

En la fase de audiencia pública relativa a la nueva ordenanza de movilidad de la ciudad de Málaga, el Instituto de Estudios Urbanos y Sociales (IEUS) realiza los siguientes comentarios en relación a la zona de bajas emisiones planteada.

Ordenanza para la ZBE

Como comentario previo señalamos que la referencia de la Agenda 2030 y el Objetivo nº 11 de Desarrollo Sostenible “ciudades y comunidades sostenibles” como el lugar de origen para el desarrollo de la ZBE no es correcto. La delimitación de una zona de bajas emisiones se planteó en la Agenda Urbana de 2015, y posteriormente el Alicia el Plan del Clima de 2020, siendo presentada y aprobada la propuesta de ZBE por el Ministerio de Movilidad, Transporte y Agenda Urbana en 2022.

En la estructura y contenido de la Ordenanza sometida a información pública para la creación de una zona de bajas emisiones se define el ámbito general de la ZBE y las zonas de especial protección, se plantea el calendario de restricciones y se señala:

“Este concepto será objeto de implementación paulatina en los próximos años en la ciudad, y se convertirá en una realidad práctica, implicará un proceso progresivo de transformación que garantizará un espacio de salud y seguridad y el desarrollo de una nueva movilidad urbana. En ella se suprime progresivamente la circulación de vehículos privados y de combustión, especialmente los más contaminantes, al mismo tiempo que se promueve un uso fundamentalmente peatonal, ciclista y de transporte público en esas zonas, cambiando el modelo de medios de transporte utilizados en el desplazamiento por la ciudad. Todo ello en un proceso gradual, sin lesionar los derechos de quienes contaban con vehículos de estas características y que mantendrán su derecho a utilizarlos hasta el final de su vida útil o cambio de propietario.”

El ámbito total de la ZBE tiene una superficie de 437 Ha, lo que se considera adecuado para una primera fase.

En el art. 15 se detalla los vehículos que accederán libremente a la ZBE: los acreditados por la DGT con la etiqueta ambiental “0”, “ECO” o “C”, vehículos de transporte colectivo, Taxis o VTC, y otras situaciones menores, así como los servicios ciudadanos y de seguridad.

Sin embargo, también podrán acceder los vehículos con etiqueta ambiental “B” y los que carezcan de etiqueta ambiental que estén domiciliados en Málaga, porque (¿?) la Disposición Transitoria Primera si les permite el acceso:

1. con distintivo B: durante dos años tras la entrada en vigor de esta Ordenanza o cuatro en el caso de vehículos destinados al transporte de mercancías con categoría N1.
2. sin etiqueta ambiental: durante un año tras la entrada en vigor de esta Ordenanza o cuatro en el caso de vehículos destinados al transporte de mercancías con categoría N1.

La Ordenanza no plantea ninguna restricción para los vehículos matriculados en Málaga.

Todo ello significa que, hasta un año después de la entrada en vigor de la Ordenanza, todos los vehículos podrán circular libremente por la ZBE con lo que no se producirá ningún cambio ni ventaja en la movilidad de Málaga por la aplicación de la Ordenanza. A partir de un año solo estará prohibido el acceso a los vehículos sin etiqueta no matriculados en Málaga y, a partir de dos años, estará prohibida la entrada de vehículos con distintivo B no matriculados en Málaga.

La Ordenanza no plantea un calendario a medio plazo de ir incrementando el nivel de restricciones.

La Ordenanza tiene por objetivo *“regular el modelo de movilidad de la ciudad de Málaga para los próximos años, entendida como el desplazamiento pautado y sostenible de personas y mercancías, garantizando una transición ordenada hacia sistemas de transporte más respetuosos con el medio ambiente, más seguros para los usuarios vulnerables y más practicables para un uso de la calle por todo”*.

Sin embargo, al no plantear restricciones a los vehículos matriculados en Málaga, ni tampoco un calendario para la implantación de medidas algo más restrictivas, se concluye que su eficacia será muy reducida a corto y medio plazo.

Esto implica que se seguirá produciendo un tráfico de paso por las áreas centrales de la ciudad, sin que existan medidas eficaces en su reducción que promuevan de hecho el fomento del transporte público o la implantación de itinerarios alternativos.

