuso un cambio trascendental de la vida urbana norteamericana, pero también en las europeas y españolas en la primera década del siglo XX.

En aquellos momentos surgió una cultura que prestigiaba la velocidad y la aceleración, tal y como escribió Marinetti en su Manifiesto futurista de 1909. Aunque sus palabras llegaran solo a unos pocos intelectuales, lo cierto es que encajaban con la ideología ligada a los nuevos inventos tecnológicos que circulaban por las calles.

La velocidad y la aceleración respondían adecuadamente a los nuevos marcadores espacio-temporales que exigían la nueva forma de producir del primer tercio del siglo XX: un gran volumen de objetos en serie que se fabricaban de forma rápida.

El urbanismo respondió a aquellos nuevos conceptos económicos y culturales. En 1928 los urbanistas reflexionaron en el Primer Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), celebrado en La Sarraz¹ (Suiza), sobre la forma de ordenar el espacio urbano. Trataban de solucionar los problemas de la ciudad preindustrial, caracterizada por una trama urbana abigarrada, y para ellos antihigiénica, por mezclar los usos del suelo y permitir a las personas desarrollar la actividad diaria cerca de las viviendas. Para los nuevos planteamientos urbanísticos, aquel era un modelo escasamente funcional y poco adecuado para responder a los retos de la velocidad. Fruto de sus trabajos el IV Congreso de la CIAM, celebrado en Atenas en 1933, redactó un manifiesto que ha sido conocido como Carta de Atenas en el que se definía la ciudad del futuro.

Los principios básicos de esa ciudad se basaban en que las funciones urbanas debían ser ordenadas, segregadas y alejadas físicamente unas de otras. La Carta determinaba espacios separados destinados a residir, producir, comprar o recrearse, para lo que hacía necesarios grandes ejes de transporte (autovías, autopistas...) que permitieran la conexión de las distintas piezas urbanas, ahora más alejadas unas de otras. Este nuevo método de entender el territorio facilitaría el reparto equilibrado de las plusvalías, al tiempo que permitiría introducir el movimiento y la aceleración demandada por el sistema económico que necesitaba un espacio adecuado para desarrollar la actividad productiva con la máxima eficacia.

Este nuevo modelo se ocupaba, ante todo, de dejar espacio a la circulación de los vehículos motorizados; hasta el punto que Le Corbusier, una de las figuras más relevantes de los CIAM, realizaba propuestas que implicaban la destrucción de la ciudad preexistente para adaptarla a las necesidades de movilidad del automóvil.² Así, a lo largo del siglo XX, las redes viarias penetrarían en el corazón de las ciudades para mejorar la conexión y la accesibilidad del tráfico motorizado a sus destinos. Eso implicaba la proliferación de infraestructuras de gran impacto en la ciudad: Scalextrics, viaductos elevados, túneles subterráneos y sobre todo, grandes espacios urbanos destinados al estacionamiento de vehículos.

La expansión del nuevo modelo de transportes después de la segunda guerra mundial

Una vez finalizada la contienda bélica, era necesario resolver el regreso de los soldados facilitando la incorporación a la actividad productiva y a la vida familiar. Se trataba de favorecer el *American Dream*, y para ello el gobierno estadounidense subvencionó la compra de viviendas en un extenso suburbio en torno a las grandes metrópolis mediante la asignación de hipotecas a muy bajo interés, lo que animó a las jóvenes parejas a emigrar a esos nuevos espacios residenciales. Estas áreas se componían de hogares unifamiliares que ocupaban grandes extensiones de territorio que imitaban los principios

¹ En 1928 tuvo lugar en La Sarraz (Suiza), el Primer Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, allí se firmó la Declaración de La Sarraz, y fue donde se fundaron los CIAM (o Congreso Internacional de Arquitectura Moderna). Le Corbusier, *Principios del Urbanismo*, Ariel, Barcelona, 1989.

² *Ibidem*.

de la Ciudad Jardín, pero que aplicaban la segregación funcional del espacio y el alejamiento de las actividades cotidianas, tal como marcaba el urbanismo funcionalista.

Hogares cuyos interiores aparecían modelados por la tecnología de las grandes compañías como General Electric que dejó de construir los motores de aviación para fabricar electrodomésticos que ‘facilitaban’ las tareas domésticas. Las mujeres abandonaron no solo la ciudad, sino también el mercado de trabajo para convertirse en gestoras de un supuesto hogar ideal. Este modelo urbano necesitaba para su funcionamiento al menos dos coches por unidad familiar. Uno para que el marido acudiese al alejado centro de trabajo, y otro para que la mujer realizara las tradicionales tareas de cuidado, pero ahora con la obligación constante de conducir su ranchera para llevar a los niños al colegio, comprar en el *mall* (centro comercial) o realizar cualquier otra gestión.

