



**La actuación de la Administración General del Estado  
en el ámbito de la movilidad urbana en el periodo  
2004-2011. ¿Hacia un nuevo escenario de  
concertación?**

**Autor:** Sonia De Gregorio Hurtado

**Institución:** Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)

## Resumen

Durante los últimos años se ha dado en España un incremento del desarrollo de acciones que tienen como objetivo conseguir una movilidad urbana más sostenible por parte de los distintos niveles de gobierno. El impulso que ha alimentado esta tendencia ha tenido su origen en distintos factores socio-económicos y ambientales, entre los que cabe señalar el reconocimiento de la calidad ambiental y de un transporte eficiente como aspectos clave de la calidad de vida, la cohesión social y la competitividad de las ciudades en el marco global. A dicho impulso también han contribuido de manera relevante la consideración de los aspectos energéticos inherentes a la movilidad en el medio urbano y la influencia de la política que la Unión Europea viene desarrollando en relación a este tema.

Aunque la Administración General del Estado, en base a la asignación de responsabilidades de gobierno establecida en la Constitución, no tiene competencias directas para actuar en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana, se observa que en la última década ha desarrollado un conjunto relevante de acciones que han contribuido a la visibilidad y debate sobre el tema, y a la puesta en marcha de actuaciones por parte de las Comunidades Autónomas y las ciudades, influyendo el modo de actuar de estas.

Esta Comunicación Técnica ahonda en la acción llevada a cabo por la Administración General del Estado en los últimos ocho años, con el fin de entender 1) qué mecanismos se han puesto en marcha para incidir en un ámbito de política en el que, como se ha mencionado, no tiene competencias, y 2) qué marco se ha creado durante dicho periodo a nivel nacional, no sólo desde el punto de vista de la legislación, directrices o iniciativas lanzadas desde el Gobierno Central, sino también de la creación, o no, de foros de concertación y colaboración entre la Administración General del Estado, las CCAA, los Ayuntamientos y otros actores relevantes (indagando sobre el modelo de gobernanza que se ha dado en este ámbito de política).

Por otra parte, esta Comunicación Técnica da visibilidad a una parte del trabajo de investigación sobre “Acciones y herramientas desarrolladas por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades en el ámbito de la movilidad urbana sostenible desde la perspectiva de la gobernanza durante el periodo 2004-2011”, que está siendo desarrollado en la actualidad por parte de su autora en el CEDEX.

**Palabras claves:** Movilidad Urbana, Movilidad Metropolitana, Administración General del Estado, Sostenibilidad, Gobernanza.

## 1. Introducción

Durante el periodo 2004-2011, la Administración General del Estado ha llevado a cabo una actividad en relación al ámbito de la movilidad urbana que permite señalarla como un actor relevante en relación a este tema. Esto se refleja en el número de acciones puestas en marcha desde distintos ámbitos (planes, provisión de directrices, instrumentos económicos incentivadores, etc.), que se ha dado a pesar de las reducidas competencias que el Estado tiene para actuar en el marco de la movilidad urbana y metropolitana.

La actuación mencionada se contextualiza en una reflexión más amplia sobre el tema urbano que se ha desarrollado en el marco de la actividad de distintos Ministerios (Ministerio de Fomento; Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MAMRM); Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; y el Ministerio de Vivienda, este último hoy integrado en el Ministerio de Fomento) durante el periodo de estudio (De Gregorio, 2012a). Como se ha dicho, esta actividad se ha dado a pesar de que la Administración General del Estado tiene pocas competencias relativas a la acción en el medio urbano en el marco de la movilidad y el urbanismo, en virtud de las responsabilidades de gobierno que estableció la Constitución.

Las motivaciones que han llevado a la Administración General a dirigir su atención a la temática urbana durante el periodo 2004-2011 son de diversa índole. Sin ánimo de enumerar todas ellas, sí que cabe, desde el interés de este trabajo, señalar la influencia recibida desde la Unión Europea, así como la reconocida importancia asignada a la accesibilidad y la calidad ambiental del medio urbano como factores clave para la competitividad de las ciudades en el marco global.

Desde instancias comunitarias, ya desde 1990 (en el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano* (Comisión Europea, 1990)) se viene apuntando la necesidad de actuar en el medio urbano desde una acción concertada de todos los niveles de gobierno. Esta visión concertada ha sido desde entonces mantenida y difundida desde los textos comunitarios, incentivada desde un marco teórico-práctico de influencia nórdica y anglosajona que ha llevado a señalar la colaboración y el diálogo entre los diferentes niveles de gobierno en torno a las políticas urbanas (y por ende también la movilidad) como uno de los ejes de acción que permiten afrontar problemas como la fragmentación y la pérdida de eficiencia de las políticas y los recursos puestos a su disposición. También se propone como un eje de actuación que legitima las políticas al hacer posible la participación de todos los actores relevantes (no sólo los institucionales). Por otro lado, cabe señalar que desde el escenario comunitario se anima a que se desarrollen acuerdos marco a nivel de los Estados miembros en los que se establezcan las directrices de actuación en el medio urbano, lo que en contextos institucionales fragmentados conlleva superar las trabas que existen para dar lugar a marcos de concertación y acuerdo entre los distintos niveles de gobierno (*“los principios de las políticas de desarrollo urbano deberían asentarse a nivel nacional”* (Carta de Leipzig de 2007)). También en este sentido ha ejercido una influencia relevante la Estrategia *Temática Europea de Medio Ambiente Urbano* de 2006 (Comisión Europea, 2006).

En este punto es de interés señalar también como origen de esta acción estatal, el interés que se detecta por parte de la Administración General del Estado (al revisar su actuación desde los años ochenta) de trabajar desde sus competencias en infraestructuras y transporte por dar lugar a un clima de concertación entre los tres niveles de gobierno (central, autonómico y local). Esta circunstancia, queda latente en algunos periodos,

mientras que se intensifica en otros al explicitarse de manera clara en los textos institucionales<sup>1</sup> (De Gregorio, 2012b). El periodo que analiza este trabajo constituye una etapa en la que esa aspiración concertadora se ha vuelto a poner de manifiesto. En este sentido, la observación del principio de subsidiariedad, respetando los ámbitos competenciales de los niveles de gobierno regional y local, así como la referencia de contextos como el alemán, donde el Gobierno Federal, a pesar de no tener competencias ha desarrollado políticas urbanas concertadas con los *Länder*, pueden haber constituido la base sobre la que desde la Administración General del Estado se ha buscado avanzar en relación a este tema (apoyando a los niveles de gobierno inferiores en el ejercicio de sus competencias, sin abordar responsabilidades de gobierno que no son propias del Estado).

A todo esto se suma que la atención a la temática urbana que se ha dado desde instancias europeas, y que se ha empezado a trasponer al ámbito español, ha apuntado a la regeneración urbana integrada como modo de proceder para revitalizar y dinamizar los barrios europeos (Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano, 2010). Esta cuestión ha resultado en que la actuación para la mejora del medio urbano adopte una visión holística, en la que es ineludible la integración de la movilidad, al señalarse y entenderse esta como una de las funciones urbanas que pueden tener mayor efecto negativo sobre el medio físico en el que se desarrolla y como una condición necesaria para el desarrollo económico y social de los barrios en los que se actúa a través de las políticas revitalizadoras.

La atención hacia la ciudad también se ha potenciado desde la acción de lucha contra el cambio climático que se viene proponiendo desde el nivel comunitario y que ha tenido su trasposición a España durante el periodo en el que se focaliza en este trabajo (MARM, 2007). Dentro de las políticas de lucha contra el cambio climático en el medio urbano, la movilidad es considerada uno de los ámbitos donde la acción tiene que ser decidida, al ser uno de los máximos responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero (en la UE el 41% de las emisiones de efecto invernadero derivadas del tráfico rodado se producen en las ciudades, (UITP, 2006)).

En este trabajo (apartado 3) se profundiza en las principales acciones acometidas desde la Administración General del Estado en el ámbito de la movilidad urbana, con el fin de establecer el marco general que se ha creado durante el periodo 2004-2011 y llegar, a partir de su análisis cualitativo y focalizando en los aspectos relativos a la gobernanza (en particular a su dimensión multinivel), a los objetivos de investigación que se mencionan en el apartado siguiente.

---

<sup>1</sup> El inicio de la década de los noventa, quedando explicitada en el *Plan Director de Infraestructuras (PDI)* de 1993, y el periodo 2004-2011, quedando explicitada en el *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT)*.

## 2. Método

Esta Comunicación Técnica da visibilidad a una parte del trabajo de investigación titulado “Acciones y herramientas desarrolladas por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades en el ámbito de la movilidad urbana sostenible desde la perspectiva de la gobernanza durante el periodo 2004-2011”, que está siendo desarrollado en la actualidad por parte de su autora en el CEDEX. En consecuencia el método de estudio utilizado ha consistido en “aislar” una parte del trabajo ya realizado, dándole coherencia desde el establecimiento de un conjunto de objetivos a alcanzar a través del desarrollo de esta Comunicación Técnica.

Dichos objetivos son los siguientes:

- 1) Entender qué mecanismos se han puesto en marcha para incidir en el ámbito de la movilidad urbana, una esfera de política en el que la Administración General del Estado apenas tiene competencias.
- 2) Entender qué marco se ha creado durante dicho periodo a nivel nacional, no sólo desde el punto de vista de la legislación, directrices o iniciativas lanzadas desde el Gobierno Central, sino también de la creación, o no, de foros de concertación y colaboración entre la Administración General del Estado, las CCAA, los Ayuntamientos y otros actores relevantes. Se trata, por tanto, de entender si desde esta acción del Estado se ha iniciado una transformación de la gobernanza hacia un modelo de gobernanza multinivel colaborativa.

