

Libras

Artículos y notas de investigación
Articles and Research Notes

Políticas de movilidad urbana desarrolladas desde la Administración General del Estado en España ¿La emergencia de un nuevo actor?

URBAN MOBILITY POLICES DEVELOPED BY THE CENTRAL GOVERNMENT IN SPAIN. THE EMERGENCE OF A NEW STAKEHOLDER?

Sonia DE GREGORIO HURTADO*

PÁGINAS 27-46

Fecha de recepción: 2013.02.21 • Fecha de revisión: 2014.06.30 • Fecha de aceptación: 2014.07.30

RESUMEN

Durante el periodo 2004-2011 la Administración General del Estado (AGE) ha llevado a cabo una acción en el ámbito de la movilidad urbana sin precedentes en el marco español. Entre los factores que han favorecido esta acción es destacable la influencia de la Unión Europea (UE), frente a la cual el Gobierno Central tiene que desempeñar el papel de mediador entre las instituciones comunitarias y las regionales. Aunque la AGE no tiene competencias directas para actuar en este ámbito de política, ha desarrollado un conjunto de actuaciones que, evitando invadir responsabilidades de los niveles inferiores de gobierno, la han permitido ejercer una acción que la identifican como un agente relevante. Este trabajo lleva a cabo una revisión de esa acción, focalizando en los mecanismos utilizados, con el fin de entender en qué medida podría haber dado lugar a un proceso de transformación de la gobernanza al abrir un espacio de actuación a la AGE en relación a la movilidad urbana, basado en la concertación con las Comunidades Autónomas y las Ciudades. Los resultados a los que se llega permiten afirmar que el papel jugado ha contribuido a consolidar la movilidad urbana como un ámbito de política y ha producido efectos en las administraciones autonómicas y en las Ciudades. Pone de relieve, asimismo, la existencia de limitaciones inherentes a la arquitectura institucional, a la cultura política y a los procesos de toma de decisiones que han cercenado los resultados de la acción desarrollada.

PALABRAS CLAVE

Movilidad Urbana, colaboración, gobernanza, Administración General del Estado (AGE).

ABSTRACT

During the period 2004-2011 the General Administration of the State has acted as a relevant stakeholder in the field of urban and metropolitan mobility. Its performance has been driven, among other factors, by the influence of the European Union (EU) as it has to play a role of mediator between the EU and regional institutions. According to the allocation of government responsibilities established by the Spanish Constitution, the Central Government has no direct powers to act in this policy area. As a result it has developed during the period under analysis a number of actions based on mechanisms that preserve the responsibilities of the lower tiers of government. On the basis of this action this work identifies the General Administration of the State as a significant actor in the field of urban mobility during the period 2004-2011. This article undertakes a review of the action developed, focusing on the mechanisms used in order to understand to what extent it could have led to a transformation of the governance that makes possible the action of the General Administration of the State in the field of urban mobility based on collaboration with Regions and Cities. The outputs of the research confirm that the role played by the Central Government has contributed significantly to strengthen urban mobility as a policy area, producing effects on the regional administrations and the cities. Besides, the results highlight the inherent limitations of the institutional architecture, the culture of organizations and the decision-making processes, that have importantly limited the effect of the action developed.

KEYWORDS

Urban mobility, collaboration, multi-level governance, central government.

Introducción

Durante el periodo 2004-2011, en el que se centra este trabajo, se ha dado en España un desarrollo relevante de acciones que tienen como objetivo conseguir una movilidad urbana

* Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento. Email: sonia.degregorio@upm.es. La autora expresa su agradecimiento a las personas que ha entrevistado en el marco del proyecto de investigación del CEDEX “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 contexto del cual se sitúa este artículo, en particular a Soledad Perlado, Ángel Cediél y Manel Ferri. También agradece a Laura Crespo y Fernando Jiménez su contribución al trabajo a través de numerosas charlas informales; a Antonio García Pastor la provisión de información; a Alberto Compte su compromiso con el proyecto; y al Profesor Ángel Aparicio su aportación científica.

más sostenible por parte de los distintos niveles de gobierno. Entre ellos la Administración General del Estado (AGE) ha llevado a cabo una actividad que, a pesar de lo limitado de sus competencias para actuar en el medio urbano en base al mandato constitucional, permite señalarla como un actor relevante, al haber jugado un papel que ha derivado en la consolidación de la movilidad urbana como un tema de política y en propiciar la reflexión y la acción en torno al mismo por parte de los demás niveles de gobierno. Esto ha quedado reflejado en el número de acciones puestas en marcha desde distintos ámbitos durante el periodo objeto de estudio, que se han plasmado principalmente en la aprobación de planes, el lanzamiento de estrategias con provisión de directrices y en la implementación de instrumentos económicos incentivadores. Esta acción de la AGE se contextualiza en una reflexión más amplia sobre la actuación en el medio 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) durante el periodo de estudio (De Gregorio, 2012a) y que abarca también temas como el cambio climático, la regeneración urbana integrada y el desarrollo urbano sostenible. Las motivaciones que han llevado a la Administración General del Estado a dirigir su atención a la temática urbana, y en particular a la movilidad, desde una perspectiva concertadora durante el periodo 2004-2011 son de diversa índole.