Pero ese modelo habitacional se estructuraba mediante una red viaria de autopistas y autovías que permitían al mismo tiempo transportar y colonizar un nuevo territorio para ser urbanizado. En Estados Unidos la ingeniería de tráfico se ha apoyado para el desarrollo de estos proyectos en el *Manual de Capacidad de Carreteras* (1950)³ que sirvió, y ha servido hasta nuestros días, para diseñar una red que hacía sitio al coche; estos planteamientos tuvieron una proyección internacional que ha dejado su huella en la morfología urbana de ciudades de todo el planeta. Fue también en esta época cuando se desmantelan las redes de transporte colectivo tranviario y de cercanías estadounidenses. Estos fenómenos respondían no solo a la presión del *lobby* del automóvil (General Motors, las petroleras Standard Oil o Phillips Petroleum), sino, sobre todo, a las necesidades de movilidad de un territorio cada vez más suburbanizado y dependiente del automóvil para sus desplazamientos diarios.

En la Europa de postguerra la reconstrucción de las ciudades y de la propia sociedad también se reflejó en el modelo urbanístico; durante los años cincuenta y sesenta tuvo lugar una rápida recuperación económica gracias, en parte, al Plan Marshall que contribuyó al desarrollo de las actuales grandes áreas urbanas. La motorización y el consumo masivo de viviendas crecieron con la esperanza de un mundo mejor, destruyendo parte de la ciudad tradicional para hacer sitio al coche. De aquella época son las promociones unifamiliares de las *New Town* británicas, que aunque nacieron apoyándose en el ferrocarril, con el paso del tiempo y con la construcción de autopistas favorecieron el uso del coche. Los conductores podían residir aún más lejos, fomentando de esta forma, la extensión continua de la urbanización a nuevos territorios, cada vez más alejados.

Las consecuencias ambientales de este fenómeno se manifestaron hace mucho en algunos entornos metropolitanos. Así ocurrió en la ciudad de Londres durante la Gran Niebla entre los días 5 y 9 de diciembre de 1952, cuando fallecieron miles de personas, y más de 100.000 enfermaron por la contaminación atmosférica. A estos problemas había que sumar los accidentes generados por el tráfico en el ámbito urbano que levantaron la

³ La primera edición del *Highway Capacity Manual*, Bureau of Public Road, Estados Unidos, 1950, posteriormente la Federal Highway Administration ha continuado publicando y actualizando el Manual.

protesta ciudadana a través de la asociación Living Street⁴ cuya misión era defender los derechos de los peatones, especialmente los más vulnerables.

Este tipo de situaciones llevó al gobierno británico a encargar un análisis del tráfico en las principales ciudades del país para solucionar los cada vez más numerosos y graves problemas relacionados con la congestión y la seguridad. Los resultados se recogieron en el libro del ingeniero Colin Buchanan *Traffic in Towns* (1963). Una de las ideas innovadoras de aquella publicación era la necesidad de crear áreas ambientales autosuficientes que evitaran el tráfico de paso. Buchanan proponía segregar cada modalidad de desplazamiento: peatonal, transporte público o automóvil. Por aquellos años todas las ciudades europeas comenzaron a reconocer el problema del tráfico e intentaron sacar los coches del centro de la ciudad: así ocurrió en La Haya en 1960, en Copenhague en 1962, en Dusseldorf en 1964 o en Colonia en 1965.⁵

Mientras tanto en España comienzan a sentarse las bases de un nuevo modelo productivo, territorial y de transporte que tuvo su reflejo en la movilidad urbana. El desarrollo económico dependía mucho de la industria de la automoción; el deseo de cualquiera era poder adquirir un Seat 600 (en 1960 se matricularon 290.500 turismos).⁶ Las administraciones públicas impulsaban políticas para que el coche pudiera circular y estacionar en la ciudad: se construyen Scalextrics, túneles, se destruyen bulevares y se permite el estacionamiento en las plazas mayores de los municipios. Esta política de transporte ha sido la dominante en las ciudades españolas hasta prácticamente el siglo XXI, cuando los gobiernos locales se comienzan a replantear su forma de hacer ciudad y de gestionar su movilidad.