Esto implica que otras Administraciones públicas, imprescindibles para la financiación de nuevas redes de transporte público, cual es completar las líneas del Metro y Cercanías, puedan retrasar su participación ante la debilidad con la que se plantea la Zona de Bajas Emisiones.

También es necesario recordar que los beneficiarios deberán justificar el cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención mediante la aportación informes semestrales sobre el estado de los proyectos durante los meses de junio y diciembre de cada año. Son informes acumulativos, por lo que el último período de reporte abarcará desde el inicio hasta la fecha de finalización de las actuaciones, y deberá acreditar la totalidad de contratos licitados y adjudicados.

El objetivo del Ministerio es precisamente certificar el cumplimiento de los hitos y detectar con la mayor prontitud posible cualquier riesgo o desviación que ponga

en peligro su cumplimiento. No hay que olvidar que los incumplimientos se traducen en penalizaciones para los beneficiarios.¹

En estas condiciones, se está planteando una zona de bajas emisiones diferente a la que planteaba la Ley 7/2021, el Plan del Clima o la propuesta recientemente presentada y aprobada por el MITMA que, además, recibió una subvención de casi cuatro millones de euros.

Solamente las zonas de Especial Protección, que son las actualmente existentes a las que se les suma el ámbito de Muelle Heredia, restringen el acceso a los residentes o que tengan vinculaciones económicas o comerciales (Muelle Heredia es la denominación histórica y morfológica del propio barrio, Soho es una denominación de marca comercial que no existe oficialmente para definir un territorio, por lo que no es adecuada en esta ordenanza).

A continuación, se examinan los trabajos y legislaciones previas a esta Ordenanza:

- Plan del Clima. Ayuntamiento de Málaga (2020).
- Directrices para la creación de bajas emisiones (ZBE). Ministerio para la Transición Ecológica (2021)
- Propuesta presentada por el Ayuntamiento de Málaga al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para la convocatoria de Fondos Next Generation.

Plan del Clima (2020)

El primer documento que plantea el desarrollo de una zona de bajas emisiones en Málaga fue la Agenda Urbana aprobada en 2015², siendo la propuesta 13 de las actuaciones en movilidad. Posteriormente el Plan del Clima de Málaga 2050 (Alicia)³, aprobado por la Junta de Gobierno y de forma unánime por el Pleno Municipal en julio de 2020, planteaba la delimitación de un área de bajas emisiones:

“La reducción de las emisiones de la ciudad planteada en este plan de clima, precisa abordar la reducción de las emisiones de tráfico para lo que se plantean actuaciones similares a las planteadas en otras ciudades europeas, con la definición de zonas de baja emisión, primero en el área central de la ciudad (2020) y posteriormente en el conjunto del suelo urbano consolidado (2025).”

Por lo general, esto significa que los vehículos con emisiones más altas no pueden entrar en la zona, tienen restricciones de aparcamiento o tienen que

¹ <https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/plan-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia/transporte-y-movilidad/informacion-beneficiarios-primera-convocatoria-programa-ayudas-implantacion-zbe>

² https://www.oma-malaga.com/agendaurbana/subidas/archivos/arc_219.pdf

³ <https://www.oma-malaga.com/agendaurbana/pagina.asp?cod=65>

abonar ciertas tasas. Se implementan en áreas donde los niveles de contaminación del aire son elevados y plantean mejorar la calidad del aire y hacer que sea más seguro para respirar.

Por tanto, se trata de una medida para mejorar la salud de las personas al tiempo que se reduce la emisión de CO2. La delimitación de la zona, y la definición del esquema de accesos teniendo en cuenta todos los posibles factores (habitantes de la zona, actividades, existencia de elementos de apoyo como parkings...), es preciso para establecer posteriormente el funcionamiento del área de bajas emisiones.

La delimitación se deberá establecer en las ordenanzas de movilidad y medio ambiente, analizando también las derivadas económicas de la decisión mediante un análisis coste beneficio.

Como ejemplo, si se limita el acceso a vehículos con etiquetas en el área central de la ciudad (350 ha) se reducirían las emisiones de CO2 en un 59 %, y la reducción de partículas PM10, PM2,5, dióxido de nitrógeno NO2, dióxido de azufre SO2, y ozono O3 alcanzaría el 65 %.”