La influencia recibida desde la Unión Europea y la acción particular de los países integrados en la misma. En relación a la acción comunitaria, ya en 1990 (en el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano* (Comisión Europea, 1990)) se señalaba la necesidad de actuar en la ciudad desde una acción concertada de todos los niveles de gobierno. Esta visión ha sido desde entonces mantenida y difundida a través de los textos comunitarios (comunicaciones de la Comisión, Declaraciones de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano, etc.), incentivada desde un marco teórico-práctico de influencia nórdica y anglosajona que ha llevado a señalar la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en torno a las políticas públicas (y por ende también a las políticas urbanas, entre ellas 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. Esta visión también se ha venido proponiendo como un eje de actuación que legitima las políticas al hacer posible la participación de todos los actores relevantes (no sólo los institucionales) y que mejora la calidad de los lugares a través de la movilización de recursos y la construcción de la capacidad que derivan del diálogo y el consenso entre los actores. A esta visión se añade 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 («los principios de las políticas de desarrollo urbano deberían asentarse a nivel nacional» (Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, 2007: 7)).

A 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 al desarrollo urbano sostenible y, a su vez para alcanzar éste, a la regeneración urbana integrada como modo de proceder para revitalizar los barrios europeos (Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano, 2010). Esta cuestión ha resultado en que en su papel de transmisora de los acuerdos europeos al ámbito español la AGE haya promovido a través de la provisión de directrices para la mejora del medio urbano una visión holística, en la que es necesaria la integración de la movilidad, al señalarse y entenderse como una de las funciones urbanas que mayor impacto tiene sobre el medio físico en el que se desarrolla y como una condición para mejorar la calidad de vida y para que las ciudades sean competitivas en el marco global. Esa visión de 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 consi-

derada 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 (por ejemplo, a nivel europeo el transporte urbano es responsable aproximadamente del 23% del total de las emisiones de CO₂ debidas al transporte (Comisión Europea, 2011)). Por esta razón desde el ámbito del Gobierno Central se han puesto en marcha durante el periodo de estudio acciones que tenían como objetivo incidir en la movilidad urbana con el fin de reducir las emisiones a través de la mejora de la eficiencia energética y la reducción del uso de combustibles fósiles.

Además de la influencia comunitaria, otro factor que está en el origen de la acción estatal objeto de este trabajo, se encuentra en el interés que se detecta por parte de la AGE desde los años ochenta por trabajar desde sus competencias en infraestructuras y transporte, dando lugar a un clima de concertación entre los tres niveles de gobierno (central, autonómico y local) que la permita actuar en el medio urbano, al entender la ciudad como un ámbito de competencias concurrentes, donde estas han de integrarse para reforzar mutuamente los efectos de los recursos puestos a disposición y evitar duplicidades o acciones contradictorias. Esta circunstancia, ha quedado latente en algunos periodos, mientras que se ha explicitado en otros de manera clara a través de los textos institucionales (De Gregorio, 2012b). Esta última situación se ha dado en dos momentos: a principios de los noventa, a través del *Plan Director de Infraestructuras (PDI)* de 1993 y durante el periodo de estudio de este trabajo, quedando expresada en el *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT)* de 2005. Ambos documentos explicitaron el interés de buscar espacios de actuación en la ciudad por parte la AGE basados en la concertación con los gobiernos autonómicos y locales desde las competencias de transporte e infraestructuras.

También es de interés apuntar que, a pesar de las limitaciones competenciales que la Administración General del Estado tiene para actuar en el medio urbano, ha conservado desde la integración de España en la Unión Europea en 1986 (entonces Comunidad Económica Europea) la responsabilidad de representar al país en las reuniones sectoriales sobre el tema urbano. Esta tarea ha mantenido a la Administración Central activa en el ámbito de las políticas urbanas, ya que en su estructura ha permanecido presente de modo más o menos intenso según los periodos una actividad de reflexión y trabajo en torno al tema de la ciudad. Esta línea de trabajo ha conllevado que, a pesar de haber “devuelto” las competencias en relación a las políticas urbanas a las Comunidades Autónomas y a las ciudades, en virtud del mandato constitucional, el Estado siga contando con capacidad técnica en relación a este tema. Esta capacidad es la que se ha movilizó en los momentos en los que desde la AGE se ha apuntado la intención de dar lugar a la concertación con los niveles de gobierno inferiores para actuar en el medio urbano de manera consensuada.

Además de todo lo señalado hasta aquí, merece la pena recalcar un hecho que está implícito en los párrafos anteriores, en los que se habla de los distintos ejes a través de los cuales la acción comunitaria ha influenciado el quehacer de la AGE: se trata del papel que esta tiene que desempeñar como mediadora entre las instituciones comunitarias, las regionales y locales en relación a todos los ámbitos de política, actuando para trasponer al marco nacional la legislación, las estrategias y las líneas guía aprobadas en el contexto de la UE. Este hecho, junto a la limitación de competencias que el Estado tiene para actuar en el medio urbano en el marco español, es una de las principales razones que han de ayudar a avanzar hacia un modelo de gobernanza multi-nivel colaborativo, ya que en un contexto descentralizado como el nuestro ese papel mediador sólo puede ser jugado por la AGE en cooperación y coordinación con los niveles inferiores de gobierno y con las instituciones europeas.

Hay que señalar que la modalidad de gobernanza multi-nivel que caracteriza la realidad española cuando se trata de políticas que han de incidir sobre tema urbano y territorial, ha venido siendo descrita por la literatura como limitada por inercias relacionadas con la cultura de las organizaciones y por un sistema administrativo dividido en áreas y niveles que

prevalece sobre la visión integrada y la perspectiva estratégica (Farinós et al, 2005). Autores como Romero, Farinós, Subirach, Borja, Castells, Benavent Fernández de Córdoba, Sevilla, Hildebrand, Blanco y Gomà, entre otros, han abordado desde distintas ópticas este problema, poniendo de relieve que el interfaz interinstitucional es uno de los puntos débiles de la arquitectura institucional española y una asignatura pendiente.

