



**Gipuzkoako Foru Aldundia**

Mugikortasuneko eta Lurralde Antolaketako Departamentua  
Departamento de Movilidad y Ordenación del Territorio

**INFORME DE EVALUACIÓN DE 2020**  
**Estrategia de la Bicicleta de Gipuzkoa**

San Sebastián, 15 de marzo de 2021

Edorta Bergua  
(Técnico Superior de Planificación y Promoción de Vías Ciclistas)



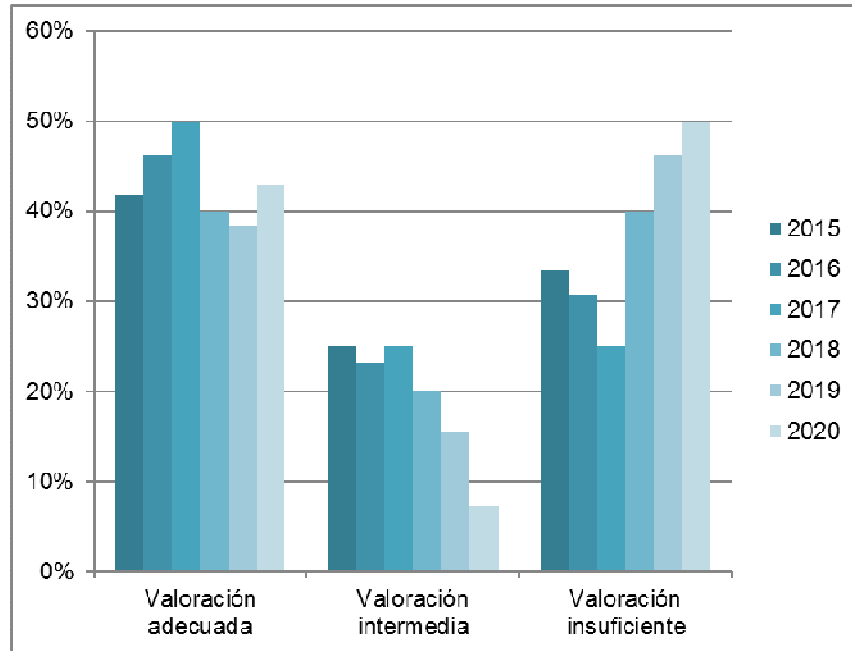
Si atendemos a los indicadores de evaluación que establece la Estrategia de la Bicicleta de Gipuzkoa<sup>23</sup> a efectos de evaluar los distintos objetivos propuestos, se obtiene el siguiente cuadro sintético que nos facilita una lectura global de los mismos:

| <b>Cuadro resumen de indicadores</b>                      |   |   |   |
|---|---|---|---|
| 1. Indicadores de movilidad                               |   | - |   |
| 2. Indicadores de infraestructuras                        |   |   |   |
| 3. Indicadores de servicios                               | - |   | - |
| 4. Indicadores de planificación y gestión de la movilidad | - | - | - |
| 5. Indicadores de objetivos políticos                     |   |   |   |
| 6. Indicadores de fiscalidad y presupuestarios            |   |   | - |
| 7. Indicadores de regulación                              |   |   |   |

Así pues, de los indicadores de la Estrategia de la Bicicleta de los que se dispone de información se obtienen los siguientes resultados globales:

- Indicadores con valoración adecuada: 6 (43%)
- Indicadores con valoración intermedia: 1 (7%)
- Indicadores con valoración insuficiente: 7 (50%)

<sup>23</sup> Como ya se ha indicado anteriormente, sólo se van a analizar aquellos indicadores que se publican con una periodicidad anual, puesto que más de un tercio de los indicadores que componen la batería se publican con una frecuencia superior o, por distintas razones, no están accesibles.



Por consiguiente, se concluye que de los 14 indicadores de esta Estrategia que ha sido posible evaluar (el 78% del total), 7 de ellos (50%) obtienen una valoración insuficiente en 2020 al no alcanzar las metas fijadas; mientras que 6 de ellos (43%) reciben una valoración adecuada, y 1 (7%) una valoración intermedia.

Si examinamos cómo han evolucionado cada uno de estos bloques de valoraciones a lo largo del tiempo, se pueden observar dos tendencias principales: el aumento del número de indicadores de evaluación que reciben valoraciones insuficientes, y el descenso de los que obtienen valoraciones intermedias.