El método utilizado para analizar y sistematizar la información sobre la que se basa esta Comunicación está fundamentado en el que se ha diseñado para llevar a cabo la primera parte del trabajo de investigación mencionado más arriba. Dicho método ha consistido principalmente en la identificación de aquellos instrumentos (planes, estrategias, legislación, etc.) desarrollados por la Administración General del Estado durante el periodo 2008-2011 con incidencia relevante en la movilidad urbana. Una vez identificados dichos instrumentos se ha procedido a su análisis. Para identificarlos se ha llevado a cabo una revisión de la acción llevada a cabo por los distintos Ministerios durante ese periodo. Esta tarea se ha basado en gran medida en el seguimiento de las políticas de movilidad que la autora venía haciendo desde su actividad investigadora en el CEDEX, la revisión de documentación institucional, bibliografía académica y literatura gris, así como la revisión de fuentes secundarias. También ha sido relevante en este sentido la asistencia a jornadas y seminarios en torno al tema de la movilidad y la realización de un conjunto de entrevistas a expertos y agentes activos en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana en el escenario español.

Una vez identificados dichos instrumentos, el estudio se ha basado en el análisis cualitativo de los contenidos, poniendo el foco en entender la visión de la sostenibilidad y la gobernanza en la que se basan los mismos. Al centrarse en los contenidos el trabajo no ha analizado otros aspectos, como por ejemplo la financiación de la movilidad urbana (que constituye un aspecto relevante, pero complementario del que se estudia en este trabajo). Tampoco se ha profundizado en los resultados obtenidos por dichas actuaciones (aunque en algunos casos se hace mención a ellos), en parte porque es necesario más recorrido temporal para poder valorarlos y en parte porque ese análisis va más allá de los objetivos de partida de la investigación.

En base a todo lo anterior se ha podido “reconstruir” la actuación llevada a cabo por la Administración General del Estado durante el periodo 2004-2011 en el ámbito de la movilidad urbana y caracterizarla, teniendo en cuenta las acciones de mayor relevancia.

A través de su análisis se han alcanzado los objetivos de investigación mencionados. Asimismo, dicho análisis ha permitido valorar la contribución de esa actuación, dando lugar a un conjunto de reflexiones finales en relación a la misma.

### **3. La atención hacia la movilidad urbana durante el periodo 2004-2011 por parte de la Administración General del Estado. Principales actuaciones**

Como se ha mencionado la atención del Estado hacia la movilidad urbana sostenible se ha plasmado a través de distintas vías de actuación, buscando mecanismos para no invadir las competencias de las Comunidades Autónomas y los Gobiernos Locales. Las principales actuaciones han consistido en la introducción de esta temática como un contenido con entidad propia en el plan nacional de infraestructuras vigente durante ese periodo, la provisión de directrices, el desarrollo de legislación y la puesta en marcha de instrumentos económicos incentivadores. También se ha dado una labor de difusión de buenas prácticas y de potenciación de la investigación. A continuación se profundiza en las principales actuaciones:

#### **3.1. La movilidad urbana en el plan nacional de infraestructuras**

En relación a la movilidad urbana la responsabilidad de la Administración General del Estado se enmarca en las competencias que detenta el Ministerio de Fomento en base a la normativa que deriva de sus atribuciones, a las actuaciones físicas que planifica y a la presencia de infraestructuras de transporte que dependen de él (vías, estaciones y terminales de tren, puertos, aeropuertos, accesos y circunvalaciones viarias, etc.). En base a estas su actuación tiene consecuencias directas en el medio urbano que, aún siendo de relevancia al afectar a los sistemas generales de transporte, son limitadas.

Sin embargo, durante el periodo de estudio el Ministerio de Fomento inició una línea de actuación a través de la cual se perseguía actuar en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana por medio de la concertación con los niveles inferiores de gobierno con competencias. Esta línea de actuación se formalizó al contar con contenido concreto en el plan nacional de infraestructuras y transportes que se aprobó en 2005: el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT). Se puede afirmar que el PEIT recuperó muchos de los elementos e intencionalidades presentes en el Plan Director de Infraestructuras (PDI) de 1993 (vigente hasta 1996) en relación a la actuación para mejorar la movilidad urbana desde un marco de concertación de los tres niveles de gobierno (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ciudades) y el entendimiento intersectorial de las actuaciones. Así, adoptando un enfoque en la línea introducida por el PDI once años antes en relación a este tema, el Plan se expresaba en estos términos: *“el PEIT se propone recuperar un marco de intervención integrada de la AGE en la ciudad, en concertación con las demás Administraciones que ya se inició en la primera mitad de los 90 y que se plantea hoy todavía con más necesidad, por la entidad y urgencia de los retos a los que se enfrenta el entorno urbano”* (Ministerio de Fomento, 2005).

Para atender esta necesidad el PEIT incluyó un apartado específico en el que daba cabida a esta temática, titulado “Transporte Urbano y Metropolitano”, en el que se explicaba la importancia que cobraba la acción del Ministerio de Fomento en relación a la movilidad en los ámbitos donde se concentraba la población. En este caso el acento se ponía más en la circunstancia de que en las ciudades se concentraba buena parte de la demanda y los efectos negativos del transporte, y menos en la necesidad, a la que había atendido en mayor medida el PDI, de actuar para solucionar los problemas funcionales derivados de las “fracturas” no resueltas que las infraestructuras de transporte habían abierto en el tejido urbano y la falta de infraestructuras. Esta circunstancia radicaba en la distinta situación en la que se encontraban las ciudades a principios de los noventa y a mediados de la década del 2000, ya que mientras que en las primeras los problemas de degradación física (debido a la presencia de infraestructuras de transporte con alto impacto negativo en el medio urbano, la presencia de áreas portuarias en declive, etc.) eran todavía de gran relevancia, durante los siguientes diez años se había acometido una labor que desde distintos ámbitos había mejorado notablemente la situación física del medio urbano español (De Gregorio, 2012a). Por otra parte el déficit de infraestructuras de transporte se había suplido en gran medida y se había trabajado por incentivar la intermodalidad, por lo que la atención de las Administraciones podía empezar a dirigirse a resolver también otros problemas. Es en base a estas razones, en donde parece fundamentarse la intención de introducir un cambio de rumbo en relación a la movilidad urbana, llevando la atención del Plan de Infraestructuras desde la necesidad de actuar ayudando a las ciudades a combatir la falta de infraestructuras y las situaciones de degradación física de gran escala (por ejemplo a través del enterramiento de vías de tren que cortaban áreas urbanas, la renovación e introducción de nuevos usos en grandes zonas portuarias en declive, etc.) a la necesidad de actuar sobre la reducción de emisiones y la mejora de la eficiencia y calidad de los servicios. A esto también contribuyeron las recomendaciones y directrices que llegaban al país desde la Unión Europea y la observación de lo que estaban haciendo algunos de los Estados miembros en relación a este tema. Es en función de esta influencia y del enfoque adoptado desde la redacción del Plan, que en él se integran la referencia a cuestiones como la gestión de la movilidad o la potenciación de los modos de transporte no motorizados en el medio urbano (marcha a pie y movilidad ciclista).

En relación a la movilidad urbana las directrices sobre las que el PEIT fundamentó sus propuestas de actuación estaban basadas en la promoción de un transporte urbano más sostenible mediante la actuación coordinada de las distintas Administraciones, que impulsase el transporte público, la movilidad no motorizada y el uso racional del vehículo privado (MARM, 2009: 16). Así, estableciendo como referencia el documento de 2004 de la Unión Europea *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano* (Comisión Europea, 2004), el Plan señaló cuatro líneas básicas de acción en la ciudad:

- “*Inserción de las actuaciones del Ministerio de Fomento en un marco de reflexión concertado con las Administraciones Locales y Autonómicas, mediante la elaboración de Planes de Movilidad Sostenible (PMS)*” (Ministerio de Fomento: 2005).

Con esta línea de actuación se buscaba superar la falta de reflexión conjunta entre el Ministerio de Fomento y los otros niveles institucionales que se había dado en los años anteriores en relación a la movilidad en el medio urbano, evitando la proliferación de actuaciones autónomas. Esta situación se abordaba a través del establecimiento de la figura del plan de movilidad sostenible (a realizar en todos los

ámbitos metropolitanos o urbanos) como marco de actuación de las distintas administraciones.

La elaboración de los planes de movilidad sostenible y la concertación en torno a los mismos de la acción estatal, autonómica y local era señalada como una oportunidad para dar lugar a mecanismos fluidos de cooperación entre las mencionadas instituciones y también para *“estimular un marco de transparencia y participación en las políticas más próximas al ciudadano”* (Ibídem). Este instrumento se entendía como una herramienta en torno a la cual se podía dar una transformación de la gobernanza multinivel y la gobernanza local (avanzando en la integración de la movilidad con otras políticas urbanas, superando el tradicional carácter sectorial).

- *“Reforma de los mecanismos de concepción de las actuaciones infraestructurales en las ciudades, principalmente las de carácter viario y ferroviario”.*

En este sentido los convenios de colaboración eran señalados como instrumentos adecuados para conseguir plantear proyectos que no se limitaran a establecer programaciones de ejecución y financiación de las actuaciones, sino que emergieran desde una reflexión conjunta sobre el modelo de ciudad entre administraciones con competencias.

- *“Avance en la integración de los sistemas de transporte urbano y metropolitano” y “Optimización de la actuación pública en la ciudad, a través de operaciones urbanas de regeneración en las que estén involucrados terrenos e infraestructuras de titularidad pública del ámbito del Ministerio de Fomento”* (Ibídem).

Estos dos puntos tenían que ver con la intencionalidad de mejorar la integración de las infraestructuras de transporte en el medio urbano poniendo especial atención en la articulación de estas con el sistema de transporte urbano, su aportación a un modelo de ciudad o área metropolitana (y por lo tanto a los instrumentos de ordenación urbana y territorial) y a la relación física de la infraestructura con su entorno inmediato (*“su potencial contribución a la degradación o regeneración de ese espacio urbano”* (Ibídem)).