Desde la constatación de las motivaciones que han estado en el base de la acción desarrollada por la AGE en el ámbito de la movilidad urbana durante el periodo de estudio y también de las limitaciones que el sistema presenta para poner en marcha procesos de colaboración en el diseño e implementación de políticas, este trabajo lleva a cabo una revisión de la actuación estatal en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana durante el periodo 2004-2011, focalizando en los mecanismos desde los que la AGE ha podido constituirse en agente sin invadir competencias autonómicas y locales, con el fin de entender a qué marco se ha dado lugar durante dicho periodo desde la perspectiva de la gobernanza, atendiendo a la legislación, directrices o iniciativas lanzadas desde el Gobierno Central, y a la creación, o no, de foros y mecanismos 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 más colaborativo en el ámbito de la política de movilidad urbana y metropolitana.

Esta tarea se ha llevado a cabo a través de la identificación de los principales ámbitos de política desde los que la AGE ha lanzado acciones con incidencia relevante en la movilidad urbana y metropolitana. Una vez identificados dichos ámbitos se han revisado y analizado los instrumentos de actuación (planes, estrategias, legislación, instrumentos económicos, etc.) desarrollados por la AGE. Además de la revisión de la documentación institucional se ha hecho uso de literatura académica, literatura gris y se han realizado entrevistas semi-estructuradas. Al centrarse en el tema descrito, el trabajo no analiza otros aspectos caracterizadores de esa acción estatal, como por ejemplo la dotación de financiación a los mencionados instrumentos. Al focalizar en el análisis del proceso de actuación, que se plasma en la aprobación e implementación de los instrumentos desarrollados, tampoco profundiza en los resultados alcanzados por los mismos, aunque en algunos casos se mencionan. En base a todo lo anterior se ha “reconstruido” la actuación llevada a cabo por la Administración General del Estado durante el periodo 2004-2011 en el ámbito de la movilidad urbana y se ha caracterizado desde la perspectiva de la gobernanza, llegándose a conclusiones y señalando recomendaciones. 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. El presente trabajo se propone como contribución a una reflexión sobre la que basar dicha transición, extrayendo enseñanzas y construyendo sobre lo ya realizado.

La Administración General del Estado como actor relevante en el ámbito de la movilidad urbana sostenible durante el periodo 2004-2011

Como se ha mencionado la atención del Estado hacia la movilidad urbana sostenible durante el periodo de estudio se ha plasmado a través de distintas vías que han tenido en común la búsqueda de mecanismos para no invadir las competencias de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Las principales actuaciones han consistido en la introducción de esta temática como contenido con entidad propia en el plan nacional de infraestructuras vigente durante el periodo de estudio, la provisión de directrices de actuación, el desarrollo de legislación, la puesta en marcha de instrumentos económicos incentivadores. También se detecta la intención de potenciar la difusión de buenas prácticas, la investigación y el seguimiento de las actuaciones y su revisión, con el fin de introducir innovación en este ámbito de política. A continuación se hace mención a los principales marcos desde los que ha actuado la AGE en el periodo objeto de estudio para incidir directa o indirectamente en el ámbito de la movilidad urbana.

La acción desde las competencias del Ministerio de Fomento instrumentalizada a través del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT)

En relación a la movilidad urbana la acción de la Administración General del Estado se enmarca principalmente 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 gestión de infraestructuras de transporte que dependen de él situadas en ámbitos urbanos (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, aun siendo de relevancia al afectar a los sistemas generales de transporte, son limitadas.

Desde este marco competencial, 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 acción 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 en relación a la actuación para mejorar la movilidad urbana y metropolitana desde un marco de colaboración entre los tres niveles de gobierno (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ciudades) y desde el entendimiento intersectorial de las actuaciones. Así, adoptando un enfoque en la línea introducida por el PDI once años antes, 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, 2005:128).

En el documento de diagnóstico del PEIT se justificaba esta intencionalidad en la necesidad de dotar de mayor coherencia al conjunto de políticas y actuaciones que inciden en las ciudades, al constatar que los sistemas de concertación que se habían puesto en marcha en este ámbito de política durante la década de los 90 habían ido evolucionando hacia un enfoque de negociación y acuerdo sobre aspectos y actuaciones puntuales, fragmentario y sin una concepción global, lo que en ocasiones causaba efectos contradictorios derivados de las distintas actuaciones (Ministerio de Fomento, 2004). Para superar esa situación se apuntaba a la planificación en el ámbito de la movilidad urbana, desarrollada a partir del establecimiento de objetivos comunes a alcanzar a través de actuaciones de mejora del transporte público y la gestión de la demanda (Ibídem). Desde esta intencionalidad el PEIT incluyó un apartado específico en el que daba cabida a la temática urbana, 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. Se focalizaba en la necesidad de actuar sobre la reducción de emisiones, la mejora de la eficiencia y calidad de los servicios y la responsabilización de los usuarios en la elección de su medio de transporte a través de la introducción de medidas de gestión de la movilidad. Dentro de esa visión también se planteaba potenciar los modos de transporte no motorizados.

En relación a la movilidad urbana las directrices sobre las que el PEIT fundamentó sus propuestas de actuación estaban basadas en gran medida en 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 concertada en la ciudad. Estas fueron las siguientes:

- «Inserción de las actuaciones del Ministerio de Fomento en un marco de reflexión concertada con las Administraciones Locales y Autonómicas, mediante la elaboración de

Planes de Movilidad Sostenible (PMS)» (Ministerio de Fomento: 2005: 128). Con esta línea de actuación se buscaba superar la falta de reflexión conjunta entre el Ministerio de Fomento y el resto de las Administraciones que se había dado en los años anteriores en relación a la actuación en el medio urbano. Se proponía abordar esta situación principalmente 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 aglutinador de la acción de las distintas administraciones. Este instrumento se utilizaba como una herramienta en base a la cual se podía dar una transformación de la gobernanza, al compendiar en torno al él a los distintos actores, avanzar en la integración de la movilidad con otras políticas urbanas y mejorar la rendición de cuentas y eficacia de las políticas.