#### 4. BALANCE

1. Desde una perspectiva global comprobamos que a lo largo de 2020 se han acometido parcial o totalmente 21 actuaciones que caben enmarcar en la Estrategia de la Bicicleta de Gipuzkoa. Esta es la cifra más baja registrada desde que se desplegó la Estrategia en 2015.

| Año  | Nº de actuaciones ejecutadas |
|------|------------------------------|
| 2015 | 25                           |
| 2016 | 30                           |
| 2017 | 22                           |
| 2018 | 23                           |
| 2019 | 23                           |
| 2020 | 21                           |

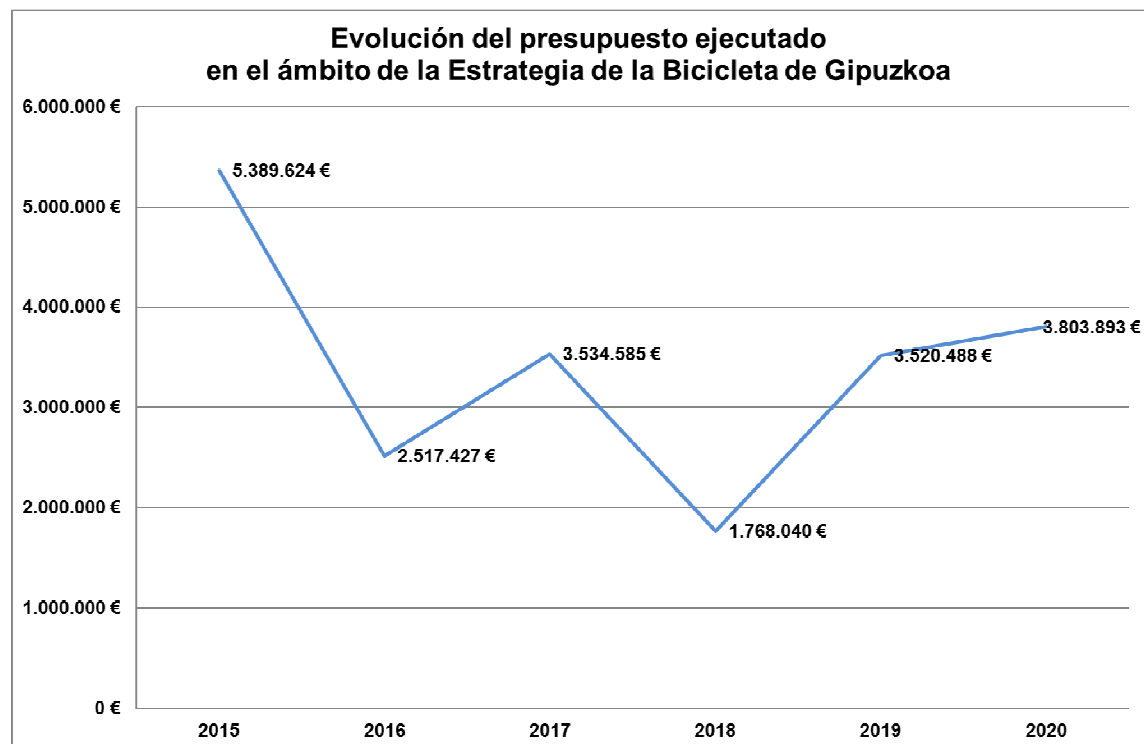
Cabe mencionar como uno de los factores que subyacen a este descenso en el dinamismo de la Estrategia, las distintas restricciones implantadas a partir de marzo de 2020, con motivo de la situación de pandemia sufrida, y que impidieron la realización de ciertas actuaciones de fomento ciclista que estaban previstas.

Por otra parte, hay que añadir que esta anómala situación afectó a la correcta gestión técnica y administrativa de los programas de actuación, lo que se ha traducido en retrasos en la ejecución de las labores o incluso su anulación.

2. El presupuesto foral vinculado a acciones de la Estrategia de la Bicicleta ejecutado durante 2020 ascendió a un total de 3,8 millones de euros, lo que supone un incremento del 15,2% con respecto al presupuesto medio anual durante el primer cuatrienio de programación de la Estrategia, y de un 8,1% en relación con 2019.