En su línea estratégica número 6 el Plan del Clima concretaba la necesidad del establecimiento de una zona de bajas emisiones para el cumplimiento de los objetivos de una reducción de las emisiones para el 2030 de un 55% y lograr el objetivo de la neutralidad carbónica para el 2050.

En el punto 6.1 se realizaba la estructuración y delimitación física del área de bajas emisiones, los impactos causados en la movilidad y la necesaria ordenanza de movilidad que regulase los objetivos propuestos.

En el punto 6.2 se estructuraban las acciones asociadas al control de la movilidad en el área y la normativa de aplicación, “ya que *la implementación del área central implica definir además de la delimitación física, qué acciones se van a estructurar para:*

- *Restringir accesos de vehículos contaminantes, aumentar el espacio público peatonal, limitar oferta aparcamientos de tránsito.*
- *Definir sistemas de parking disuasorios fuera del área.*
- *Controlar los accesos al área: Informativa, sancionadora a través de los agentes, sancionadora a través de sistemas de detección de accesos.*
- *Desincentivar el acceso al área a través de tasas por acceso, tasas de parking, tiempos máximos...”*

En el punto 6.3 se desarrollaban aparcamientos disuasorios en la periferia e intercambiadores de transporte ya que “*la eficacia de las zonas de bajas emisiones, en las que la limitación de acceso es la opción, implica facilitar a quienes necesitan desplazarse a dicha zona, muchas veces en su vehículo, la disponibilidad de aparcamientos facilitadores con cercanía a transporte público para que el sistema económico, acceso al trabajo, a la actividad comercial, al espacio público y a la propia zona de baja emisión por sus características de espacio saludable no se vea afectado, sino en todo caso mejorado.*”

El plan del Clima destacaba así mismo el impacto en la salud humana de la delimitación de una ZBE: *“La contaminación atmosférica tiene un importante impacto en la salud dada la incidencia que los gases producidos en la combustión pueden tener en la salud de la población, lo que puede aumentar el riesgo de padecer enfermedades respiratorias agudas, como la neumonía, y crónicas, como el cáncer del pulmón y las enfermedades cardiovasculares. La contaminación acústica es otra de las fuentes de riesgo de daño a la salud, ya que cuando los niveles de presión sonora se elevan comienzan a incidir negativamente en el desarrollo de las actividades sociales y en la salud de la población.”*⁴

Directrices para la creación de bajas emisiones (ZBE). Ministerio para la transición ecológica (MITECO) (2021)

En el documento del MITECO de 2021 “Directrices para la creación de bajas emisiones (ZBE)” además de explicar cuáles son los objetivos de las zonas de bajas emisiones,

- a) mejorar la calidad del aire para proteger la salud y que se concretan en la evolución de los niveles de S=2, NO₂, partículas PM₁₀ y PM_{2,5}, Pb, C₆H₆ y CO.
- b) disminuir el ruido ambiental midiendo la disminución de los niveles sonoros como consecuencia de la reducción de la circulación
- c) y mejorar la movilidad sostenible, limitando el acceso de coches que tengan determinados niveles de emisiones de CO₂, de acuerdo con la “estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”⁵, el Reglamento (UE) 2019/631⁶ por el que se establecen objetivos de reducción de emisiones de CO₂, el Reglamento (UE) 2019/1242⁷ por el que se establecen objetivos de reducción a vehículos pesados y la Ley de Cambio Climático y Transición Energética que tienen una especial atención a los efectos derivados de las islas de calor y la necesidad de su atenuación por la reducción rodado. En este sentido las ZBE deberán estar alineadas con el objetivo del Plan Integrado de Energía y Clima (2021-2030) de una reducción de los desplazamientos urbanos en vehículo privado motorizado del 35% en pasajeros-km.⁸

⁴ OMS (https://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/health_impacts/es/)

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0501>

⁶ Reglamento (UE) 2019/631, de 17 de abril de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2019/111/L00013-00053.pdf>

⁷ Reglamento (UE) 2019/1242, de 20 de junio de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ para vehículos pesados nuevos. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1242&from=ES>

⁸ MITERD (2020) “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030” (PNACC). Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf

se contempla el contenido mínimo de un proyecto de ZBE, de forma que su tamaño sea significativo y suficiente para el cumplimiento de los objetivos de disminución señalados.