- «Reforma de los mecanismos de concepción de las actuaciones infraestructurales en las ciudades, principalmente las de carácter viario y ferroviario» (Ibídem). Esta línea de actuación planteaba evitar los enfoques sectoriales con los que generalmente se habían venido abordando las actuaciones relativas a las infraestructuras de transporte desde el Ministerio de Fomento para pasar a pensarlas desde una visión de ciudad y de movilidad concertada con las demás administraciones. Los convenios de colaboración se señalaban como los instrumentos adecuados para instrumentalizar esta visión en relación a la red viaria urbana y metropolitana de titularidad del Estado y las actuaciones en la red arterial ferroviaria y estaciones.
- «Avance en la integración de los sistemas de transporte urbano y metropolitano» (Ibídem). Esta línea de acción se planteaba en el marco del desarrollo de los planes de movilidad sostenible, al considerarse el marco adecuado para dar lugar a la integración de los sistemas de transporte público. Esto conllevaba, desde la óptica de las competencias del Ministerio de Fomento, que este participara activamente en el proceso de integración con las Autoridades de transporte y con los operadores.
- «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). Este punto tenía que ver con la intencionalidad de mejorar la integración de las infraestructuras de transporte en el medio urbano poniendo especial atención a su relación con el entorno inmediato y su potencial rehabilitador.

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, asignándola el 1,5% de la inversión total prevista¹. 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 los mismos².

¹ Esta asignación económica se instrumentalizó a través del *Programa de investigación, desarrollo e innovación en el transporte* en el que el transporte 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.

² 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 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

En relación a la potenciación de innovación basada en la producción de conocimiento y su difusión, procede señalar que el Ministerio de Fomento había introducido en torno a 2005 en la estructura del CEDEX (Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas)³ el *Área de Planificación y Gestión del Transporte*, caracterizada como una unidad de gestión técnica I+D+i, que desde el principio empezó a trabajar en el marco de una encomienda de gestión con la *Secretaría de Estado en Infraestructuras y Planificación* de dicho Ministerio en cuestiones relacionadas con la planificación del transporte. Entre ellas cabe destacar, desde el interés de este trabajo, el desarrollo de un conjunto de indicadores de seguimiento del sector del transporte; y la elaboración de directrices de actuación y fomento de innovación en la movilidad urbana (CET, 2006). Entre sus cometidos también estaba difundir las buenas prácticas en movilidad urbana que se daban en las distintas ciudades españolas a través de la construcción de una base de datos (página web del CEDEX⁴, descarga de 31 de enero de 2012) que recogiera las actuaciones con mayor carácter demostrativo. El CEDEX habría de jugar un papel importante en la potenciación de la investigación y la introducción de innovación que señalaba el PEIT (Ministerio de Fomento, 2005), lo que habla de la importancia que el Plan asignaba a la producción de conocimiento, a la construcción de experiencia y al *benchmarking* como eje transformador en el ámbito de la política de movilidad.

Es también relevante señalar en este punto que, desde la intención de favorecer la reflexión en torno a la movilidad, situándola en un nivel de discusión amplio en el que tuviera cabida el punto de vista de todos los actores relevantes, 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 se consideraban 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, además de las instituciones (Ministerio de Fomento, 2005). El Foro de la Movilidad no pasó de ser un proyecto plasmado en un borrador de Real Decreto.

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 este trabajo. Sin embargo hay que mencionar, que el Plan ha encontrado problemas relevantes para poner en marcha algunas de las actuaciones que preveía, lo que ha limitado su efecto en el ámbito de la movilidad urbana objeto de este estudio. En efecto, las cuatro líneas de actuación en relación al medio urbano, o no se implementaron, o se empezaron a implementar y luego se abandonaron antes de que pudieran dar resultados. También entre las acciones previstas en el PEIT que no se llevaron a cabo, la relativa al Foro de la Movilidad constituye una de las principales oportunidades perdidas para transformar la gobernanza en este ámbito de política, ya que hubiera supuesto un paso importante para iniciar el camino hacia un mode-

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; 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).

³ Organismo autónomo, integrado en la estructura del Ministerio de Fomento, con amplia trayectoria en investigación en el marco de las obras públicas y temas asociados.

⁴ <http://www.cedex.es/castellano/carreteras/sostenibilidad.html>

lo más colaborativo. En este sentido no puede dejar de señalarse como un paso que habría que dar en el futuro próximo.

También es de interés señalar que tampoco se consiguió que la línea de potenciación de la I+D+i diera lugar a los resultados que perseguía el Plan por distintos motivos. Por ejemplo, el CEDEX no llegó a jugar el papel que preveía el PEIT en el ámbito de la investigación y la difusión del conocimiento, al perder el papel que el Plan le había asignado a partir de 2011. Tampoco los Programas Piloto consiguieron los resultados buscados. Como se ha dicho, se hicieron dos convocatorias de los mismos y estos llegaron a implementarse, pero no se llevó a cabo la extracción de enseñanzas y la difusión de su carácter demostrativo en la manera prevista (la medida no contó con continuidad a partir de 2010). Tampoco el seguimiento del PEIT se llevó a cabo como el propio documento preveía, lo que impidió sacar conclusiones sobre las acciones implementadas y verificar la eficacia de los recursos empleados, introduciendo en caso necesario correcciones. En la falta de continuidad y en la no implementación de las medidas previstas por el Plan ha pesado de manera relevante la crisis económica, pero también la falta de voluntad política y de adhesión a su contenido por parte de los decisores políticos. En este sentido se percibe, a través de la revisión del proceso, un menor compromiso con el PEIT coincidiendo con el periodo que siguió al cambio de Ministro al frente de Fomento en 2009.