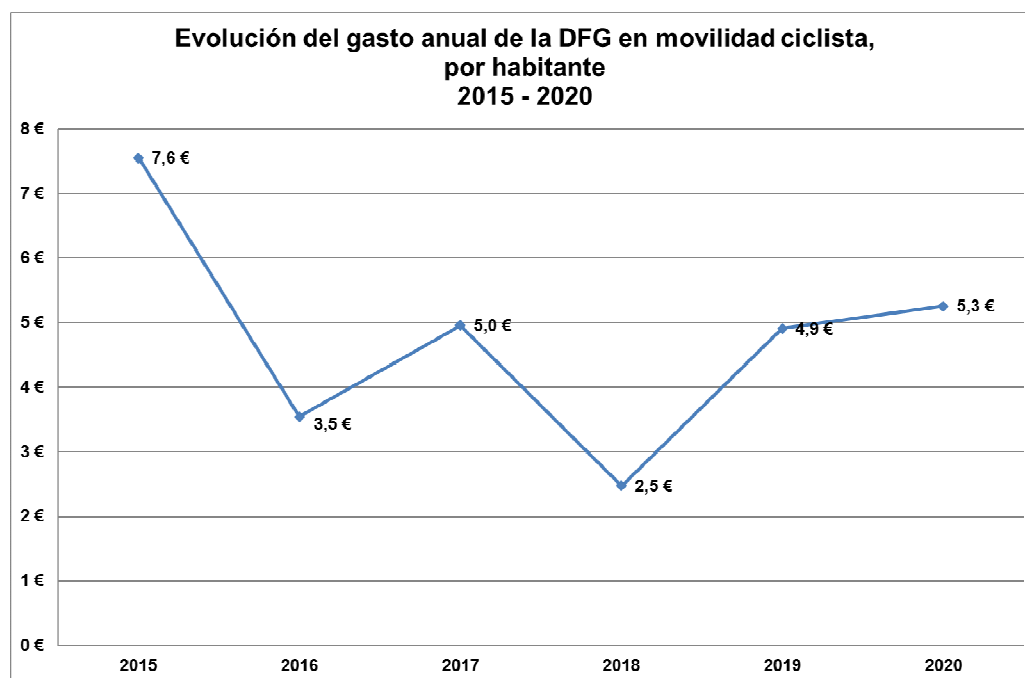


| Presupuesto ejecutado                  |                    |             |                    |             |                    |             |                    |             |                    |             |                    |             |
|--|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|
|  | 2015               |             | 2016               |             | 2017               |             | 2018               |             | 2019               |             | 2020               |             |
|  | Cuantía            | %           | Cuantía            | %           | Cuantía            | %           | Cuantía            | %           | Cuantía            | %           | Cuantía            | %           |
| <b>Infraestructuras y servicios</b>    | 5.257.068 €        | 97,5%       | 2.415.871 €        | 96,0%       | 3.401.392 €        | 96,2%       | 1.631.543 €        | 92,3%       | 3.390.111 €        | 97,5%       | 3.682.056 €        | 96,8%       |
| <b>Promoción, gestión y regulación</b> | 132.556 €          | 2,5%        | 101.556 €          | 4,0%        | 133.193 €          | 3,8%        | 136.496 €          | 7,7%        | 130.377 €          | 2,5%        | 121.838 €          | 3,2%        |
| <b>Total</b>                           | <b>5.389.624 €</b> | <b>100%</b> | <b>2.517.427 €</b> | <b>100%</b> | <b>3.534.585 €</b> | <b>100%</b> | <b>1.768.039 €</b> | <b>100%</b> | <b>3.520.488 €</b> | <b>100%</b> | <b>3.803.894 €</b> | <b>100%</b> |





El presupuesto ejecutado en 2020 equivale a un gasto anual de la Diputación Foral de Gipuzkoa de 5,3 € por habitante<sup>24</sup>, cifra sensiblemente alejada del ratio de 10-12 € por habitante al año que la Estrategia de la Bicicleta de Gipuzkoa propugna destinar a este ámbito<sup>25</sup>, considerando que por debajo de estas magnitudes resulta poco probable conseguir aumentos significativos en el uso de la bicicleta.



<sup>24</sup> 720.458 habitantes. Fuente: EUSTAT (2020). «Población de la C.A. de Euskadi por año de nacimiento, según el territorio histórico y el sexo».

<sup>25</sup> Recordemos que esta propuesta se basaba en distintas referencias internacionales, como la de Francia, que estimaba unas necesidades de inversión en torno a 10 euros por habitante y año (Atout France: «*Spécial économie du vélo*». París, 2009); cifra mínima que también recomendaba la ECF, European Cyclists' Federation (*Press release: «More cycling to avoid air pollution*». Bruselas, 2018), y algo inferior a los 12,5 euros (10 libras esterlinas) por habitante, cantidad estimada como la mínima necesaria por el Parlamento del Reino Unido para implementar una política de movilidad ciclista (All Party Parliamentary Cycling Group: «*Get Britain Cycling*», 2013), y muy lejana respecto de los 30 euros anuales per cápita que invierten los Países Bajos, o de los 24 euros de Dinamarca.



El cumplimiento de este esfuerzo económico está, por otra parte, avalado por la opinión recogida en la «*Investigación sociológica sobre la bicicleta como medio de transporte en Gipuzkoa*»<sup>26</sup>, según la cual una mayoría significativa de la población (79%) se manifestaba muy de acuerdo (35%) o bastante de acuerdo (44%) con la oportunidad de invertir más recursos públicos a la promoción de la movilidad ciclista en Gipuzkoa, en tanto que el porcentaje de personas poco o nada de acuerdo con ello se limitaba a un 20%.