Otra de las contribuciones del Plan, de interés en el ámbito de este análisis, fue la intención de incentivar la investigación en el ámbito del transporte, apostando por la innovación en el sector asignándole el 1,5% de la inversión total prevista<sup>2</sup>. Por otro lado, como parte de las actuaciones planteadas para favorecer la innovación, el PEIT incluyó los Programas Piloto, que tuvieron como objetivo prestar *“apoyo financiero y técnico a la realización de actuaciones en determinados ámbitos prioritarios que pueden tener un importante efecto de demostración y diseminación”* (Ibídem: 125). Se llevaron a cabo dos convocatorias para la realización de dichos Programas Piloto<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Esta asignación económica se instrumentalizó a través del *Programa de investigación, desarrollo e innovación en el transporte* en el que este último habría de abordarse desde un enfoque integral que superara la división tradicional en base a los diferentes modos (carretera, ferrocarril, naval, aéreo) y los ámbitos de competencia de los distintos organismos (Ministerios de Fomento, Ministerio de Interior y Comunidades Autónomas) (Ministerio de Fomento, 2005). Estas actividades se integraron en los Programas Nacionales de I+D.

<sup>3</sup> Las convocatorias de los Programas Piloto tuvieron como destinatarios a las administraciones públicas y al conjunto de los agentes activos en el sector del transporte (Consortios y Autoridades de Transporte, sociedades mercantiles estatales, entidades empresariales y empresas privadas). La primera convocatoria tuvo lugar en julio de 2007 (Orden FOM/2330/2007) y la segunda en julio de 2008 (Orden

La incentivación de la innovación y la potenciación del desarrollo de buenas prácticas, habla de la relevancia que el Plan asignaba a la construcción de experiencia en este ámbito y al *benchmarking*, desde la intención de que esa experiencia se difundiera y pudiera ser asumida por distintos actores en distintas ciudades al abordar problemas parecidos.

Es también relevante señalar en este punto que, desde la intención de favorecer la reflexión en torno a la movilidad más allá de la creación de infraestructura y provisión de servicios, situándola en un nivel de discusión más amplio en el que tuviera cabida el punto de vista de todos los actores relevantes en el ámbito de actuación que nos ocupa, el PEIT preveía la creación de un *Foro de la Movilidad*, un ente que tendría que funcionar como instrumento de diálogo entre agentes de distinta naturaleza y desempeñar una labor de órgano asesor y consultivo con carácter horizontal e integrador. La necesidad de su creación se situaba en la existencia en ese momento de instrumentos para el diálogo con actores de diversos sectores que no eran adecuados para una reflexión sobre el conjunto del sistema de transporte. En este Foro se preveía que estuvieran presentes el sector privado, sindicatos, técnicos y profesionales y actores sociales con intereses en el ámbito de las infraestructuras y el transporte (Ministerio de Fomento, 2005). Su funcionamiento hubiera dado lugar al diálogo y a la integración del conocimiento experto (el de los técnicos de las instituciones y algunos actores), con el conocimiento no experto (el de la ciudadanía, los actores económicos y sociales, los actores ambientalistas, etc.).

Como se ha apuntado más arriba, el análisis del resultado de las acciones promovidas desde el PEIT en el ámbito de la movilidad urbana va más allá del objetivo de esta Comunicación Técnica. Sin embargo hay que mencionar, a pesar de que no se ha llevado a cabo una revisión del Plan que haya evaluado la consecución de objetivos de las distintas actuaciones que preveía (tal y como establecía el propio instrumento) y a pesar también de la falta de perspectiva temporal, que la observación de lo acaecido desde 2005 hasta la actualidad en relación a las políticas de movilidad urbana revela que el Plan ha encontrado problemas y limitaciones relevantes para poner en marcha algunas de las actuaciones que preveía. Estas limitaciones están relacionadas en gran medida con la arquitectura institucional del país y la fragmentación que la caracteriza, así como con las inercias que dificultan la puesta en marcha de modos de actuar que se separan de la práctica habitual de las administraciones.

Como se ha mencionado, algunas de las acciones que fueron previstas en torno al tema

---

FOM/2388/2008). El objeto de ambas fue la concesión de subvenciones para el desarrollo de programas piloto que, *“por su carácter innovador, por su calidad y viabilidad, y su capacidad de aportar experiencias útiles para su aplicación en otros casos, puedan servir como elementos dinamizadores de políticas y actuaciones orientadas a la movilidad sostenible en el ámbito urbano y metropolitano”* (Orden FOM/2388/2008). Los programas tenían que adaptarse a las líneas de actuación definidas en las bases, enmarcándose muchas de ellas en el ámbito de la movilidad urbana (desarrollo e implantación de planes de movilidad de empresas y otros centros de actividad; medidas de mejora y optimización de la explotación del transporte público; medidas de gestión del tráfico urbano; marketing personalizado del transporte público; medidas de apoyo al transporte no motorizado; optimización de la logística de distribución de mercancías; planes y medidas para reducir las necesidades de movilidad; mejora de los procesos de participación pública en la elaboración de planes de movilidad sostenible o de otras actuaciones en medio urbano; otras medidas de promoción de la movilidad sostenible en ámbitos urbanos y metropolitanos).

de interés de este trabajo, o no se llevaron a cabo o se realizaron de manera distinta a lo propuesto en principio. Por ejemplo, los planes de movilidad urbana sostenible que han ido desarrollando las ciudades se han venido caracterizando en gran medida por haber abordado el tema desde una óptica sectorial, muy centrada en la movilidad y con conexiones insuficientes con otras políticas, sobre todo el urbanismo. Tampoco se atisba en ellos una concertación multinivel relevante, tal y como auspiciaba el PEIT, mientras que los procesos de participación que incluyen son en su mayoría sustituidos por procesos de información<sup>4</sup>.

Es también relevante mencionar, entre las acciones previstas en el PEIT que no se llevaron a cabo, la relativa al denominado Foro de la Movilidad, una arena de diálogo y construcción del consenso en la que hubieran estado presentes los actores relevantes en el ámbito de la movilidad (incluyendo aquellos clave en relación a la movilidad urbana y metropolitana). La creación de este foro hubiera supuesto un paso importante para iniciar el camino de la transformación de la gobernanza hacia un modelo colaborativo en relación a las políticas de movilidad, y en particular a las de movilidad urbana, y no puede dejar de señalarse como una oportunidad perdida y un paso que en todo caso habría que dar en el futuro próximo.

### **3.2. La provisión de directrices de actuación para una movilidad urbana más sostenible**

Durante el periodo que nos ocupa, en abril de 2009, se aprobó la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible* (Ministerio de Fomento, 2009), resultado del trabajo conjunto del Ministerio de Fomento y el de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Desde el punto de vista de la cooperación y coordinación institucional en torno al tema de la movilidad, constituye un documento de especial importancia, ya que “*surge como marco de referencia nacional que integra los principios y herramientas de coordinación para orientar y dar coherencia a las políticas sectoriales que facilitan una movilidad sostenible*” (página web del Ministerio de Fomento, descarga de 31 de enero de 2012), estableciendo como objetivo general propiciar “*el cambio necesario en el modelo actual de movilidad, haciéndolo más eficiente y sostenible*” (Ibidem) y para conseguirlo, basándose en el diagnóstico de la movilidad en España y sus tendencias, adopta la forma de un marco estratégico que establece objetivos a alcanzar, directrices y medidas en áreas prioritarias de actuación. De cara al interés de este estudio son de particular relevancia las

---

<sup>4</sup> En la actualidad todavía no se ha desarrollado en el marco español un análisis de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) desde la perspectiva que es de interés a este trabajo. La valoración de los PMUS que se hace en este trabajo se basa en la observación de los resultados que está alcanzando el trabajo de investigación “Acciones y herramientas desarrolladas por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades en el ámbito de la movilidad urbana sostenible desde la perspectiva de la Gobernanza durante el periodo 2004-2011”, que está siendo desarrollado por su autora en el CEDEX. Dicha valoración deriva del análisis de un conjunto de estudios de caso que incluyen el análisis de los PMUS de siete ciudades españolas y de las entrevistas realizadas a responsables de los mismos, así como a expertos en movilidad urbana. Ese estudio revela, asimismo, que existen excepciones relevantes en las que los PMUS se integran con las políticas urbanas y se generan en el marco de foros locales por la movilidad, que derivan en la participación real de los actores locales.

directrices generales de actuación relativas a las áreas prioritarias relacionadas con el territorio, la planificación del transporte y sus infraestructuras. Estas son:

- *“Integrar la movilidad sostenible en la ordenación del territorio y en la planificación urbanística, desarrollando los mecanismos de coordinación y cooperación administrativa necesarios, especialmente en los ámbitos urbanos”.*
- *“Integrar criterios de sostenibilidad en los planes, programas y actuaciones de desarrollo del PEIT, y en los equivalentes de otras Administraciones públicas”.*
- *“Promover un urbanismo de proximidad, que facilita el uso de los medios de transporte alternativos al automóvil, y potenciar el espacio público multifuncional, equilibrando la preponderancia actual del uso para el transporte” (MARM, 2009:17).*

En la Estrategia se definen una serie de herramientas de sensibilización, formación e investigación que se consideran necesarias para su desarrollo e implementación. Estas son: la creación de un portal del conocimiento en Internet, el desarrollo de un plan de formación para sensibilizar y formar a políticos y técnicos municipales y, por último, las acciones de I+D+i. Por otra parte, incluye un Apartado de Coordinación y Cooperación, en el que se potencia la idea de que un sistema de movilidad sostenible requiere la implicación de todas las administraciones, la formación de partenariados público-privados y la inclusión en los procesos de toma de decisiones de la ciudadanía y las organizaciones sociales (en particular se asigna importancia a contar con el conocimiento no experto de ciudadanos y actores sociales). Los ámbitos para los que subraya la necesidad de coordinación son los siguientes:

- Planificación integrada.
- Fomento de los planes de concienciación y sensibilización.
- Desarrollo de la cooperación entre administraciones y operadores, como condición necesaria para una coordinación de los diferentes modos de transporte fomentando la intermodalidad.
- Implicación de los actores sociales para que interioricen y transmitan una nueva cultura de la movilidad.
- *“Potenciar una nueva gobernanza de abajo a arriba para que en la toma de decisiones se tengan en cuenta los problemas reales de la movilidad” (Ibídem).*
- Realización de un seguimiento de los objetivos y acciones clave en el sector del transporte y la movilidad, y de su interacción con otras políticas (energética, industrial, económica, ambiental, etc.).