La provisión de directrices de actuación relativas a la movilidad urbana por parte de la AGE en el marco del desarrollo urbano sostenible

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 Ministerio 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 Fomento⁵, 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 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, 2009a:17).

En la Estrategia se definen una serie de herramientas de sensibilización, formación e investigación que se consideran necesarias para su desarrollo e implementación⁶. Por otra

⁵ http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/CALIDADAMBIENTAL/

⁶ 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.

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).

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 en las que se enmarcan: *El Libro Verde del Medio Ambiente Urbano* (MARM, 2007b y 2009b), *La Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano*⁷ –EEMAU– (MARM, 2008) y *La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local* –EESUL (MARM, 2011). También el *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español* del Ministerio de Vivienda (Ministerio de Vivienda, 2010) es consistente con la visión plasmada en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible.

Como en esta última, en los documentos mencionados⁸ 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 mismos se señala la importancia de implicar a los ciudadanos en una movilidad más sostenible, al ser desde su concienciación y en su cambio de hábitos de los que depende en última instancia el cambio de modelo. También 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 relación a los planes de movilidad, la EESUL establece una serie de contenidos mínimos y remite al artículo 101 de la *Ley de Economía Sostenible* de la que se habla más adelante en este trabajo. Además, 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. Es también de interés señalar que 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).

En este conjunto de documentos se propone transformar la gobernanza en todas sus dimensiones. Así, por ejemplo, en las directrices relacionadas con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos, la EESUL anima a que se creen órganos y mecanismos eficaces de

⁷ 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).

⁸ También son consistentes con estos documentos otras estrategias sectoriales como la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (EECCCEL) de 2007.

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 preceptivos⁹. Para superar esta situación la EESUL 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 (MARM, 2011: 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 impulsar el cambio cultural hacia la sostenibilidad y la introducción de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas.

Los documentos apenas mencionados marcan recomendaciones y directrices, no teniendo carácter normativo. Sus contenidos son puestos en práctica si las administraciones autonómicas y locales tienen la voluntad de plasmarlos en la legislación e instrumentos que desarrollan¹⁰. En todo caso, constituyen un paso importante para que en el contexto español empiece a operarse un cambio en el enfoque de las políticas de movilidad urbana por parte de las Comunidades Autónomas y las Ciudades, ya que ahora cuentan con directrices sobre las que orientar su actuación. 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 en las Comunidades Autónomas que aún no han actuado de manera explícita en el ámbito de la movilidad (De Gregorio, 2014a).

Como deriva de la descripción de los contenidos de los documentos mencionados, estos no aportan ideas o modos de actuación novedosos en el medio urbano, pero sí llevan a cabo una contribución relevante al constituir la primera ocasión en la que en un conjunto de documentos consistentes, emanados de la Administración General del Estado, se expresa claramente la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo urbano por otro en el que la movilidad urbana sostenible sea un objetivo explícito, a alcanzar desde la colaboración de todos los agentes relevantes, incluyendo la ciudadanía. Además de la provisión de directrices, desde el Ministerio con las competencias de Medio Ambiente se desarrolló durante el periodo de estudio una acción relevante de difusión de buenas prácticas a través de la puesta en marcha del portal *Ecourbano* (conocimiento para ciudades más sostenibles) y el desarrollo de la *Semana de la Movilidad*.

⁹ 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 e impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de las carreteras y demás infraestructuras de transporte afectadas.

¹⁰ En este sentido hay que 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).

La actuación del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) del Ministerio de Industria en el marco de la implementación de los Planes de Acción de la E4

La actuación principal desarrollada por el IDAE durante el periodo que cubre este trabajo se ha situado en el marco de la *Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4)*, aprobada en noviembre de 2003. Esta estableció siete sectores estratégicos de actuación¹¹, para cada uno de los cuales señaló 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, 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.

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 CO₂, 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 cambio modal, medidas para el uso más eficiente de los medios de transporte, y medidas para la mejora de la eficiencia energética en los vehículos. Entre las actuaciones que se incluyeron relacionadas con la movilidad urbana se encuentra la 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, 2006).

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. Así, además del desarrollo de los PMUS, dentro de la misma se incluían actuaciones como el desarrollo de una guía técnica para el desarrollo de PMUS, un estudio para la redacción de una legislación básica sobre movilidad, etc.

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, encontraba 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 en base a criterios

¹¹ Industria, transporte, edificación, servicios públicos, equipamiento residencial y ofimático, agricultura y pesca, transformación de la energía.

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 y su capacidad económica para incidir en un número amplio de ámbitos, entre los que se encontraba la movilidad urbana.

Las acciones comprendidas dentro de la Medida 1 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 a este ámbito de política. 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 tema por parte de las administraciones regionales y locales y de otros actores relacionados con la movilidad sostenible (consultoras, operadores, tercer sector, etc.).

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 desarrollar medidas en todos los sectores en los que proponía actuar el Plan de Acción, elaborando su propio plan de trabajo (IDAE, 2007). Al instrumentalizarse de la manera descrita, el Plan se configuró como un marco general dotado de la flexibilidad suficiente para que cada Comunidad Autónoma pudiera desarrollar su propio “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, fueron responsables de la elaboración del plan regional o plan de trabajo en colaboración con las Ciudades y la gestión de los recursos que recibían. Las Ciudades fueron las encargadas de ejecutar las medidas. En total a través de los dos Planes de Actuación se han cofinanciado unos 500 planes de movilidad sostenible (IDAE, sin año). 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, la implantación del camino escolar y la provisión de guías, entre otros.