Una nueva cultura de la movilidad

Desde los años noventa la Comisión Europea ha venido recomendando la necesidad de aplicar un planteamiento integrado que resolviera los problemas de movilidad en las ciudades. La planificación, no solo debía contemplar las necesidades del tráfico motorizado, sino la de todos los modos de transporte.⁷ Se trataba de una fórmula que intentaba contentar a todos, pero que, con el paso del tiempo, no parece haber dado resultado.

Hubo que esperar hasta 2007 para que la Comisión redactase un nuevo Libro Verde titulado *Hacia una Nueva Cultura de la Movilidad*.⁸ Aunque el título sea sin duda sugerente, apenas hay grandes cambios respecto al Libro Verde editado en 1990. Las propuestas para atajar problemas tan graves como el cambio climático son tímidas, y se

⁴ Véase www.livingstreets.org.uk.

⁵ P. Paulhaus, *La ciudad peatonal*, Gustavo Gili, Barcelona, 1979.

⁶ Véanse las series históricas de la Dirección General de Tráfico. En concreto la de Primeros vehículos matriculados en España 1900-1964, Ministerio del Interior.

⁷ Comisión Europea, *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano*, Comisión Europea, Bruselas, 1990; y Comisión Europea, *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad. La Carta de Aalborg*, Consejo de Municipios y Regiones de Europa y Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), 1994.

⁸ Comisión Europea, *Libro Verde Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, Bruselas, 2007.

limitan a la conducción eficiente, los transportes inteligentes, la contratación ecológica o el acceso a la información. Aunque señala la necesidad de abandonar el uso del coche y encontrar otras alternativas, las propuestas se contradicen, al no jerarquizar la eficiencia de cada medio de transporte; dan por buenos vehículos con elevados niveles de emisiones por viajero transportado, como sucede con las motocicletas, o el coche eléctrico.

Este Libro Verde, sin embargo, tiene algún mérito: ha puesto sobre la mesa la necesidad de un cambio cultural en la agenda política y técnica de la movilidad local, y ha favorecido el impulso de redes europeas para el intercambio de información entre distintas ciudades. Igualmente, el trabajo con otras ciudades, ha favorecido la implicación de los políticos en propuestas alternativas que hubieran sido impensables de no conocer antes proyectos que ya funcionaban en otros municipios.

En España la crítica al paradigma de la movilidad motorizada se hizo esperar. Durante los años noventa se recogieron estas ideas en los Programas de actuación en el medio urbano⁹ del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOTMA), mediante la apuesta por estrategias favorables al transporte colectivo o a las peatonalizaciones; sin embargo, en la mayoría de las ocasiones se quedaban en meros proyectos piloto que no llegaban a ejecutarse. Al margen de estas pequeñas aportaciones, el gobierno español diseñó una propuesta insostenible, el Plan Director de Infraestructuras (1995-2007)¹⁰ que continuaba dibujando una red de transporte para hacer sitio al coche, ahora preservando el centro de las ciudades, con anillos de circunvalación, autovías y autopistas en las áreas metropolitanas.

En 2004 se redactó la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, conocida como la E4 que planteaba un programa de actuaciones mediante Planes de Acción para 2012. De esta forma, el gobierno español respondía a los retos y compromisos internacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La estrategia ha tenido un desarrollo específico dedicado al transporte y, en concreto, a la movilidad urbana mediante una línea de subvenciones para la elaboración de planes de movilidad urbana sostenible (PMUS), cuyos resultados han sido desiguales. Se han desarrollado más de 250 PMUS, eso no significa que se hayan implementado las medidas que se recogen en ellos. La falta de voluntad política ha frenado o paralizado los procesos de transformación del modelo de movilidad de muchas ciudades españolas.¹¹

⁹ MOPTMA, *I Congreso de Movilidad y Calidad Ambiental en Centros Urbano*, celebrado en Granada en julio de 1993, Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Grandes Ciudades, MOPTMA.

¹⁰ P. Vega, «El Plan Director de Infraestructuras: un impedimento para la movilidad sostenible», *Ciudad y Territorio*, Estudios Territoriales/Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 97, 1993.

¹¹ P. Vega, «Una década de planes de movilidad urbana sostenible (PMUS) 2004-2014», *Anales de Geografía*, Universidad Complutense de Madrid, 36(2), pp. 351-374; P. Vega, *Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible PMUS. ¿Una herramienta para alcanzar la sostenibilidad urbana?*, Ecologistas en Acción, 2017.

Resultados escasamente satisfactorios: mucho esfuerzo y poco cambio

El proceso hacia la sostenibilidad de la movilidad urbana ha venido gestándose desde los años noventa del siglo pasado, pero los resultados no parecen demostrar que se haya producido ese deseado y necesario cambio en la gran mayoría de las ciudades españolas.