Para incentivar la implicación de todas las administraciones, la Estrategia contempla que distintos foros existentes en el ámbito de la movilidad desempeñen una función de coordinación entre distintos actores (la Red de Ciudades por el Clima, la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, el Consejo Nacional del Clima, la Comisión de Coordinación de las Políticas de Cambio Climático y Mesas Sectoriales, el Observatorio de la Movilidad Metropolitana y otros foros de movilidad). Estos también desempeñarían una labor importante en la difusión de un nuevo paradigma de la movilidad.

Como se desprende de lo anterior, la Estrategia provee un conjunto de directrices y recomendaciones que son consistentes con el PEIT y con otros documentos y estrategias generados en los últimos ocho años desde la Administración General del Estado. Se cuentan entre estos últimos las contribuciones aparecidas desde el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino durante el periodo 2007-2011 que de manera directa

tienen incidencia en el ámbito de estudio de este trabajo desde las políticas sectoriales que desarrollan: El Libro Verde del Medio Ambiente Urbano (MARM, 2007), La Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano<sup>5</sup> –EEMAU- (MARM, 2008) y La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local –EESUL (MARM, 2011). Como en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, en estos tres documentos<sup>6</sup> la visión de la movilidad está basada en la integración con las políticas urbanas, en particular con la planificación urbanística, y en la concertación entre las administraciones y los actores no institucionales.

Por otro lado, en los documentos mencionados se señala la importancia de implicar a los ciudadanos en una movilidad más sostenible, al ser desde su concienciación y en su posible cambio de hábitos en los que reside en última instancia la evolución hacia modelos de movilidad más sostenibles. Para potenciar la implicación ciudadana se señala la importancia de abrir el marco de participación de los actores no institucionales. También es relevante señalar que en estos documentos se incentiva el desarrollo de planes de movilidad urbana sostenible desde las administraciones locales, como instrumento de planificación que sirva de hoja de ruta hacia una movilidad más sostenible y como marco que aglutine a los distintos actores relevantes en la consecución de este objetivo común. Se propone desde esta perspectiva el plan de movilidad como instrumento estratégico que aglutine el consenso y se radique localmente, buscando evitar la discontinuidad que deriva en ocasiones de los cambios de color político al frente de las corporaciones locales.

Asimismo, se señala la importancia de abordar los problemas urbanos también desde los niveles de gobierno superiores al municipal: el metropolitano, el regional y el estatal. Así, basándose en que los cambios acaecidos a escala mundial han hecho que las ciudades hayan resurgido como espacios estratégicos de centralidad territorial, la EEMAU abunda en la importancia de la interacción entre el ámbito local con el global, señalando que esta circunstancia obliga a replantearse las relaciones inter-territoriales y redefinir los ámbitos sobre los que cada nivel de gobierno ejerce sus competencias. En este sentido, al hacer un diagnóstico de la realidad española, señala que uno de los factores que desencadenan mayores conflictos en la gestión de las ciudades es la propia concepción de gobierno arraigada en las instituciones locales, encontrando que en general predomina un estilo muy basado en “*lógicas especializadas y jerárquico-autoritarias*”, que deberían sustituirse por una lógica de la gobernanza, avanzando hacia gobiernos multinivel donde se asuman conjuntamente las tareas a emprender por parte de los poderes públicos, actores económicos y sociales desde la corresponsabilidad (Ibidem).

---

<sup>5</sup> La Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano -EEMAU- (MARM, 2008), aprobada en enero de 2008 se enmarca dentro de la *Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible* (COM (2005) 658 de 13 de diciembre de 2005). Constituye una adaptación a España de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano de 2006, que pretende hacer válido su planteamiento integrado no sólo para las ciudades, sino también para los enclaves de pequeño tamaño. En el contexto español la EEMAU tiene su marco conceptual y programático en el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano (MARM, 2007).

<sup>6</sup> También son consistentes con estos documentos otras estrategias sectoriales como la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (EECCCL) de 2007.

Otro de los problemas que se señalan para alcanzar una gestión urbana capaz de afrontar los desafíos actuales de las ciudades son los instrumentos de planeamiento, por lo que se hace la propuesta de dar paso a nuevos instrumentos que puedan derivar en una gestión eficiente y sostenible de las ciudades, ideados desde la necesidad de introducir procesos de participación ciudadana y la rendición de cuentas de los organismos y decisores públicos. Desde esta posición apunta como objetivo promover y definir *“políticas locales integradas con la Agenda 21, como instrumento preferente de gestión, de carácter estratégico que implique a los distintos departamentos del gobierno local y que involucren a actores públicos y privados”* (Ibídem).

Se propone pues transformar la gobernanza en todas sus dimensiones: multinivel o vertical, horizontal y participativa, dando lugar a un cambio de tendencia que permita que los niveles de gobierno superiores colaboren con las ciudades, las políticas urbanas se diseñen desde visiones integradas y se implementen desde la colaboración interdepartamental, y todos los actores presentes en la comunidad local recuperen su espacio en los procesos de toma de decisiones y de gestión.

La EESUL plantea la acción en los mismos términos que la EEMAU, potenciando igualmente el desarrollo de directrices y planes de movilidad sostenible y otros planes relacionados. En relación a los planes de movilidad sostenible establece una serie de contenidos mínimos y remite al artículo 101 de la *Ley de Economía Sostenible* de la que se habla más adelante (ver apartado 3.4). Además de los planes de movilidad, propone el desarrollo de *Planes Especiales Temáticos* para impulsar medios de transporte concretos (se citan explícitamente los ejemplos de los Planes Especiales de movilidad ciclista en los centros urbanos y de los Planes Especiales de Peatonalización). Para los nuevos desarrollos urbanos plantea realizar estudios de accesibilidad y necesidades de transporte, mediante los que evaluar la movilidad generada. Asimismo, propone medidas para vincular la planificación del espacio público con la movilidad y la planificación urbanística general con el transporte público y no motorizado, desde una visión que promueve el urbanismo de proximidad disminuyendo las necesidades de desplazamiento motorizado. Es también de interés señalar que por otra parte establece medidas que proponen integrar en las políticas de movilidad urbana las políticas sanitarias (reducción de la contaminación atmosférica y acústica y de la sedentarización).

La transformación de la gobernanza está presente en varias de las directrices de actuación y medidas establecidas por el documento. Así en las relacionadas con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos se establece que se crearán órganos y mecanismos eficaces de coordinación vertical y horizontal entre todas las Administraciones y entre todas las escalas de planificación, con el fin de llegar a la integración efectiva de la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico con las políticas y la planificación sectorial. En ese sentido se reconoce que en el momento presente la ausencia de foros de consenso destinados de manera específica a este fin, hace que en lugar de asumirse una visión común y holística, se recurra a valorar en qué términos las propuestas de planeamiento cumplen con la legislación sectorial aplicable en base a los informes sectoriales preceptivos<sup>7</sup>. Para superar esta situación la EESUL

<sup>7</sup> En base al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 se deben recabar informes sectoriales en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización relativos a: recursos hídricos para satisfacer las nuevas demandas, protección del dominio público marítimo-terrestre y afección

propone el impulso de *“una nueva gobernanza, basada en la cooperación y la coordinación tanto interadministrativa vertical y horizontal, como entre territorios rurales y urbanos, en una mayor apertura y aproximación de la gestión a la ciudadanía que favorezca su participación directa, (...)”* (Ibídem) y establece como directriz *“incorporar a la totalidad de los agentes sociales significativos a los procesos de decisiones en relación con el ámbito urbano y territorial, articulando mecanismos de participación ciudadana “de abajo a arriba” asociados a todas las fases del ciclo de planeamiento y respaldados por una estructura normativa y legal consistente”* (Ibídem: 110). Se apela así a la inclusión en los instrumentos y la legislación de espacios de participación “institucionalizados” que garanticen la participación de todos los actores relevantes en los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas urbanas. Por otra parte en el documento se recomienda, asimismo, impulsar el cambio cultural hacia la sostenibilidad y la introducción de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas.

La Estrategia Española de Movilidad Sostenible, el Libro Verde, la EEMAU y la EESUL apenas mencionados marcan recomendaciones y directrices, no teniendo carácter normativo. Sus contenidos son puestos en práctica si las Administraciones Autonómicas y Locales (así como actores no institucionales) tienen la voluntad de plasmarlos en la normativa e instrumentos que desarrollan, así como en otras actuaciones<sup>8</sup>. En todo caso, constituyen un paso relevante para que en el contexto español empiece a operarse un cambio en el enfoque de las políticas de movilidad urbana por parte de las Administraciones Autonómicas y locales, ya que ahora cuentan con directrices sobre las que orientar su actuación. En efecto, anteriormente las ciudades y Comunidades Autónomas más proactivas habían tenido que desarrollar sus políticas en torno a este tema sin una referencia de ámbito estatal, buscando modelos de actuación en ocasiones en el marco de los Estados miembros de la UE.