La falta de datos objetivos sobre transporte urbano imposibilita cuantificar los resultados que las medidas implementadas han dado en términos de ahorro de energía y reducción de emisiones. Una cuestión que, una vez más, habla del insuficiente seguimiento y análisis de las políticas en el país. Más allá de esto, la observación del desarrollo de los Planes de Acción (aún a falta de perspectiva temporal para valorar todos sus resultados) pone de relieve que estos han dado lugar a una serie de efectos intangibles. Así, más allá de las mejoras en la movilidad de las localidades donde se ha actuado, han jugado un papel relevante en introducir la movilidad urbana sostenible en las agendas municipales y autonómicas, y han

contribuido a mejorar la capacidad técnica de los decisores y técnicos que trabajan en el marco de la movilidad.

El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible: la falta de un marco legislativo a escala nacional

Desde finales de 2006 en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino se empezó a trabajar en un borrador de Ley de Movilidad Sostenible. El inicio del trabajo se basó en que se consideraba que contar con una norma básica a escala nacional era una condición importante para cumplir con la Ley de Calidad del Aire que estaba en proceso (futura *Ley 34/2007 de Calidad del aire y protección de la atmósfera*, de noviembre de 2007). Así, cuando la Ley 34/2007 fue aprobada, en su Disposición adicional séptima señalaba que ya se estaba trabajando en una norma básica de movilidad, lo cual también fue apuntado por la EEMAU, que en su texto hacía 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, la Dirección General de Tráfico, el CEDEX y el IDAE (MARM, 2008: 24)¹². En efecto, en ese mes de 2007 tuvo lugar la primera reunión de este grupo de trabajo interministerial que empezó a trabajar en un borrador de anteproyecto de ley de movilidad sostenible.

La necesidad de dar lugar a un marco normativo a escala nacional, que además regulara la financiación del transporte público por parte del Estado, quedó también patente en la presentación de una iniciativa parlamentaria elaborada por algunas organizaciones no institucionales (CCOO, Ecologistas en Acción, WWF/Adena, Greenpeace, Los Verdes y otros) (Greenpeace, 2010) que derivó en una presentación de una *Proposición de Ley de Movilidad Sostenible* que llegó al Congreso en abril de 2008¹³.

Ambas propuestas de textos legislativos utilizaron como referencia la Ley de Movilidad de Cataluña y también algunos ejemplos europeos, sobre todo el caso belga, y comparten un número relevante de instrumentos junto a la intención de cambiar el modelo de movilidad por otro más sostenible. Entre los instrumentos que proponían para transformar la movilidad desde un enfoque colaborativo cabe señalar: la creación de un órgano consultivo, asesor y de concertación y participación (en la línea del Foro de la Movilidad que en su momento había propuesto el PEIT), los planes directores autonómicos de movilidad o planes autonómicos de movilidad sostenible, la creación de un observatorio de la movilidad urbana, etc. A pesar de que el Gobierno había adquirido el compromiso de desarrollar la Ley y de que era un instrumento señalado como necesario por expertos, técnicos y actores del sector, esta no consiguió ser aprobada antes de finalizar la legislatura en noviembre de 2011. Las razones que señalan los actores entrevistados en el marco de este trabajo son de diversa índole: falta de comprensión por parte de los políticos del cambio de modelo que se proponía y falta de compromiso con esa visión; ralentización del proceso en base al problema competencial; discontinuidad del proceso y debilitamiento de compromiso con el mismo a partir del cambio de Ministro al frente del MARM en 2010; también se apunta como un factor decisivo el hecho de que se adelantara el final de la legislatura. Esta última razón derivó en que, aunque el *Borrador de trabajo del anteproyecto de ley de movilidad sostenible y segura* (de julio de

¹² 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.

¹³ Presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds.

2011) había conseguido superar todas las trabas competenciales, siendo un texto consensuado por el Ministerio de Fomento, la Dirección General de Tráfico, y el MARM para ser presentado en el Parlamento, no contó con el tiempo suficiente para completar el itinerario legislativo necesario hasta su aprobación.

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 aprobada. Es relevante señalar que la Ley de Economía Sostenible se aprobó en marzo de 2011, recogiendo en su Disposición adicional decimonovena el compromiso por parte del Gobierno de presentar el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible a las Cortes Generales en el plazo de seis meses desde la aprobación de la Ley de Economía Sostenible. Esta circunstancia pone de manifiesto que hasta el último momento de la legislatura hubo posiciones dentro del Gobierno que apoyaban que la Ley de Movilidad saliera adelante. Como se ha dicho, este no consiguió cumplir este objetivo¹⁴.

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 más arriba, estando su contenido en coherencia con la condición de norma básica. 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 personas y las mercancías (aunque no introduce instrumentos nuevos que vayan más allá de los que ya están estipulados por ley). 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 y los documentos de directrices han venido intentando dar a la realización de los mismos. 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), describe el contenido mínimo de los mismos¹⁵ y la aplicación de las directrices presentes en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (Artículos 101 y 102¹⁶).

Aunque rebasa el límite temporal en el que se centra este trabajo, hay que hacer mención a 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, ha entrado en 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 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

¹⁴ Lo mismo sucedió con la denominada *Ley de calidad y sostenibilidad del medio urbano*, que estuvo en proyecto durante el periodo analizado, pero que el Gobierno tampoco consiguió aprobar (de hecho no se llegó a hacer su envío a las Cortes). El Real Decreto Ley 8/2011 (mediante los artículos relativos a la regeneración urbana que introducen nuevas medidas para impulsarla, buscando reforzar los contenidos que tratan este tema en la Ley de Economía Sostenible) vino en cierto modo a suplir a la citada Ley, aunque sin llegar a alcanzar su grado de ambición.