Este mayoritario apoyo ciudadano a favor de que la Diputación Foral de Gipuzkoa asuma un mayor compromiso económico en el ámbito de la movilidad ciclista se vio nuevamente confirmado con motivo del proceso participativo «Presupuestos Abiertos 2019», impulsado por esta administración en el marco del su Plan Estratégico de Gestión 2015 – 2019<sup>27</sup>.

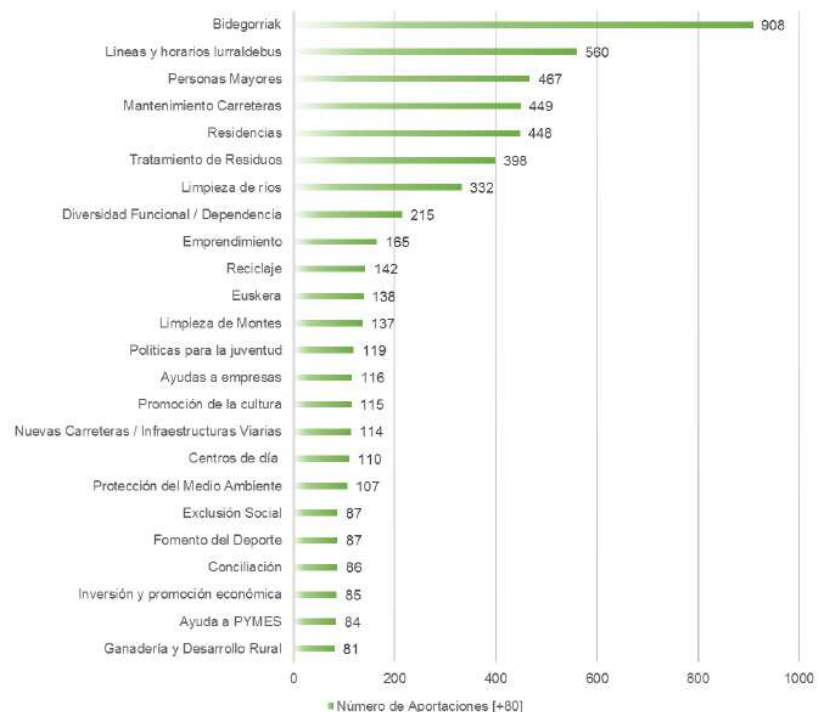
---

<sup>26</sup> SIADECO (2014).

<sup>27</sup> Diputación Foral de Gipuzkoa (2018): «*Informe de resultados. Aurrekontu irekiak 2019*». Departamento de Gobernanza y Comunicación con la sociedad.  
[https://www.gipuzkoa.eus/documents/917770/3973576/AURREKONTU\\_IREKIAK\\_2019\\_es.pdf/e63c71a7-dd04-48fa-7b65-4060097abae0](https://www.gipuzkoa.eus/documents/917770/3973576/AURREKONTU_IREKIAK_2019_es.pdf/e63c71a7-dd04-48fa-7b65-4060097abae0)