La falta de directrices que se había dado hasta la llegada de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible y los otros documentos mencionados está en gran medida en la base de las diferentes respuestas que cada ámbito autonómico ha dado al tema de la movilidad urbana y metropolitana hasta el momento. Así, la aparición de estos documentos se convierte en una condición no suficiente, pero sí necesaria para que se dé un cambio de paradigma en las Comunidades Autónomas que aún no han actuado de manera explícita en el ámbito de la movilidad, proveyendo directrices y normativa, que derive en la adopción de modelos de movilidad urbana más sostenibles.

Como deriva de esta descripción de los contenidos de los documentos mencionados, estos no aportan nuevas ideas o modos de actuación novedosos en el medio urbano, ya que todas las directrices que señalan para conseguir un desarrollo urbano sostenible habían sido introducidas previamente por las comunicaciones de la UE o por la contribución de otras instituciones, centros de investigación y expertos. En España

---

e impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de las carreteras y demás infraestructuras de transporte afectadas.

<sup>8</sup> En este sentido es de interés señalar que la Ley de Economía Sostenible, de marzo de 2011, vino a reforzar los contenidos de la Estrategia de Movilidad Urbana Sostenible y a hacer preceptivo una parte de su contenido a través de una referencia directa a la misma en relación a los Planes de Movilidad Sostenible (ver apartado 3.4).

también habían sido introducidas desde el debate académico y por lo tanto estaban presentes en la literatura científica. Sin embargo, llevan a cabo una contribución relevante al constituir la primera ocasión en las que en un conjunto de documentos consistentes, emanados de la Administración General del Estado, se expresa explícitamente la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo urbano dominante por otro en el que la movilidad urbana sostenible y la transformación de la gobernanza ocupen un papel central.

### **3.3. La actuación a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) del Ministerio de Industria**

La actuación principal desarrollada por el IDAE se ha situado en el marco de la *Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4)*, aprobada en noviembre de 2003, que constituye el marco nacional de referencia en materia de política de ahorro y eficiencia energética. Esta establece siete sectores estratégicos de actuación<sup>9</sup>, para cada uno de los cuales señala una serie de medidas que poner en marcha durante el periodo 2004-2012. Para instrumentalizar la Estrategia se desarrolló en un primer momento el Plan de Acción 2005-2007 (que fue aprobado en junio de 2005). En él se concretaron las actuaciones a acometer en el marco de las mencionadas medidas de la E4, así como el plazo de ejecución, la responsabilidad de los diferentes organismos públicos en implementarlas y la modalidad de financiación.

Al primer Plan le sucedió el Plan de Acción 2008-2012 (PAE+), en el que en relación a la movilidad urbana se incluyeron nuevas medidas y se modificaron algunas de las ya existentes durante el periodo 2005-2008, para hacerlas más eficaces en base a la experiencia adquirida. El Plan 2008-2012 supuso una revisión que amplió los objetivos de la E4. En particular se concentró la atención en conseguir el ahorro y la eficiencia energética en los sectores difusos (transporte, edificación y equipamientos) pretendiendo dar una respuesta acorde a las exigencias en materia de medio ambiente incorporadas en la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (EECCYEL) de 2007. Además este Plan se corresponde con el primer Plan Nacional de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética (NEEAP) remitido por España a la Comisión Europea en cumplimiento de la Directiva 2006/32/EC, sobre Eficiencia en el uso final de la energía y los servicios energéticos.

Entre los siete sectores de actuación mencionados se contaba el sector del transporte, que era el más importante en cuanto a objetivos de ahorro energético y reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, ya que se consideraba que podía contribuir en gran medida a alcanzar el objetivo de reducción del consumo de energía a través de la implementación de medidas de diversa índole: 1) medidas de cambio modal, 2) medidas para el uso más eficiente de los medios de transporte y 3) medidas para la mejora de la eficiencia energética en los vehículos. Entre las actuaciones que se incluyeron relacionadas con la movilidad urbana y que, por tanto son de interés de este trabajo, se encuentra la

---

<sup>9</sup> Industria, transporte, edificación, servicios Públicos, equipamiento residencial y ofimático, agricultura y pesca, transformación de la energía.

denominada Planes de Movilidad Urbana (Medida 1 del Plan), situada dentro del conjunto de medidas de cambio modal del Plan de Acción.

La Medida 1 del sector del transporte tenía como objetivo general *“actuar sobre la movilidad urbana para conseguir cambios importantes en el reparto modal, con una mayor participación de los medios más eficientes de transporte, en detrimento de la utilización del uso del vehículo privado con baja ocupación, y fomentar el uso de modos no consumidores de energía fósil, como la marcha a pie y la bicicleta”* (IDAE, 2005). En aras de una mayor claridad hay que señalar que, a pesar de su denominación, esta medida no incluía sólo el desarrollo de planes de movilidad urbana sostenible (PMUS), sino que integraba un número amplio de actuaciones que buscaban incidir en conseguir mayores cotas de sostenibilidad de la movilidad urbana desde el enfoque mencionado. Así, además del desarrollo de los PMUS, dentro de la misma se incluían actuaciones consistentes en el desarrollo de una guía técnica para el desarrollo de PMUS, un estudio para la redacción de una legislación básica sobre movilidad, etc.

Es de interés notar que desde un primer momento los Planes de Acción estuvieron concebidos como instrumentos *top-down* de colaboración entre la Administración General del Estado (a través del IDAE) y las Comunidades Autónomas. Por medio de esta herramienta la Administración General del Estado, a pesar de su falta de competencias, volvía a encontrar (como había hecho a través del PEIT en base a su competencia en infraestructuras y transportes) un modo de incidir en la mejora de la movilidad urbana y metropolitana a través de la puesta en marcha de una política incentivadora, basada principalmente en la puesta al alcance de las Comunidades Autónomas (y a través de estas también de las ciudades) de ayudas económicas a las que podían acceder de manera voluntaria si ponían en marcha las actuaciones del Plan de Acción en base a unos criterios de funcionamiento y gestión que habían sido prefijados por la Administración Central. En este caso, esta última usaba su capacidad de acción en relación a la gestión de la energía para incidir en un número amplio de ámbitos, entre los que se encontraba la movilidad urbana.

Esta forma de actuar viene siendo utilizada por las instituciones de rango superior que no tienen competencias en determinados ámbitos de política pero sí cuentan con recursos económicos que utilizar como incentivos para que las administraciones de nivel inferior desarrollen determinadas acciones (por ejemplo, viene siendo utilizada desde el origen de la Comunidad Europea para actuar desde el nivel comunitario en muchos de los ámbitos donde la capacidad de gobierno recae en los Estados miembros). De esta manera los niveles superiores de gobierno consiguen inducir un tipo de actuación por parte de las administraciones de nivel inferior que no acometerían de no existir los fondos a disposición respetando sus competencias y el principio de subsidiariedad.

Para el desarrollo de la Medida 1 del sector del transporte se preveía la colaboración de un conjunto amplio de administraciones públicas: Ministerio de Fomento; Ministerio de Industria, Turismo y Comercio/IDEA; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Economía y Hacienda; las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos (IDAE, 2005). Las acciones comprendidas dentro de la Medida 1 (desarrollo de PMUS, desarrollo de planes de transporte al trabajo, etc.) se configuraban a través de la participación de los entes públicos relevantes en el ámbito de la movilidad urbana, como instrumentos colaborativos, que potenciaban la coordinación y el diálogo entre administraciones tanto a nivel horizontal en el caso de la Administración General del Estado, como en sentido vertical, al involucrar a todos los niveles de gobierno.

La acción iniciada desde el IDAE en el ámbito de la movilidad tuvo como contexto el marco existente en 2005-2006 en el país, momento en el que todavía muchas ciudades y Comunidades Autónomas contaban con áreas o consejerías de transporte e infraestructuras (no de movilidad) y los planes de movilidad urbana sostenible apenas habían sido introducidos en el marco español (en 2003 se había aprobado la *Ley de Movilidad* de Cataluña (Ley 9/2003), siendo este el único ámbito regional en el que el plan de movilidad urbana había sido introducido con anterioridad a su difusión a escala nacional a través del Plan de Acción 2005-2008). En aquel marco la acción del IDAE, a través de esta actuación, empezaba a dar más visibilidad al tema de la movilidad urbana sostenible, al incentivar la implementación de una serie de medidas concretas y en cierto modo novedosas, en gran parte influenciadas por la acción a nivel europeo. Además marcaba el inicio de la introducción de la movilidad urbana en la agenda política de todas las Comunidades Autónomas y de las ciudades, y potenciaba el aprendizaje sobre el mismo por parte de las administraciones regionales y locales y de otros actores relacionados con la movilidad sostenible (consultoras, operadores, tercer sector, etc.). Como se ha mencionado, también se pretendía superar la fragmentación de competencias, a través de la definición de un instrumento en el que, en base a incentivos económicos, los distintos niveles de gobierno colaborasen.

Los Planes se instrumentalizaron a través de un mecanismo de cogestión y cofinanciación con las Comunidades Autónomas, basado en convenios de colaboración plurianuales en los que el conjunto de actuaciones propuestas por el IDAE eran seleccionadas por ellas en función de sus posibilidades de gestión o estructura de consumo de energía. En base a ese funcionamiento, las Comunidades tenían que proponer medidas en todos los sectores en los que proponía actuar el Plan de Acción, elaborando su propio plan de trabajo (IDAE, 2007a). Al instrumentalizarse de la manera descrita, el Plan se configuró como un marco general dotado de la flexibilidad suficiente para que las Comunidades Autónomas pudieran desarrollar su respectivo “plan de acción regional”, de manera que se adaptara del modo más eficaz posible a la realidad de su contexto autonómico. En base a esto se dio lugar a 19 planes de trabajo diferentes (los de las 17 Comunidades Autónomas y las 2 ciudades autónomas).