Además, el proyecto de zonas de bajas emisiones deberá promover la calidad del aire en todo el municipio, no solo en la zona delimitada de ZBE. El contenido mínimo del proyecto debería contener:

1. Localización del área objetivo de mejora de calidad del aire: ciudad (mapa), estaciones de medición de calidad del aire (mapa, coordenadas geográficas) o puntos de muestreos definidos para las campañas de los indicadores de calidad del aire, así como áreas de superación de los valores límite, en su caso.

2. Información general: tipo de zona (ciudad, área industrial o rural), estimación de la superficie contaminada (km²) y de la población expuesta a la contaminación (desagregada por género, edad y condiciones socioeconómicas, cuando sea posible), datos climáticos útiles, datos topográficos pertinentes, información suficiente acerca del tipo de organismos receptores de la zona afectada que deben protegerse. Autoridades responsables: nombres y direcciones de las unidades responsables de la elaboración y ejecución de las zonas de bajas emisiones. Análisis y proyección de los ahorros en consumo de energía final en el transporte.

3. Naturaleza y evaluación de la contaminación: concentraciones observadas durante los años anteriores (antes de la aplicación de las zonas de bajas emisiones), si el municipio dispone de dicha información, los valores podrán ser observados o modelizados, concentraciones medidas desde el comienzo del proyecto, técnicas de evaluación utilizadas.

4. Origen de la contaminación: lista de las principales fuentes de emisión responsables de la contaminación (mapa), caracterización del parque circulante (en base al distintivo ambiental y otras características), cantidad total de emisiones procedentes de esas fuentes (t/año), información sobre la contaminación procedente de otras regiones si procede, análisis de asignación de fuentes...

5. Análisis de la situación: detalles de los factores responsables de la superación (transporte, fuentes puntuales de contaminación, sistemas de climatización, formación de contaminantes secundarios en la atmósfera), detalles de las posibles medidas de mejora de la calidad del aire. Sería recomendable apoyarse en una modelización de calidad del aire para la definición de las medidas de restricción y el área mínima necesarias para la consecución de los objetivos de la mejora de la calidad del aire.

6. Lista y descripción de todas las medidas previstas en el proyecto de zonas de bajas emisiones, calendario de aplicación, sinergias con otros instrumentos (apartado 10 de este documento), estimación de la mejora de la calidad del aire que se espera conseguir, evidencias epidemiológicas y perspectiva de protección de salud pública, y estimación del plazo previsto para alcanzar esos objetivos.

7. Soluciones tecnológicas para la implantación de la ZBE.
8. Análisis jurídico de la naturaleza, derechos y obligaciones de la ZBE que se pretende implantar en el municipio, incluyendo la competencia, potestades administrativas (especialmente sancionadora) e instrumentos adecuados para su puesta marcha (convenios de colaboración, etc.).
9. Medidas de transformación y mejora de la red de transporte público, red peatonal y red ciclista, con calendario de entrada en servicio anterior a y coincidente con el inicio de la ZBE.
10. Análisis de impacto social, de género y económico e implicaciones para la economía local de la ZBE, incluyendo las campañas previstas para su publicidad.
11. Lista de las publicaciones, documentos, trabajos, etc., que completen la información del proyecto de zonas de bajas emisiones.
12. Procedimientos para el seguimiento de su cumplimiento y revisión. Definición de indicadores de calidad del aire, cambio climático y movilidad sostenible y ruido, establecimiento de la periodicidad del seguimiento de los mismos y acceso a la información.
13. Plan de sensibilización, comunicación y participación, estableciendo un diálogo con ciudadanía y agentes económicos para incorporarles al proceso.

Propuesta presentada por el Ayuntamiento al MITMA

La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Málaga aprobó el 29 de septiembre de 2021 el envío del proyecto a la convocatoria del MITMA señalando “el compromiso de tener implantada en el municipio una zona de bajas Emisiones en 2023, sin perjuicio del cumplimiento de los plazos establecidos en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética”

El presupuesto contemplado era de 4,26 M€, de los cuales se solicitaba una ayuda de 3,74 M€. El plazo de ejecución del proyecto hasta su entrada en funcionamiento era de 18 meses, estando prevista su inauguración en octubre de 2023.

