

# **PROYECTO DE ORDENANZA DE MOVILIDAD DE LA CIUDAD DE MÁLAGA**

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS. PUBLICACIÓN DEL TRÁMITE ART 133.1 LPACAP**

El Ayuntamiento de Málaga pretende revisar la vigente Ordenanza de Movilidad de la ciudad de Málaga de forma que pueda atender a retos como son la contaminación derivada del transporte urbano, la seguridad vial y otras actualizaciones normativas para redactar un texto que aborde con carácter integral la movilidad en la ciudad de Málaga, en última instancia, ordenar a las personas y el transporte en las distintas vías urbanas.

Para cumplir este objetivo se cuenta con la Participación Ciudadana en la redacción de esta norma jurídica en dos momentos, ahora al inicio de su redacción, con el fin de abordar las necesidades manifestadas por la ciudadanía y posteriormente en el procedimiento de su aprobación, concretado en trámite de información pública y audiencia a los interesados, para que realicen alegaciones tras la aprobación plenaria inicial del texto ya redactado de la Ordenanza, previsto por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local . Se actúa en consecuencia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante), y son dos los plazos de audiencia pública diferenciados en la página web municipal: la inicial prevista en el apartado primero del mencionado artículo que se realiza en este momento y una posterior que publique el texto conforme al apartado segundo.

En consecuencia, y para dar cumplimiento al trámite requerido en el apartado 1 del artículo 133 de la LPACAP se procede a la presente consulta pública en la web municipal sobre la opinión de los ciudadanos en general (porque esta norma afectará a todos) acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Para facilitar la posibilidad de expresar libremente todas las opiniones y criterios se procede a continuación a responder las preguntas planteadas por la Ley respecto al Proyecto de Ordenanza de Movilidad de la ciudad de Málaga.

### **1. Problemas que se quieren solucionar con la iniciativa .**

Actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y se prevé que en la Unión Europea para 2030 este porcentaje se sitúe en el 60%, alcanzando el 70% en el año 2050. La tendencia continua de concentración de la población en las ciudades convierte estos núcleos en los principales aglutinadores de viajes en todo tipo de modos de transporte. Si bien el conjunto de las ciudades del mundo ocupa solo el 3% de la tierra, sin embargo, representan entre el 60% y el 80% del consumo de energía y el 75% de las emisiones de carbono.

El transporte representa, al menos, un cuarto de las emisiones de gases de efecto invernadero de Europa y es la principal causa de contaminación en las ciudades. La respuesta de Europa ante estos retos pasa por un cambio definitivo hacia la movilidad de bajas emisiones de carbono y contaminantes atmosféricos.

En el caso de la provincia de Málaga, en el año 2020 la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero fue de 5.009,80 kilotoneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, lo que representó un 13% sobre el total de las emisiones de este tipo en Andalucía en ese mismo periodo.

Respecto a Málaga Capital, las emisiones contaminantes del tráfico rodado, en el año 2020 fueron de 1.941,23 toneladas de óxido de nitrógeno y dióxido de azufre.

En cuanto a la seguridad vial, según datos elaborados por la Dirección General de Tráfico, en el año 2021 fallecieron 417 personas y otras 4.142 resultaron heridas graves en siniestros de tráfico en vías urbanas, cifras que representan un 20% menos de muertos y un 4% menos de heridos hospitalizados que los registrados en 2019, año de referencia estadístico.

Este descenso adquiere especial relevancia en lo relativo a usuarios vulnerables, pues se ha reducido el número de peatones fallecidos (un 26% menos, respecto al año 2019), ciclistas (34% menos) y motoristas (27% menos).

Sin embargo, estas cifras, aunque mejores que las de 2019, se encuentran muy por encima de la media europea en el caso de los peatones y motoristas. En España los peatones fallecidos por atropello en ciudad representan el 44%, mientras que la media de la Unión Europea es del 37%.

Esta misma situación se produce con los motoristas fallecidos, que en España suponen el 29% del total de los fallecidos en las ciudades mientras que la media comunitaria se sitúa en torno al 18%.

En el caso de Málaga, el número de accidentes en la ciudad se ha incrementado en el último año en un 12,23% pasando de 3.665 en 2021 a 4.176 en 2022. Respecto

al año 2020, el incremento supone un 36,42%, pasando de 2.655 en 2020 a 4.176 en 2022.

De los 4.176 accidentes, 302 corresponden a atropellos a personas (7,23% sobre el total) y 1.130 a siniestros de ciclomotores y motocicletas (27,05% sobre el total). Por distritos, 842 accidentes (el 20,16%) se produjeron en el distrito Centro.