Además de la cofinanciación o financiación completa (según las medidas), el IDAE aportó a las Comunidades Autónomas y a las ciudades asistencia técnica, directrices metodológicas y formación para la implantación y desarrollo de las medidas contenidas en el Plan, mientras que las Comunidades Autónomas, además de contribuir con financiación, eran responsables de la elaboración del plan regional o plan de trabajo (en el que se detallaba cómo se iba a implementar el Plan de Acción en sus respectivos marcos autonómicos) y la gestión de los recursos que recibían.

En total a través de los dos Planes de Actuación se han cofinanciado unos 500 planes de movilidad sostenible (IDAE, sin año) en ciudades de más de 50.000 habitantes y en ciudades de menor población. En el marco de la movilidad urbana también ha sido relevante la acción del IDAE en el ámbito de la promoción de la bicicleta, de los planes de transportes para empresas y de la implantación del camino escolar.

La observación de la acción realizada por el IDAE en el ámbito del sector transporte, pone de manifiesto que habiéndose llevado una inversión del 17% de todo el Plan de Acción, este sector ha derivado en un ahorro de energía final que es el 51% del total y en un ahorro del 38% de la energía primaria. Por otro lado, ha conseguido una reducción de las

emisiones que comprende el 45% de todo el Plan. Esta constatación pone de manifiesto el interés de derivar financiación hacia la mejora de la sostenibilidad de la movilidad de pasajeros y mercancías cuando se persigue el ahorro y la eficiencia energética (entrevista a Ángel Cediél. Ver apartado 5).

La observación del desarrollo de los Planes de Acción (aún a falta perspectiva temporal para valorar sus resultados) pone de relieve que han jugado un papel relevante en introducir la movilidad urbana sostenible en las agendas municipales y autonómicas, y han contribuido notablemente a mejorar la capacidad técnica de los decisores y técnicos que desde las administraciones regionales y locales trabajan en el marco de la movilidad. También han contribuido a hacer visible este ámbito de política, al propiciar la reflexión y el debate sobre el tema y a través de una labor de difusión que se pretende ampliar en el futuro a través de la sistematización de las experiencias desarrolladas en el marco de los dos Planes de Acción mencionados.

### **3.4. La falta de un marco legislativo a escala nacional**

Entre las medidas que propone la mencionada EEMAU para avanzar hacia una movilidad más sostenible en los ámbitos locales, es de interés subrayar la que hace referencia al desarrollo de una normativa básica a escala nacional sobre movilidad sostenible, en la que se puedan inspirar las leyes de movilidad autonómica en el ámbito metropolitano y las ordenanzas municipales de movilidad urbana. En este sentido, en el documento, se hace mención a que desde el mes de marzo de 2007 se estaba trabajando en el *proyecto de Ley de Movilidad Sostenible* por parte de un grupo de trabajo liderado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, formado por representantes del Ministerio de Fomento, Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Interior y el IDAE (MARM, 2008)<sup>10</sup>. La Ley de Movilidad ha encontrado problemas para salir adelante, en gran medida por falta de acuerdo entre los distintos niveles de gobierno.

Como se ha apuntado más arriba, algunos elementos relativos a la movilidad, y en particular a la movilidad urbana, que previsiblemente iban a ser recogidos dentro de los contenidos de la mencionada Ley, se plasmaron en la Ley de Economía Sostenible, que los incluyó “en espera” de que la Ley de Movilidad Sostenible fuera finalmente aprobada.

La Ley de Economía Sostenible aborda el tema del transporte y la movilidad en su Capítulo III. La visión plasmada en ella es consistente con la introducida por los documentos elaborados a partir de 2004 mencionados hasta aquí, aunque mucho más limitada. En particular, en relación a la movilidad sostenible se remarca que las administraciones públicas deberán promover el derecho a la movilidad de los ciudadanos desde condiciones de accesibilidad y seguridad y con el mínimo impacto ambiental y social posible. Además se establece que estas también deberán potenciar la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las

---

<sup>10</sup> La elaboración de una Ley de Movilidad Sostenible por parte del Gobierno aparece también mencionada en la Disposición adicional séptima de la Ley 34/2007 de Calidad del aire y protección de la atmósfera, de noviembre de 2007.

personas y las mercancías. La Ley potencia el desarrollo de los Planes de Movilidad Sostenible por parte de las administraciones locales (de manera independiente o agrupada), retomando el impulso que el PEIT intentó dar a la realización de los mismos en su momento. Para ello, además de poner la existencia de un Plan de Movilidad Sostenible como condición para la asignación de ayudas o subvenciones al transporte urbano incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (a partir del 1 de enero de 2012), esboza el contenido de los mismos y establece que se garantice en su desarrollo la participación pública y la aplicación de las directrices presentes en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (Artículos 101 y 102<sup>11</sup>). Por otra parte, en su Disposición adicional decimonovena, establece que en el plazo de seis meses desde la aprobación de la misma, el Gobierno presentaría a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible que sentara las bases “*para fomentar la accesibilidad y la movilidad sostenible, reforzar la seguridad del tráfico de personas y mercancías y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero*” (Ley 2/2011). Dicho Proyecto de Ley no llegó a presentarse antes del fin de la anterior legislatura (noviembre de 2011).

Aunque rebasa el límite temporal en el que se centra este trabajo, hay también que resaltar que el Artículo 102 de la Ley de Economía Sostenible que condicionaba la financiación de los sistemas de transporte público por parte de la Administración General del Estado al desarrollo de los planes de movilidad por parte de las ciudades (y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible), ha entrado en una moratoria en virtud de la Ley 2/2012, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. En base a la misma se ha modificado con vigencia indefinida dicho artículo, quedando redactado como sigue: “*A partir del 1 de enero de 2014, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible*” (Ley 2/2012). Como se desprende de este texto se ha retrasado a 2014 la obligatoriedad de los municipios de dotarse de un marco estratégico general (PMUS) en el que basar las acciones a desarrollar en el ámbito de la movilidad urbana, lo que retrasará también el efecto del esfuerzo y recursos destinados a este marco de política durante el periodo 2004-2011.

En el proceso señalado el desarrollo de un marco legislativo común para el país ha quedado pendiente y la idea está perdida fuerza, a pesar de constituir uno de los ámbitos desde los que expertos y técnicos señalan la necesidad de actuar y seguir trabajando.

En el momento presente se está consolidando la transición entre lo llevado a cabo por el Gobierno anterior y lo que propone el Ejecutivo actual. Del análisis realizado emerge la importancia de que la tarea llevada a cabo desde el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, el Ministerio de Fomento o el IDAE durante las legislaturas anteriores en el ámbito de la movilidad urbana siga desarrollándose y consolidándose. Esto permitiría seguir avanzando en la consecución de una movilidad urbana y metropolitana más sostenible aprovechando los pasos ya dados, dando continuidad a lo que está funcionando y reflexionando sobre cómo mejorar aquello que no responde a las expectativas fijadas. Esa reflexión habría de extenderse a entender las limitaciones que

<sup>11</sup> BOE nº 55 de 5 de marzo de 2011.

están presentes en el escenario actual que han derivado, entre otros aspectos, en la imposibilidad de aprobar durante la pasada legislatura la Ley de Movilidad Sostenible. Acometer este paso conllevaría la tarea de entender donde es débil la capacidad de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y empezar a trabajar para establecer canales y mecanismos que desde el respeto por las competencias respectivas, faciliten el diálogo y la negociación.

#### **4. Reflexiones sobre el marco de actuación y sus resultados en el ámbito de la movilidad urbana en el periodo 2004-2011 por parte de la Administración General del Estado**

La revisión llevada a cabo pone de manifiesto que la movilidad urbana ha emergido durante el periodo de análisis como un tema con entidad propia dentro de la acción de la Administración General del Estado y constituye un aspecto que, a diferencia del periodo transcurrido entre 1996 y 2004, ha conseguido hacerse un lugar en la agenda de las instituciones.

Así, se observa que se ha dado una búsqueda de espacios de actuación que se ha plasmado principalmente en: la inclusión de la movilidad urbana y metropolitana como tema con cabida explícita en el contenido del PEIT; la puesta a disposición de las administraciones autonómicas y locales de ayudas económicas para incentivarlas a dar pasos hacia modelos de movilidad más sostenibles a través de la implementación de distintos instrumentos (principalmente los Planes de Acción gestionados por el IDAE); el desarrollo de una actividad de provisión de directrices y pautas de actuación para todos los actores implicados en las políticas urbanas; y la incentivación del desarrollo por parte de los poderes locales y autonómicos de los planes de movilidad sostenible municipales o supra municipales. Es de destacar el énfasis con el que se ha recomendado la elaboración de estos últimos en todos los instrumentos revisados.

Todo lo mencionado pone de relieve una atención hacia el tema de la movilidad urbana que no tiene precedentes en el caso español.

En todos los instrumentos y documentos revisados se hace mención la transformación de la gobernanza multinivel. En este sentido se pone de manifiesto (en gran medida observando la genealogía del PEIT y en particular sus conexiones con el PDI de 1993, explicitadas en el propio documento) que persiste en la Administración General del Estado el interés de ejercer una labor activa en relación al tema urbano (a pesar de no tener competencias), desde el entendimiento de la ciudad como un ámbito de competencias concurrentes en el que concertar la acción de la Administración General, las Comunidades Autónomas y las Ciudades. Desde la revisión realizada se percibe la intención de dar lugar a un cambio en el modelo de gobernanza en la línea que han señalado autores como Sevilla para mejorar la coordinación entre el Gobierno Nacional, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, en las que todos actúen en base a instrumentos (existentes o por crear) de concertación, poniendo el foco en el hecho de que *“el Estado autonómico es mucho más que transferencias unilaterales de competencias, con suma cero”* (Sevilla, 2010). La concertación que proponen instrumentos como el PEIT y el resto de documentos analizados, pone de relieve la existencia de pulsiones que estarían intentando dar paso a un modelo distinto de gobernanza en la que la coordinación y el diálogo entre niveles de la Administración desempeñen una parte importante de la tarea de gobierno, haciendo evolucionar el

modelo presente (que habría derivado en la división de las competencias de manera neta, sin crear suficientes arenas e instrumentos de consenso, al haber evolucionado hacia la fragmentación, en vez de hacia la colaboración que habría de ser inherente en muchos ámbitos de política al Estado de las Autonomías).