El Ayuntamiento de Málaga presentó al MITMA una serie de proyectos denominados colectivamente “Málaga Saludable”, entre las que se situaba la actuación denominada Zona de Bajas Emisiones de Málaga cuyo objetivo era restringir el acceso al interior de la ZBE en función del etiquetado de los vehículos. Como se hacía constar en la solicitud al MITMA, el proyecto de ZBE presentado partía de un estudio previo realizado en 2020 por el OMAU en el desarrollo de la Agenda Urbana de 2015 y de “Alicia” el Plan del Clima de 2020.

La propuesta presentada al MITMA iba en la línea del Plan del Clima de impulsar un aumento de la movilidad limpia y una disminución de la movilidad en modos motorizados contaminantes.

Se esperaba que el reparto modal del vehículo privado, actualmente en un 42%, disminuyese entre un 20 y un 25%, especialmente en la ZBE en la primera fase y posteriormente en el resto de la ciudad.

Esta disminución del uso del vehículo privado iría ligada al aumento del porcentaje del uso de transporte público y los medios de movilidad activa.

El proyecto aprobado por el MITMA señalaba que las restricciones de acceso se harán en función del etiquetado ambiental de la DGT de los vehículos, planteándose varios escenarios para la implantación de las restricciones de manera progresiva.

En un escenario a corto plazo, la ZBE prevista para otoño de 2023, restringía en la zona interior, la actualmente semipeatonalizada, el tráfico sólo a vehículos autorizados, mientras en la zona exterior se restringía el acceso a vehículos sin distintivo y con excepciones para residentes, aparcamientos y algunos vehículos de servicio público.

En un escenario a medio plazo, la ZBE se aumentaban las restricciones de acceso al área exterior según el etiquetado de los vehículos. Se disminuyen las autorizaciones especiales para residentes mediante bonificaciones y/o tasas.

En un escenario a largo plazo, la ZBE ya está completamente consolidada, sólo se permite la entrada a los vehículos con etiquetas cero, ECO o C. El parque de vehículos ha cambiado.

Con estos escenarios, los objetivos de reducción eran:

	corto plazo	medio plazo	largo plazo
Reducción tráfico vehículos motorizados	10%	15%	20%
Reducción CO2	30%	46,20%	61,60%
Reducción CO	42,60%	70,80%	88,50%
Reducción NOx	51,40%	82,90%	94%
Reducción PM10	50,80%	85,30%	96,40%

En febrero de 2022 el Ministerio aprobó provisionalmente el proyecto presentado por el Ayuntamiento de Málaga, así como la cantidad solicitada de 3,74 M€. En mayo del mismo año, lo aprobó definitivamente.

Alegación

Desde el Instituto de Estudios Urbanos y Sociales (IEUS) consideramos que la zona de bajas emisiones contenida en la nueva ordenanza no es coherente con los objetivos y cometidos de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, ni las recomendaciones del Ministerio para la Transición Ecológica, MITECO de 2021 “directrices para la creación de bajas emisiones (ZBE)”, ni los contenidos de la Agenda Urbana, ni del Plan del Clima, y tampoco las propuestas

que fueron aprobadas por el MITMA, tal como hemos constatado en este documento.

Dicho esto, y con el objetivo de ser positivos y tratar de colaborar en la mejora de la Ordenanza, desde IEUS planteamos las siguientes alegaciones:

- Es prioritario la transformación y mejora de la red de transporte público, red peatonal y red ciclista, con calendario de actuaciones, dando alternativas reales de movilidad y de forma que la ZBE no se conciba por un obstáculo a la movilidad sino como una oportunidad de cambiar la movilidad, haciendo la ciudad más saludable y más sostenible.
- El ámbito definido inicial (437 ha) se considera adecuado y se propone plantear un calendario temporal de ampliación a todo el término municipal urbanizado (7.200 ha). El Plan del Clima lo proponía para 2025.
- Consideramos que la ZBE debe restringir la circulación total a los vehículos que no tengan distinción ambiental (excepto residentes y otras situaciones especiales), así como limitar el acceso del distintivo de la DGT "B" (vehículos de gasolina matriculados a partir de enero de 2000 o diesel a partir de 2006).
- Deberían plantearse restricciones también para los vehículos matriculados en Málaga, ya que son la mayoría.
- Desarrollar un sistema de indicadores para conocer periódicamente los resultados de la implementación de la ZBE en cuanto a la disminución de vehículos observado, a la presencia de los diferentes tipos de gases contaminantes, así como del ruido generado.