Otros de los modos de desplazamiento que va adquiriendo un mayor protagonismo en las ciudades es, sin duda, la bicicleta. Para facilitar su uso, Málaga dispone de una red ciclista en uso de 46.838 m., a los que se sumarán en los próximos meses otros 2 tramos, que sumarán 2.288 m. a la red.

Si bien en España el porcentaje de ciclistas fallecidos en ciudad es del 5%, frente al 14% en el que se sitúa la media comunitaria, no es menos cierto que su uso es todavía menor en nuestro país que lo que representa en la mayoría de países de la Unión Europea.

El aumento progresivo de estas otras formas de desplazamiento, como son los Vehículos de Movilidad Personal, patinetes, ciclos y bicicletas, ha generado también un incremento en el número de servicios realizados por la Policía Local de Málaga en relación con las infracciones cometidas.

Así, de un total de 3.036 intervenciones realizadas en 2022, 634 (20,88%) estuvieron relacionadas con Ciclos – Bicicletas mientras que las relacionadas con Vehículos de Movilidad Personal (patinetes y otros) fueron de 2.402 (79,12%); de estas últimas, 1.226 estuvieron relacionadas con estacionar un Vehículo de Movilidad Personal fuera de las reservas señalizadas para tal fin y 567 con circular con un Vehículo de Movilidad Personal por aceras, paseos, y demás zonas destinadas al uso de peatones.

En consecuencia, los problemas que se pretenden abordar con esta iniciativa son: las emisiones contaminantes del tráfico rodado, la siniestralidad y la seguridad vial en la ciudad, incluyendo nuevas formas de desplazamiento que han ido proliferando en los últimos años.

## **2.- La necesidad y oportunidad de su aprobación.**

En el año 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó mediante resolución aprobada por todos los estados miembros, la Agenda 2030 que fijaba, entre otras cuestiones, 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas de carácter integrado e indivisible, que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Esta Agenda establece un plan para alcanzar los objetivos propuestos en un plazo de 15 años.

Dichos Objetivos de Desarrollo Sostenible han llevado al Gobierno de España a poner en marcha medidas y actuaciones para fomentar una movilidad sostenible, en cumplimiento de 3 de los 17 objetivos planteados.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas Europeo subrayaba en su Informe Especial 06/2020 que los Estados miembros de la UE y sus ciudades son responsables de la gestión de las políticas de movilidad urbana, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

Debido a que el transporte representa, al menos, un cuarto de las emisiones de gases de efecto invernadero de Europa y es la principal causa de contaminación en las ciudades, la Unión Europea publicaba en 2016 la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones cuyo principal objetivo era situar, a mitad de siglo, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte, como mínimo, un 60 % por debajo de las de 1990.

Siguiendo esta línea, el 8 de marzo de 2023 se promulgaba la Recomendación (UE) 2023/550 sobre los programas nacionales de apoyo a la planificación de la movilidad urbana sostenible, en la que indicaba que se hacía necesario que los Estados miembros apoyaran a las ciudades para que estas elaboren planes de movilidad urbana sostenible, a fin de ayudarlas a mejorar la calidad de sus planes de movilidad urbana sostenible y de adaptarlos mejor al marco de la UE.

A nivel nacional, la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, imponía a las Entidades Locales, en el marco de sus competencias, la adopción de medidas para alcanzar en el año 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub>, de conformidad con lo establecido por la normativa comunitaria.

Así, los municipios de más de 50.000 habitantes deben poner en marcha antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, entre otras: el establecimiento de zonas de bajas emisiones y medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas.

En otro orden de cosas, la Junta de Andalucía aprobaba, el 25 de julio de 2022, mediante el Decreto del Presidente 10/2022, la reestructuración de Consejerías.

Como consecuencia del mencionado mandato presidencial, el 9 de agosto de 2022 se promulgaba el Decreto 160/2022, por el que se establece la nueva estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y

Vivienda, cuyo Preámbulo señala que: “resulta necesario establecer una nueva distribución en las competencias de la Consejería en materia de movilidad, transportes e infraestructuras del transporte, entre la Dirección General de Movilidad y Transportes y, la nueva Dirección General de Infraestructuras del Transporte”.

Por otro lado, la alcaldía de Málaga aprobaba a principios de 2023 el Plan Anual Normativo de la ciudad para el año 2023, que establecía las iniciativas legales o reglamentarias que van a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Así, en su apartado VII.II Área de Movilidad, indica que se redactará una Nueva Ordenanza de Movilidad Sostenible de la ciudad de Málaga, que incluirá:

- La regulación ZBE (zonas de bajas emisiones) a la que obliga la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
- La regulación de vehículos de movilidad personal y bicicletas de pedaleo asistido para adaptar la normativa municipal a la Ley 18/2021, de 20 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
- Las indicaciones que el Tribunal de Cuentas ha realizado en relación con la gestión del SARE, que además tendrá su reflejo en una ordenanza fiscal.
- La modificación la regulación de reservas de espacio en la vía pública y la regulación de vados.
- La regulación de las medidas de calmado.