La intención recogida por el PEIT y los documentos propositivos y de directrices revisados, relativa a propiciar la concertación entre todos los niveles de gobierno en relación a la movilidad urbana, es el paso más explícito dado en esta línea, ya que después de siete años (el PEIT es de 2005) hay que señalar que dicha pulsión estaría encontrando problemas para pasar del ámbito propositivo a la práctica, en gran medida debido a la dificultad que encuentran los distintos niveles institucionales para establecer arenas de diálogo y para ejercer sus competencias en base a escenarios concertados.

La revisión de los instrumentos desarrollada más arriba, pone también de relieve que la transformación de la gobernanza en sus dimensiones horizontal (inter departamental) y de participación está presente en todos ellos, permitiendo afirmar que este tema ha sido introducido en el “discurso” de las instituciones del Estado. En efecto, en los instrumentos y documentos analizados se apunta a la integración de la política de movilidad en el marco de estrategias integrales para el medio urbano, con el fin de evitar los planteamientos sectoriales en el enfoque y en la implementación de las medidas, lo que conlleva la colaboración entre diferentes departamentos o áreas de gobierno. Por otra parte, la revisión llevada a cabo pone de manifiesto la toma de conciencia respecto a la necesidad de implicar a todos los actores relevantes del ámbito local en el que se implementarán las políticas de movilidad urbana en base a motivaciones de legitimidad y eficiencia.

Todo ello pone de manifiesto que se habría empezado a introducir un cambio de enfoque a nivel de la Administración General del Estado respecto a las políticas urbanas de movilidad (que se observa también en otros ámbitos, como las políticas de regeneración o la acción contra el cambio climático). Desde este enfoque se remarca la necesidad de reintroducir a la ciudadanía y los actores locales (económicos, sociales, ambientalistas, etc.) en los procesos de planificación y la implementación de las actuaciones que derivan de las políticas, con el fin de legitimar los procesos e implicar a la ciudadanía en las medidas a desarrollar. También, en algunos casos, se pone de manifiesto la asunción de la visión que ve necesaria la transformación de la gobernanza para dar lugar a una mejora de la calidad de los lugares en los que se desarrolla la vida de los ciudadanos (Healey, 2006) (entendiendo esa calidad como algo más amplio que la calidad ambiental, incluyendo en ella el conjunto de relaciones que se dan entre distintos actores y que hacen emerger factores de mejora, de capacitación y de resiliencia a nivel local, que no aflorarían de no existir ese marco proclive a la colaboración).

El cambio señalado tiene que abrirse camino ante las limitaciones inherentes a la fragmentación que caracteriza la arquitectura institucional del país y la actuación basada en prácticas de gobierno no colaborativas, capaces de ralentizar e incluso paralizar el desarrollo de normativa de ámbito nacional en relación a la movilidad (la mencionada Ley de Movilidad), a pesar de que es señalada por expertos y técnicos como un paso necesario para avanzar hacia una movilidad más sostenible.

En relación a la concertación entre actores, como se ha visto más arriba, el PEIT preveía la creación del denominado Foro de la Movilidad, que finalmente no ha sido constituido. Su creación hubiera supuesto un paso importante hacia la transformación de la gobernanza en relación a las políticas de movilidad y en particular a las de movilidad urbana. Por esta razón desde la perspectiva de este trabajo no puede dejar de señalarse

como una oportunidad perdida y un paso que habría que dar en el futuro cercano. El establecimiento de un foro de estas características con un funcionamiento permanente proveería, entre otras ventajas, el conocimiento mutuo entre los distintos actores y, más allá de esto, la reflexión conjunta de todos ellos en relación a los problemas a resolver y las respuestas a dar. Dicha reflexión permitiría dar lugar a visiones compartidas asumidas por todos los actores implicados, en las que todos se pudieran sentir identificados, derivando por lo tanto en modos de proceder capaces de superar las situaciones de conflicto que bloquean los procesos de toma de decisiones. También permitiría que las instituciones se beneficiaran del conocimiento no experto a la hora de diseñar las políticas y que se facilitara la coordinación y el nacimiento de partenariados público-privados.

Además el establecimiento de un foro de diálogo entre los diferentes niveles de gobierno en el que también estuvieran presentes los consorcios o autoridades del transporte introduciría eficacia en el planteamiento de las políticas en el contexto nacional, al evitar la superposición de políticas estatales, autonómicas y locales. Dicho marco de colaboración interinstitucional fue posible durante los años ochenta y primeros noventa en múltiples ámbitos de política, cuando la Administración Central trabajó en colaboración con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos para ayudarlas a asumir sus nuevas competencias.

Un paso más en esta reflexión permite señalar que la colaboración interinstitucional en torno a la movilidad urbana debería contextualizarse en un ámbito más amplio de debate y cooperación en relación al tema urbano en general, con el fin de vencer la lógica sectorial con la que se vienen definiendo las políticas urbanas de movilidad en el marco español a pesar de lo recomendado en el conjunto de instrumentos revisados.

En relación a la acción de la Administración General del Estado consistente en la provisión de directrices durante el periodo de estudio, hay que señalar que esta ha derivado en que las administraciones autonómicas y locales cuenten con recomendaciones y líneas guía para afrontar su acción en el ámbito de la movilidad en el medio urbano desde la óptica de la sostenibilidad. Como se ha apuntado, esta circunstancia constituye una condición no suficiente, pero sí necesaria, para que las Comunidades Autónomas que hasta el momento han sido menos proactivas en relación a este tema tengan a su alcance un marco de actuación en el que basar su acción de gobierno. La existencia de este marco puede ayudar a homogeneizar la acción autonómica que en el momento presente se caracteriza por actuaciones muy diferentes (que van desde la provisión de un marco legislativo y el desarrollo de los instrumentos que permiten su implementación, como en el caso de Cataluña y la Comunidad Valenciana, a la ausencia de acción y de atención al tema). El papel a jugar por parte de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible es especialmente importante mientras falte un marco legislativo a nivel nacional en relación a este tema.

Como se ha visto, uno de los ámbitos desde los que la Administración General del Estado ha incidido en la movilidad urbana sostenible al tiempo que evitaba invadir competencias de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, ha sido la provisión de fondos dirigidos a las administraciones regionales y locales, condicionada a que estas desarrollen determinados tipos de actuaciones cumpliendo unos criterios previamente acordados. El ejemplo más claro de esta forma de actuar durante el periodo que ocupa este estudio ha sido la acción del Ministerio de Industria a través del IDAE en el marco del Plan de Acción 2005-2007 y el Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y

Eficiencia Energética en España 2004-2012. Dentro de los mencionados Planes de Acción se han situado un número relevante de marcos de actuación y acciones concretas que han contado con el interés de todas las Comunidades Autónomas y han supuesto que las recomendaciones provistas por los documentos de directrices mencionados más arriba pudieran ponerse en práctica en muchos marcos locales.

Además de los resultados prácticos en los que ha derivado esta labor del IDAE (desarrollo de PMUS, desarrollo de planes de transporte al trabajo, etc.), se han dado una serie de resultados intangibles que tienen que ver con la introducción de la reflexión sobre la movilidad urbana y metropolitana en muchas realidades locales y autonómicas a través de la gestión de las medidas de los Planes de Acción, así como el aprendizaje en relación al tema que han adquirido los decisores y técnicos de los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas responsables de este área de actuación. Hay que señalar que los mencionados Planes se han constituido en instrumentos de concertación que han propiciado la cooperación multinivel, demostrando que esta es posible cuando existe voluntad política.

La revisión de los instrumentos mencionados pone de manifiesto que desde la Administración General del Estado se apuesta por el plan de movilidad urbana como instrumento para planificar la movilidad de personas y mercancías en las ciudades desde planteamientos de sostenibilidad que incluyen la colaboración interinstitucional y de participación de la comunidad local. En España, debido a lo reciente de su aplicación todavía no se ha llevado a cabo una primera valoración sistemática de los planes implementados, lo que constituye una línea de investigación y reflexión de interés a los ojos de este trabajo (en particular es de interés entender en qué medida los planes de movilidad urbana sostenible están siendo capaces de introducir enfoques como el participativo y la colaboración interinstitucional, así como su grado de coordinación con otras políticas locales y la planificación territorial, en las que han de integrarse). En todo caso, y a la espera de que se lleve a cabo dicha revisión, se percibe la insuficiente integración de estos instrumentos con las políticas urbanas, sobre todo con el planeamiento, así como la dificultad para que pongan en marcha procesos realmente participativos (no meramente informativos) y multinivel. Así pues, también en relación a este tema se detecta que, a pesar de la intencionalidad que muestran los instrumentos revisados, los mencionados extremos encuentran problemas para implementarse a través de los planes de movilidad de muchas ciudades españolas, por lo que también en relación a este tema es necesario llevar a cabo una reflexión crítica sobre la consecución de los objetivos desde los que se ha venido potenciando su elaboración en los contextos locales del país por parte de la Administración General del Estado.

En el escenario actual, en el que se ha dado un cambio de Ejecutivo en virtud de las elecciones de noviembre de 2011, cobra importancia poner en evidencia el camino recorrido en este ámbito de actuación (sus aspectos positivos y negativos), con el fin de que las políticas iniciadas y sus primeros resultados consigan consolidarse y los recursos utilizados den sus frutos. El cambio de Gobierno mencionado también constituye el momento idóneo para reflexionar sobre lo llevado a cabo durante los años anteriores y actuar con sentido crítico allí donde los objetivos no se han conseguido alcanzar o las actuaciones se han mostrado insuficientes, poco eficaces o inexistentes. La reflexión llevada a cabo pone de manifiesto la importancia de construir sobre la experiencia adquirida.