Los datos nos dicen que durante las tres últimas décadas ha aumentado la movilidad no motorizada en casi todas las ciudades, especialmente la de las ciudades medias; también indican el peso de los desplazamientos a pie y el tímido resurgir de la bicicleta. El transporte colectivo, a pesar de los enormes esfuerzos inversores de las administraciones autonómicas y locales en los últimos quince años, no presenta transformaciones importantes; incluso, en algunas ciudades como Madrid, ha llegado a perder tres puntos que han incrementado directamente el porcentaje que representa el automóvil. Situación diferente es la de Barcelona, donde el transporte público pierde siete puntos que se transfieren a los modos no motorizados. En algunas ciudades como Alicante, Madrid, Sevilla y Bahía de Cádiz el coche no deja de tener el protagonismo de siempre: en Alicante aumenta su participación en 2,5 puntos entre 2001 y 2013, en Madrid aumenta 6 puntos entre 2004 y 2014, y en Sevilla 12 puntos porcentuales.¹²

Entre las ciudades que presentan un cambio modal más claro se encuentra Bilbao, donde el uso del coche disminuye en 10 puntos porcentuales que van a parar directamente al desplazamiento peatonal y ciclista. Son municipios que han apostado por políticas transformadoras de la movilidad desde hace tiempo, y donde la sociedad ha colaborado directamente a ese cambio cultural hacia modos alternativos de transporte. Pero incluso en estas ciudades continúan existiendo barrios periféricos donde pervive el modelo anterior con graves problemas derivados de la movilidad motorizada: mayor demanda de estacionamiento, construcción de anillos de circunvalación o vías rápidas.

Las barreras al cambio de paradigma de la movilidad urbana se encuentran en varios frentes. Por un lado, los políticos resistentes, que no están convencidos de la necesidad de ese cambio, y creen que la sociedad, en definitiva los votantes, no van a ver ventajas en ese nuevo modelo, lo que puede significar una falta de apoyo político en el futuro. Un ejemplo de ello puede ser la ciudad de Córdoba donde han sido necesarios dos años para peatonalizar un tramo de una calle. En general, los políticos son favorables a continuar con el paradigma motorizado, fomentan el uso del automóvil y ponen trabas a cualquier medida que pueda modificar el estatus quo.

En otros casos, los políticos no soportan la presión ciudadana o de los colectivos empresariales, y desmontan medidas de calmado de tráfico, peatonalizaciones o carriles ciclistas. Es el caso de la actuación de la calle Galileo en Madrid o del desmantelamiento de la peatonalización del centro en Motril (Granada)¹³. Los agentes económicos, entre los que se encuentran comerciantes o restauradores tienden a ser inmovilistas y ven con

¹² Véanse los informes anuales del Observatorio de la Movilidad Metropolitana (OMM).

¹³ R. F., «Paso atrás en la peatonalización del centro tras dos semanas de pruebas», Granada hoy, 2 de enero de 2017, disponible en: http://www.granadahoy.com/provincia/Paso-peatonalizacion-centro-semanas-pruebas_0_1096090830.html.

inquietud cualquier cambio; en consecuencia, no desean quitar los coches de las puertas de sus establecimientos, aun sabiendo que tendrían mayores probabilidades de venta cuando pasan miles de peatones mirando un escaparate.

La sociedad no es capaz de imaginar las ventajas de un cambio que proporcionaría una vida diaria más cómoda, sana y barata. Siempre ponen por delante aspectos negativos no demostrados: 'no voy a poder aparcar', 'me van a prohibir...'. Cuando lo que deberían pensar es: 'voy a llegar antes', 'voy a llegar de forma más relajada', 'voy a poder respirar aire limpio', 'no voy a tener accidentes de tráfico', 'voy a ganar tiempo', 'voy a ahorrar dinero del gimnasio y de la gasolina'...

Todas estas ideas forman parte de una cultura favorable a la movilidad motorizada, una cultura que diariamente aparece de manera gratuita en los medios de comunicación en forma de publicidad para comprar un automóvil sin problemas. La posesión y uso del coche se nos ofrece asociada a un amor romántico, a carreteras sin atascos, a calles urbanas sin prohibiciones donde circular con un 4X4, a coches sin contaminación ni ruido, sin accidentes. La publicidad permite creer que es posible ser ecologista conduciendo un coche híbrido o eléctrico aunque tenga su tubo de escape a cientos de kilómetros, y necesite materiales cuya extracción es muy difícil, como el cobalto para las baterías de litio, y no respeta los derechos humanos.