### TEMÁTICAS MÁS PRIORIZADAS



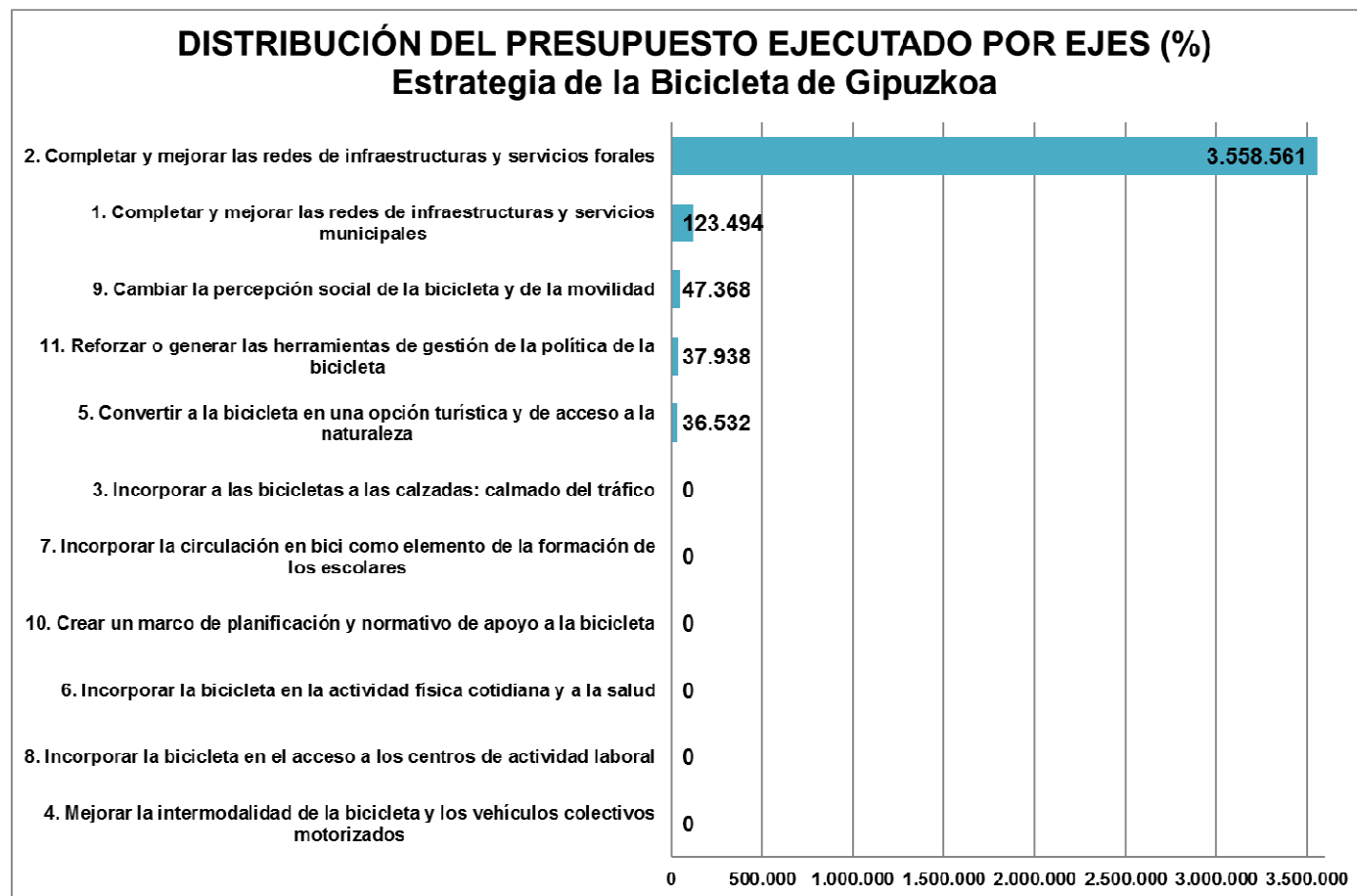
AURREKONTU IREKIAK 2019 | E M A I T Z A K

En efecto, en este proceso que contó con la participación de 4.420 personas residentes en Gipuzkoa, la temática que resultó más priorizada por la ciudadanía, y con gran diferencia con respecto al resto, fue la relativa a las vías ciclistas: creación de nuevos tramos de bidegorris, conexión de bidegorris, labores de mantenimiento y conservación, enlaces interprovinciales...



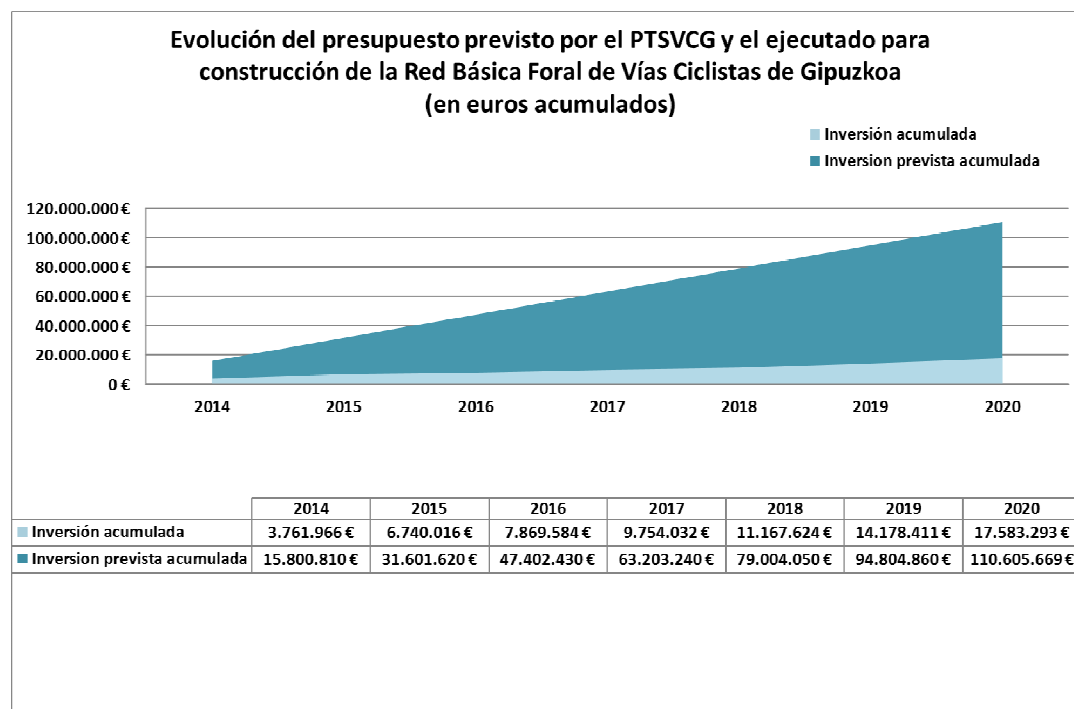


3. Como se puede apreciar en el gráfico adjunto, una vez más el grueso (94%) del esfuerzo presupuestario foral destinado a la implementación de la Estrategia de la Bicicleta de Gipuzkoa se ha vuelto a concentrar en el eje nº2 «Completar y mejorar las redes de infraestructuras y servicios forales».