Desde la perspectiva de este trabajo se considera que la atención prestada al tema urbano en general y a la movilidad urbana en particular ha de mantenerse en el periodo que está iniciando y que esta ha de seguir apuntando hacia una acción concertada entre los diferentes niveles de gobierno, dando lugar a los mecanismos y canales de diálogo que a pesar de estar presentes desde el ámbito propositivo no han conseguido abrirse camino durante el periodo de estudio.

A pesar de las limitaciones señaladas, el análisis de la acción realizada por la Administración General del Estado en relación a la movilidad urbana pone de manifiesto la dimensión y relevancia de la misma. Esta relevancia se detecta al comparar dicha acción con la ausencia de ella durante periodos anteriores. Es desde esta constatación que, aunque en términos absolutos, y desde lo dicho más arriba, la contribución hecha puede ser considerada insuficiente (sobre todo si se compara con lo que países, como Francia o Reino Unido, vienen haciendo desde el Gobierno Central por actuar en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana), en términos relativos constituye un primer paso positivo a tener en cuenta, sobre el que construir la acción futura.

## 5. Agradecimientos

La parte relativa a la acción del IDAE (apartado 3.2) no hubiera sido posible sin la disponibilidad de Ángel Cediél Galán (Responsable de Proyectos del Departamento de Transporte del IDAE) a ser entrevistado y a proveer información documental en el marco del Proyecto de Investigación “Acciones y herramientas desarrolladas por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades en el ámbito de la movilidad urbana sostenible desde la perspectiva de la Gobernanza durante el periodo 2004-2011” en el que está trabajando la autora de esta Comunicación Técnica en el CEDEX.

## 6. Bibliografía referenciada y consultada:

**Aparicio Moruelo, A.** (2005): “El PEIT en las ciudades: hacia la definición concertada de planes de movilidad sostenible”, en *Carreteras*, número 141, pp.7-22.

**Banister, D.** (2005): *Unsustainable transport: City transport in the new century*. London, Routledge.

**Banister, D.** (2008): “The sustainable mobility paradigm” en *Transport Policy*, volumen 15, pp. 73-80.

**Blanco, I. y Gomá, R.** (2006): “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma”, en *Ekonomiak*, número 2, pp.11-27.

**Cediél Galán, A.** (2012): *La Estrategia Española de Ahorro y Eficiencia Energética. Planes de Acción y Programas Estratégicos*. Presentación en el Curso de Técnico Especialista en Planes de Movilidad Urbana Sostenible organizado por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos de Madrid en febrero de 2012. No publicada.

**Comisión Europea** (1990): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento: Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano*. COM(90) 218.

**Comisión Europea** (2002): *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

**Comisión Europea** (2004): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*. COM(2004) 60 final.

**Comisión Europea** (2006): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. COM(2005) 718 final.

**Comisión Europea** (2007): *Libro Verde. Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*. COM(2007) 551.

**Comisión Europea** (2009): *Plan de Acción de Movilidad Urbana*. COM(2009) 490 final/2.

**De Gregorio Hurtado, S.** (2012a): *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España*. Tesis Doctoral, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Universidad Politécnica.

**De Gregorio Hurtado, S.** (2012b): "La regeneración urbana en la acción estatal en España durante el periodo 2004-2011. Una historia a continuar", en *Perspectivas*, número 1, septiembre de 2012, San Juan (Puerto Rico), pp. 27-51.

**Fernández Lafuente, F.** (1994): "Una política para las ciudades. Desarrollo del Plan Director de Infraestructuras en Medio Urbano", en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, número 99, pp. 19-30.

**Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)** (2011): *La Estrategia Española de Movilidad Sostenible y los Gobiernos Locales*. FEMP, Madrid.

**Healey, P.** (2006): *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan, Londres (ed. orig., Londres 1997).

**Healey, P.** (2003): "Collaborative Planning in Perspective", en *Planning Theory*, volumen 2 (2), pp. 101-123.

**Healey, P.** (1998): "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning", en *Environment and Planning*, volumen 30, pp. 1531-1546.

**Herce, M.** (2009): *Sobre la movilidad en la ciudad*. Editorial Reverte, Barcelona.

**IDAE** (2011): *Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4). Anexo I: Propuesta de Medidas Prioritarias. Sector Transporte (Ejercicio 2011)*. Madrid.

**IDAE** (2007a): *Plan de Acción 2008-2012*. Madrid.

**IDAE** (2007b): *Plan de Acción 2008-2012. Resumen Ejecutivo*. Madrid.

**IDAE** (2006): *Guía práctica para la elaboración e implementación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible*. Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía. Ministerio de Industria, Madrid.

**IDAE** (2004): *¡Movilidad Sostenible para todos! Cómo reflejar las necesidades de colectivos específicos en las políticas locales para fomentar una movilidad sostenible*. IDEA. Ministerio de Industria, Madrid.

**Innes, J.** (1995): "Planning Theory's Emerging Paradigm", en *Journal of Planning Education and Research*, volumen 14(3), pp. 128-135.

**Innes, J. y Booher, D.** (2000a): *Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century*. Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.

**Innes, J. y Booher, D.** (2000b): *Collaborative Dialogue as a Policy-Making Strategy*. Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.

**International Association of Public Transport (UITP) and European Union Committee** (2006): *The role of public transport to reduce greenhouse gas emissions and improve energy efficiency*, disponible en [http://www.uitp.org/eupolicy/positions/2006/03/Climate\\_Change\\_EN.pdf](http://www.uitp.org/eupolicy/positions/2006/03/Climate_Change_EN.pdf)

**Kennedy, C., Miller, E., Shalaby, H.M. y Coleman, J.** (2005): "The four pillars of Sustainable Urban Transportation" en *Transport Reviews*, volumen 25, número 4, pp. 393-414.

**Ministerio de Fomento** (2003): *Encuesta de movilidad de las personas residentes en España*. Movilia. Ministerio de Fomento, Madrid.

**Ministerio de Fomento** (2000): *Plan de Infraestructuras 2000 – 2007*. Ministerio de Fomento, Madrid.

**Ministerio de Fomento** (2005): *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT)*. Ministerio de Fomento, Madrid.

**Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM)** (2007): *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia*. MARM, Madrid.

**Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM)** (2008): *Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano*. MARM, Madrid.

**Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM)** (2009): *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*. MARM, Madrid

**Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM)** (2011): *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*. MARM, Madrid.

**Ministerio de Obras Públicas Transporte y Medioambiente (MOPTMA)** (1997): *Informe Nacional de España Habitat II*, disponible en <http://habitat.aq.upm.es/in/lista.html>

**Ministerio de la Presidencia** (2009): *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Ministerio de la Presidencia, Madrid.

**Ministerio de Vivienda** (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de Vivienda, Madrid.

**Monzón de Cáceres, A. y López Lambas, M. E.** (2009): "Planes de movilidad urbana: ¿agentes del cambio o cambio de los agentes?", en *Ingeniería y Territorio*, NÚMERO 86, pp. 20-25.

**Ministerio de Vivienda** (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de Vivienda, Madrid

**Panel de Alto Nivel de Sostenibilidad Global del Secretariado General de Naciones Unidas** (2012): *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing*. Naciones Unidas, Nueva York.

**Peces-Barba Martínez, G.** (2002): "Una lectura de la Constitución española" en Cucó, A., Romero, J. y Farinós, J (editores). *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Valencia, Universitat de Valencia, pp. 67-77.

**Pérez, J. M., Cádiz, J. C. y Vigil, C.** (1994): "El Plan Director de Infraestructuras. Un nuevo intento hacia la planificación integrada", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, número 99, pp.31-37.

**Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE** (2010): *Declaración de Toledo*. Disponible en [http://www.fomento.gov.es/NR/rdonlyres/C312A772-7347-40A6-A207-722665ECE9A6/111530/6\\_declaracion\\_Toledo.pdf](http://www.fomento.gov.es/NR/rdonlyres/C312A772-7347-40A6-A207-722665ECE9A6/111530/6_declaracion_Toledo.pdf)

**Subirats, J.** (2004): "Reflexiones desde el ámbito económico y social ¿Qué democracia para qué sociedad? Una propuesta de reflexión tras 25 años de transformaciones sociales y políticas", en *Ciclo de Conferencias: "Democracia y Disidencia: 25 años de*

*evolución e involución en la convivencia*”, Fundación Bartolomé de Carranza, Pamplona, abril de 2004.

**Subirats, J.** (2010): “Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas”, en *Ekonomiaz*, número 74, pp. 16-35.

**Sevilla, J.** (2010): “La sostenibilidad del Estado de bienestar. Las reformas que necesitamos”, en *El País*, 21 de abril de 2010.

#### **Legislación y órdenes:**

Orden FOM/2330/2007, de 26 de julio, por la que se publica la convocatoria para el año 2007, de las ayudas a programas piloto que promuevan la movilidad sostenible en ámbitos urbanos y metropolitanos.

Orden FOM/2388/2008, de 24 de julio, por la que se publica la convocatoria para el año 2008 de las ayudas a programas piloto que promuevan la movilidad sostenible en ámbitos urbanos y metropolitanos.

Orden FOM/3863/2008, de 22 de diciembre, por la que se conceden las ayudas del Subprograma Nacional para la movilidad sostenible y el cambio modal en el transporte, Acción Estratégica Energía y Cambio Climático, en el marco del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, 2008-2011. (Boletín Oficial del Estado número 4 de 2009).

Llei 9/2003, de 13 de juny, de la Mobilitat.

Ley 34/2007 de Calidad del aire y protección de la atmósfera.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (Disposición final trigésima primera. Modificación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible).

#### **Páginas web:**

Ministerio de Fomento: [http://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/](http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/)