Esta nueva ordenanza pretende abordar estas cuestiones ya señaladas en el Plan Anual Normativo municipal a comienzos de 2023.

### **3.- Los objetivos de la norma.**

Los principales objetivos que persigue esta Ordenanza son los siguientes:

Reducción de la siniestralidad en las vías de la ciudad de Málaga, por medio de actuaciones que ayuden a proteger a los usuarios de la vía y, además, contribuyan a calmar y reducir el tráfico motorizado, que es el que incide de manera importante en dicha siniestralidad. Para ello, se fomentarán aquellas medidas encaminadas a disminuir la intensidad y la velocidad del tráfico, mejorar los puntos críticos de accidentalidad y facilitar la accesibilidad a modos de transporte no motorizados.

La protección del medio ambiente urbano, especialmente en lo referido a la contaminación atmosférica, conforme a las competencias atribuidas por los artículos 25.2.b), 26.1.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del

Régimen Local y el artículo 5.3 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Promover políticas de movilidad sostenible, conforme a los principios y objetivos establecidos en los artículos 99 y 100 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Elaboración de una norma que se adapte de la forma más eficiente posible a los cambios en el tiempo, garantizando la subsistencia de los objetivos generales, con flexibilidad necesaria para poder definir las actuaciones futuras en función de cada escenario y con la participación de los actores correspondientes.

#### **4.-Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.**

La solución alternativa no regulatoria supondría mantener el statu quo y la pervivencia del actual modelo de movilidad, sin implementar medidas que se adapten a lo dispuesto en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Esto implicaría, además del incumplimiento del mandato del artículo 14.3 de la mencionada ley, la desprotección específica de aquellas zonas de la ciudad que, ya sea por su valor patrimonial, por razones medioambientales o de seguridad vial, son consideradas de especial importancia dentro de la ciudad. En este sentido, diferentes organismos internacionales recuerdan de manera periódica la necesidad de responder urgentemente a la amenaza del cambio climático y rectificar la situación actual para poder cumplir de manera eficaz con las obligaciones en materia de clima y desarrollo sostenible.

Una de las posibles alternativas no regulatorias pasaría por intentar modificar el comportamiento de los conductores y usuarios a través de incentivos económicos que les condujeran a utilizar modos de desplazamiento más responsables en función del espacio y la distancia que deban recorrer, así como a desarrollar conductas menos contaminantes.

También podría llevarse a cabo esta modificación de conducta proveyendo a empresas y usuarios de más y mejor información, a fin de que tomen conciencia del problema y empleen medios de desplazamiento más sostenibles; sin embargo, la experiencia acumulada demuestra que estas medidas, sin el sustento del correspondiente marco legal regulatorio rara vez tienen, por sí mismas, eficacia. Mantener la situación vigente se considera una opción inadecuada por dos motivos: en primer lugar, porque se dejarían sin respuesta las disposiciones contenidas en la Ley 7/2021 y, en segundo término, porque se privaría a la ciudadanía de un instrumento esencial para contribuir a la construcción de un modelo de ciudad más sostenible y libre de emisiones contaminantes.

Respecto a las alternativas regulatorias, es conveniente destacar que el artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, bajo el epígrafe: evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación, dispone que: "las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos".

Después de realizar un análisis previo, se considera que la regulación de la movilidad de la ciudad de Málaga mediante ordenanza municipal es el instrumento más adecuado para lograr una mejor eficacia en lo referente al objeto que regula, además de proporcionar la mayor seguridad jurídica posible a la ciudadanía.

Es indudable que la elaboración de una norma de este tipo requiere de una amplia coordinación en diferentes materias y competencias (seguridad vial, turismo, medioambiente, etc.), por lo que para plasmarla es primordial dotarla de un contexto normativo general que dé respuesta a las necesidades del municipio, adaptando el marco jurídico a la vida cotidiana y a la problemática de la ciudad de Málaga.

La regulación a través de esta clase de norma se estima como la única alternativa regulatoria aplicable de alcance general que, siguiendo lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, confiere, de una manera más amplia y reforzada, transparencia a la actividad pública, regulando y garantizando el derecho de acceso a la información relativa a dicha actividad.

Por ello no se contempla, en este caso, alternativa posible no regulatoria que pueda eludir la necesidad y oportunidad de aprobar esta disposición normativa.