¹⁵ Diagnóstico de la situación; objetivos, medidas a adoptar; mecanismos de financiación; procedimientos para el seguimiento, evaluación y revisión del plan; análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales.

¹⁶ BOE nº 55 de 5 de marzo de 2011.

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 su política de movilidad urbana, lo que retrasará también el efecto del esfuerzo y recursos destinados durante el periodo 2004-2011. En el proceso señalado el desarrollo de un marco legislativo común para el país ha quedado pendiente, a pesar de constituir uno de los ámbitos desde los que expertos, técnicos y otros actores que trabajan en el ámbito de la movilidad y el medio ambiente 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 la AGE durante el periodo 2004-2011 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 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 entender donde es débil el itinerario administrativo de los instrumentos (legislativos y no) y la capacidad de colaboración entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Por otra parte retomar en el momento presente el trabajo en torno a la propuesta de Ley de Movilidad constituiría dar continuidad a un proceso al que se han dedicado esfuerzos y recursos por parte de la AGE durante los últimos seis años, y que se sigue señalando como una asignatura pendiente.

Conclusiones y temas para la reflexión en el contexto presente

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, habiendo conseguido constituirse en un ámbito de política urbana, siendo este el resultado más importante de dicha acción. 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 introducción de normativa relativa a la movilidad den la Ley de Economía Sostenible; la puesta a disposición de las administraciones autonómicas y locales de instrumentos económicos incentivadores; el desarrollo de una actividad de provisión de directrices para todos los actores implicados en las políticas urbanas; y la incentivación del desarrollo 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 por parte de la AGE que no tiene precedentes en el caso español.

En todos los instrumentos y documentos revisados se hace mención a la transformación de la gobernanza multi-nivel. 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) que persiste en la Administración General del Estado el interés por ejercer una labor activa en relación al tema urbano, 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 para mejorar la coordinación entre el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, de manera que todos actúen en

base a instrumentos de concertación, poniendo el foco en la definición de objetivos comunes más que en la defensa de los ámbitos competenciales de cada actor. La concertación que proponen instrumentos como el PEIT y el resto de documentos analizados, pone de relieve la existencia de pulsiones dentro de la AGE que estarían intentando dar paso a un modelo de gobernanza en el 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 hacia la colaboración que habría de ser inherente en muchos ámbitos de política al Estado de las Autonomías. Las limitaciones que han encontrado los instrumentos analizados para iniciar la implementación de esta visión hablan de la inercia al cambio y de la dificultad para transformar el *statu quo*. Finalmente se observa que estos últimos han vuelto a imponerse (como sucedió tras la implementación del PDI) y que la evolución hacia modelos más colaborativos en este ámbito de política vuelve a diluirse en el momento presente, sin haber dado lugar a resultados concretos. La voluntad política emerge como factor clave al observar el escenario 2004-2011. Como se ha visto, una vez que el apoyo de los decisores políticos dejó de ser claro, las medidas puestas en marcha empezaron a perder fuerza o a desaparecer. Es interesante volver a mencionar que esto ocurrió con un mismo partido en el Gobierno, lo que pone de manifiesto la complejidad del problema que se sitúa en el nivel de toma de decisiones.

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 el ámbito de la movilidad, es el paso más explícito dado hacia la consecución de un modelo más colaborativo, ya que como se ha dicho han existido limitaciones y obstáculos que han impedido que esta visión pasara del ámbito propositivo a la práctica. El análisis llevado a cabo en este trabajo pone de relieve que dichos obstáculos están relacionados con la inercia al cambio en el modo en el que funcionan las instituciones, que dificulta: la colaboración entre ellas (sobre todo en el sentido vertical, en el que pesa más la defensa de los ámbitos competenciales que la colaboración), la apertura del proceso decisional a actores no institucionales relevantes, la transparencia en relación a la toma de decisiones, y la rendición de cuentas. La cultura de las instituciones ha constituido la base sobre la que ha actuado la acción política (a través de sus responsables) durante el periodo de estudio. La observación de esta última pone de manifiesto que no se ha dado una voluntad política suficiente para vencer los obstáculos mencionados (que han persistido, pese a que el diagnóstico del PEIT ya los evidenciaba). Esta insuficiente voluntad para operar la transformación planificada, a través de los instrumentos desarrollados en los primeros años del periodo analizado, y una clase política poco dispuesta a compartir poder colaborando con otros actores, han sido factores que han persistido también durante el periodo de análisis, derivando en que el efecto de las acciones desarrolladas haya sido muy limitado si se compara con el esfuerzo hecho.

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. El establecimiento de una arena de estas características, con un funcionamiento permanente, hubiera derivado, entre otras cosas, en el conocimiento mutuo entre los distintos actores y la reflexión conjunta. Además, el establecimiento de una arena de diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, en la que también estuvieran presentes los consorcios de transporte, hubiera introducido eficacia en el planteamiento de las políticas, al evitar la superposición de acciones 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.