A pesar del incremento en el presupuesto ejecutado en 2020 para el desarrollo de la Red Básica Foral de Vías Ciclistas con respecto al año anterior (3,4 millones frente a 3,01 millones de euros), este nivel de inversión es significativamente inferior a la media anual de 15,8 millones necesarios para llevar a cabo la programación del PTSVCG<sup>28</sup>.



<sup>28</sup> La cantidad del coste de ejecución de la Red Básica Foral, previsto por el PTSVCG para los dos cuatrienios de programación, era de 155.454.277 euros, según precios de año base 2011. Actualizando dicha cantidad en función de la variación anual del Índice de Precios al Consumo de la CAPV entre 2012 y 2020 (tasa de variación sobre diciembre del año anterior), la cifra resultante es de 126.406.479 euros. Así pues, el cumplimiento de la programación prevista por el PTSVCG exigiría una inversión media anual de 15,8 millones de euros.



El conjunto de la inversión realizada hasta 2020 (17,58 millones) en la ejecución de la Red Básica Foral representa el 15,9% de la cantidad (actualizada) que hubiera correspondido destinar según la programación del PTSVCG, lo que supone un déficit acumulado de 93,02 millones.

Estos niveles de inversión afectan directamente al cumplimiento del desarrollo de la Red Básica Foral, que en 2020 alcanzó los 131,8 km, longitud sensiblemente alejada de los 223,1 km que el PTSVCG preveía para 2021, al finalizar su segundo cuatrienio de programación.

4. Debemos subrayar que, al igual que ocurrió en 2019, en 2020 no se ha producido ningún gasto o inversión en 6 de los 11 ejes estratégicos<sup>29</sup>. En 3 de ellos (6, 7 y 8) no se ha realizado ninguna actuación durante 5 años consecutivos, y en el eje nº6 no se ha desarrollado actividad alguna.

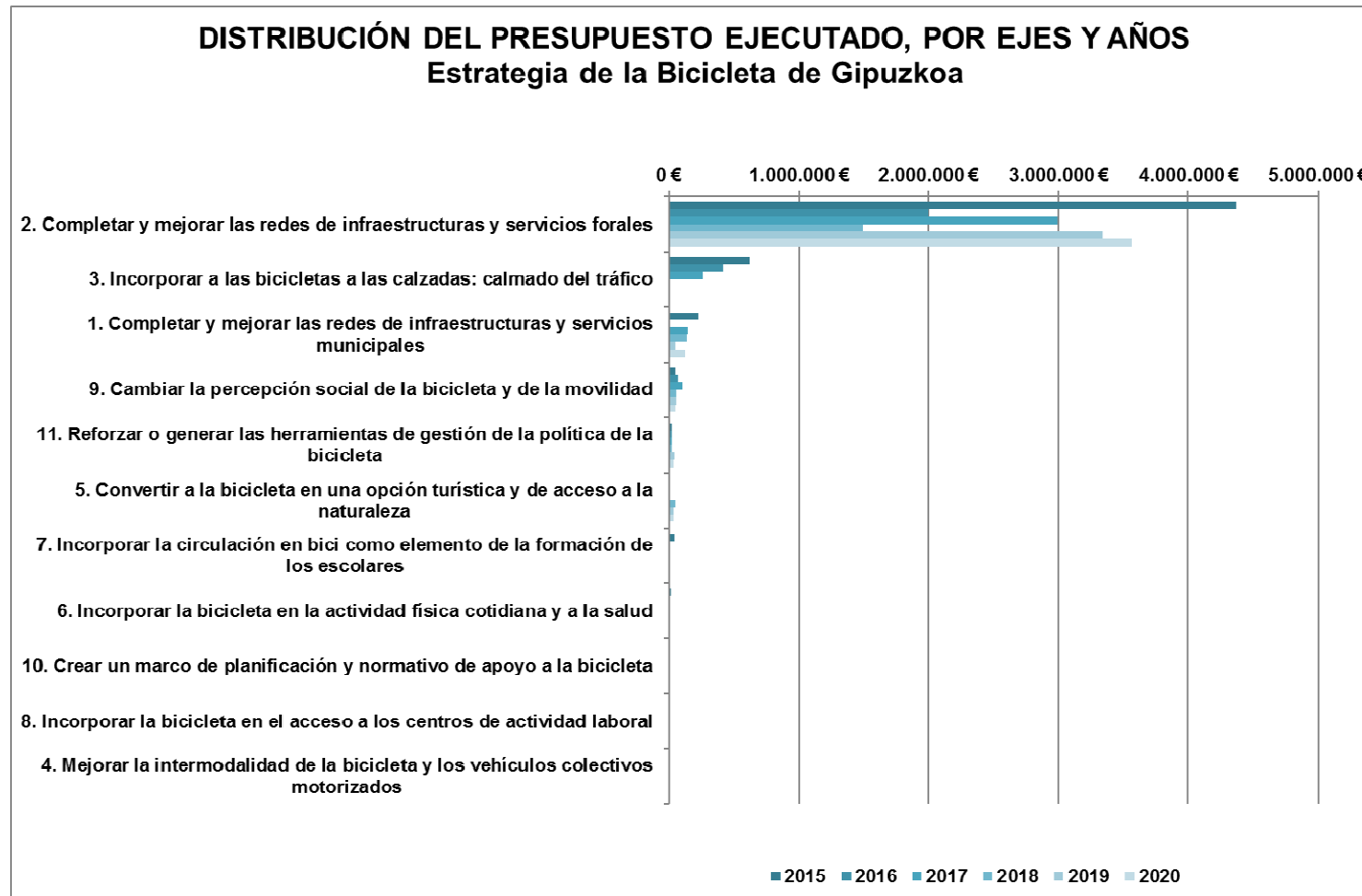
Por otra parte, el aumento global de los recursos forales en el área ciclista se ha concentrado en los ejes que componen el área de infraestructuras y servicios (Eje nº 1. Completar y mejorar las redes de infraestructuras y servicios municipales; y Eje nº2. Completar y mejorar las redes de infraestructuras y servicios forales), y que acumulan el 96,7% del esfuerzo económico efectuado.

Finalmente, el presupuesto ejecutado se ha reducido en 2 de los 5 ejes que han generado algún gasto: Eje nº 9. Cambiar la percepción social de la bicicleta y de la movilidad (-12%); y Eje nº 11. Reforzar o generar las herramientas de gestión de la política de la bicicleta (-3%).

Esta situación de escaso despliegue de los ejes estratégicos, sumada al hecho de no haber logrado la implicación de la mayor parte de las 19 Direcciones Generales forales vinculadas a los programas de la Estrategia, suponen un hándicap para la consecución de los objetivos perseguidos por ésta.

---

<sup>29</sup> Eje nº3. Incorporar a las bicicletas a las calzadas: calmado del tráfico; Eje nº4. Mejorar la intermodalidad de la bicicleta y los vehículos colectivos motorizados; Eje nº6. Incorporar la bicicleta en la actividad física cotidiana y a la salud; Eje nº7. Incorporar la circulación en bici como elemento de la formación de los escolares; Eje nº8. Incorporar la bicicleta en el acceso a los centros de actividad laboral; y Eje nº10. Crear un marco de planificación y normativo de apoyo a la bicicleta.





5. Examinando la distribución del presupuesto en función de su destino a las áreas de infraestructuras y servicios, o a las de promoción, gestión y regulación, se comprueba que las cantidades ejecutadas siguen concentrándose abrumadoramente en la primera área.

El peso del ámbito de promoción, gestión y regulación, sigue descendiendo, tanto en términos proporcionales como absolutos, con respecto al año 2019, y alcanza su 2º registro más bajo en la serie histórica.

|                                 | Presupuesto ejecutado |               |               |               |               |               |
|---------------------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                 | 2015                  | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          |
| Infraestructuras y servicios    | 97,5%                 | 95,8%         | 87,7%         | 92,3%         | 96,3%         | 96,8%         |
| Promoción, gestión y regulación | 2,5%                  | 4,2%          | 12,3%         | 7,7%          | 3,7%          | 3,2%          |
| <b>Total</b>                    | <b>100,0%</b>         | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> |

Recordemos que la Estrategia de la Bicicleta contemplaba que en los primeros años de su desarrollo el esfuerzo inversor se volcara más en las infraestructuras y servicios que en la promoción, la gestión y la regulación. Sin embargo, propugnaba que la proporción entre ambas áreas fuera equilibrándose conforme aquélla se desplegara y se fueran completando las redes, uno de los elementos de mayor exigencia inversora.

En este sentido, los resultados obtenidos continúan muy alejados del objetivo de la Estrategia de lograr que, al final de su segundo cuatrienio de vigencia (2022), las infraestructuras representaran el 80% del presupuesto, y las partidas destinadas a la promoción el 20%. No hay que olvidar que este deseo por reforzar las actuaciones de promoción, gestión y regulación se basa en la constatación de que, por su capacidad de incidencia en el contexto social, éstas resultan imprescindibles de cara a lograr unos niveles significativos de transferencia modal hacia la bicicleta.

Por otra parte, este desequilibrio actual y la reducida dotación económica asignada al área de promoción, gestión y regulación ciclista, limita el despliegue e impacto de 8 de los 11 ejes estratégicos, así como al cumplimiento de 10 de los 18 objeti-



vos que establece la Estrategia (políticos, fiscales y presupuestarios, regulatorios, y vinculados a la planificación y gestión de la movilidad), y que están vinculados a este área.

Finalmente, es preciso advertir de que este impulso al área de promoción y gestión requiere ineludiblemente de una mayor dotación de personal adscrito al ámbito de la movilidad ciclista, tal como reclama la Estrategia de la Bicicleta<sup>30</sup>, sin la cual resulta inimaginable que sea factible el despliegue de sus programas.

6. Como ya se ha explicado con detalle en este informe, no parece probable que la evolución ligeramente positiva que registró el total de desplazamientos ciclistas en Gipuzkoa entre 2011 y 2016 (del 2,4% al 2,5% del reparto modal), ni el fuerte incremento medio interanual (20,9%) de los viajes interurbanos en bicicleta en la Red Básica Foral durante el periodo 2016-2020, resulten suficientes para alcanzar el objetivo fijado de la Estrategia de la Bicicleta de que la movilidad ciclista represente en 2022 el 4-5% del reparto modal en nuestro Territorio.

Evidentemente, la cuota de penetración de la movilidad ciclista en Gipuzkoa no depende en exclusiva de la extensión de la Red Foral Básica (y del correspondiente aumento de sus usuarios/as), ámbito el que se focaliza esencialmente el esfuerzo foral. Los avances y retrocesos que se producen tienen lugar en entornos urbanos, y no son ajenos a la evolución del resto de las variables que configuran la movilidad (modelo urbanístico, marco económico y fiscal, política general de infraestructuras de transporte y la gestión de la movilidad urbana, velocidades e intensidades del tráfico motorizado); ni a las condiciones de ciclabilidad (existencia de redes viarias calmadas y/o de mallados básico de vías ciclistas, dotación suficiente de aparcamiento para bicicletas, adecuada intermodalidad bicicleta-transporte público, etc.), que se registran en cada municipio.

Asimismo, hay que ser conscientes de que lograr alterar significativamente el reparto modal a favor de los modos más sostenibles no puede recaer en exclusiva en la idoneidad del Sistema Integral Ciclista que se persigue estructurar. Esto requiere una actuación integral sobre el conjunto del modelo de movilidad a escala provincial y local, lo cual rebasa el ámbito de acción y las posibilidades de la Estrategia de la Bicicleta.

---

<sup>30</sup> La Estrategia de la Bicicleta de Gipuzkoa expresamente propugna que «Desde un punto de vista organizativo, el compromiso de la Diputación Foral de Gipuzkoa debería implicar una dotación de personal adscrito al ámbito de la movilidad ciclista, proporcionalmente dimensionada a los objetivos de la Estrategia. Esto supondría realizar una sustancial ampliación del personal actualmente asignado a esas tareas».



La Estrategia de la Bicicleta debe, por tanto, no perder de vista esas áreas de intervención no directamente ciclistas, pero que ponen límites a las opciones de la bicicleta o, por el contrario, las estimulan y potencian. Asimismo, resulta preciso tomar plena consciencia del papel clave que representa el ámbito local y comarcal a efectos de impulsar políticas de movilidad a favor de los modos activos, y de la imprescindible necesidad de fortalecer y colaborar con las administraciones locales para avanzar en la consecución de los objetivos de la Estrategia.

Por otra parte, estimamos que todos estos condicionantes mencionados, por otra parte ya identificados previamente por la propia Estrategia, no deberían ser obstáculo para que la acción foral perseverara en la prosecución de los retos que tiene encomendados y en hacer frente a los factores críticos que se han evidenciado.

Con esta intención nos permitimos volver a reiterar las recomendaciones señaladas en el «*Informe cuatrienal de evaluación de la Estrategia de la Bicicleta de Gipuzkoa 2015 – 2018*», dirigidas a un mayor despliegue de sus programas de actuación; a asignar una dotación económica coherente con las metas perseguidas; a tejer una implicación interdepartamental más amplia; y a incrementar los recursos personales dedicados al área de planificación y promoción ciclista, sin los cuales resulta impensable la ejecución de sus programas.

San Sebastián, 13 de abril de 2021

**Fdo. Edorta Bergua**

Técnico Superior de Planificación y Promoción de Vías Ciclistas