En relación a la ley básica en movilidad, los obstáculos apenas señalados, han sido capaces de paralizar el desarrollo de la misma (la mencionada Ley de Movilidad Sostenible), a pesar de que viene siendo apuntada por expertos y técnicos como un paso necesario. La

revisión de los instrumentos desarrollada más arriba, pone también de relieve que la necesidad de transformar la dimensión horizontal de la gobernanza (inter-departamental) está apuntada en todos ellos, permitiendo afirmar que dicha transformación ha sido introducida en el “discurso” de la AGE como una condición a alcanzar. En relación a dicha dimensión horizontal, al nivel de la AGE se percibe una integración consistente de las directrices sobre movilidad urbana con otras directrices relativas a políticas urbanas, en gran medida porque el proceso de desarrollo de los mismos fue liderado por una misma unidad del MARM. En todo caso, el número de Ministerios que han sido actores en relación a este tema pone de relieve la perspectiva intersectorial desde la que, al menos desde el ámbito propositivo, se ha trabajado. 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.

En relación a la dimensión de participación de la gobernanza, 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, aunque también en este ámbito se detectan dificultades relevantes para pasar del plano propositivo a la práctica. En cuanto a la acción de la Administración General del Estado consistente en la provisión de directrices, hay que señalar que esta ha derivado en que las administraciones autonómicas y locales cuenten con 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. Su existencia puede ayudar a homogeneizar la acción autonómica que en el momento presente se caracteriza por actuaciones muy diferentes (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-; la apertura de un proceso de preparación de los mismos -por ejemplo en el caso del País Vasco y Andalucía-; y la ausencia de acción y de atención al tema en otras Comunidades Autónomas (De Gregorio, 2014a)). El papel a jugar por parte de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible es especialmente importante mientras falte un marco legislativo a nivel nacional.

Como se ha visto, uno de los ámbitos desde los que la AGE 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 en base a criterios previamente acordados. El ejemplo más claro de esta forma de actuar durante el periodo que ocupa este estudio ha sido la acción del IDAE en el marco del Plan de Acción 2005-2007 y del Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012. Dentro de los mencionados Planes 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 contextos locales. Además de los resultados cuantificables 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, así como el aprendizaje en relación al tema por parte de 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. Dentro de esta política se han llevado a cabo un número relevante de actuaciones que sería de interés documentar y poner al alcance de todos los actores en el ámbito de la movilidad y de la ciudadanía, con el fin de potenciar el *benchmarking* y permitir el conocimiento de las mismas (mejorando la transparencia de la política implementada). Se considera este un aspecto que ha de tener en cuenta el IDAE al lanzar nuevos instrumentos.

La revisión de las herramientas mencionadas señala que desde la Administración General del Estado se ha apostado por el plan de movilidad urbana como instrumento para planificar la movilidad en las ciudades desde planteamientos de sostenibilidad que incluyen la colaboración interinstitucional y la 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 estos planes están siendo capaces de introducir la participación y la colaboración interinstitucional, así como su grado de coordinación con otras políticas locales y la planificación territorial). En todo caso, y en la espera de que se lleve a cabo dicha revisión, se identifica 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 sólo informativos) y multi-nivel¹⁷. 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 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 por parte de la AGE.

Uno de los principales obstáculos para superar las limitaciones que presenta la situación descrita es la incapacidad de las instituciones para reflexionar sobre el camino andado durante 2004-2011, debido a que ellas mismas no han llevado a cabo un seguimiento concienzudo de las actuaciones implementadas. Esta circunstancia limita la posibilidad de que saquen conclusiones relativas al plano decisorio y técnico que puedan orientar la acción futura. La falta de seguimiento tiene además otras consecuencias, siendo la principal la falta de capacidad de la opinión pública para valorar la acción pública, ya que al no existir seguimiento no existe tampoco información al alcance de la ciudadanía y otros actores. Al no existir rendición de cuentas, se reduce la capacidad crítica por parte de la sociedad respecto a las decisiones tomadas, las acciones implementadas y la eficacia de los recursos públicos empleados.

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 (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 y constructivo allí donde los

¹⁷ En base a los seis estudios de caso (Toledo, Guadalajara, Móstoles, Getafe, Vitoria-Gasteiz, Valencia) realizados en el marco de la investigación en la que se contextualiza este trabajo (finalizada al iniciar 2013). Cinco de las seis ciudades cuentan con un plan de movilidad urbana (la excepción es Valencia). El análisis de estos instrumentos y los efectos que han tenido en el grado de evolución hacia un modelo urbano más sostenible de las ciudades en cuestión, pone de manifiesto que «se puede afirmar que la existencia de un plan de movilidad urbana no es en sí misma garantía de un modelo de movilidad urbana más sostenible en la ciudad donde se implementa» (De Gregorio, 2014b: 361). En base a dicho análisis también se percibe que en general el plan de movilidad urbana se diseña e implementa como una «herramienta de planificación “al uso”, es decir, pensada y diseñada por la administración de manera paternalista, sin integrar el punto de vista de los actores locales» (De Gregorio, 2014b: 372).

objetivos no se han conseguido alcanzar o las actuaciones se han mostrado insuficientes o poco eficaces. 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 por parte de la AGE, y que esta ha de seguir apuntando hacia una acción concertada entre los diferentes niveles de gobierno y la inclusión de otros actores, dando lugar a los mecanismos y canales de diálogo que, a pesar de estar ya presentes en gran medida en el ámbito propositivo, no han conseguido abrirse camino durante el periodo de estudio. La no continuación de esta política por parte del nuevo Ejecutivo o su pérdida de presencia no podría entenderse y justificarse desde el análisis realizado, en base al reconocimiento de la necesidad de actuación por parte de diferentes actores (internacionales, nacionales y locales), y la importancia de que a través de la continuación de la misma se dé sentido a los recursos públicos utilizados entre 2004 y 2011 para mejorar la movilidad urbana a escala nacional. No obstante las limitaciones señaladas más arriba, el análisis de la acción realizada por la Administración General del Estado en relación a la movilidad urbana pone de manifiesto la relevancia de la misma, que se detecta al comparar dicha acción con el escenario existente en 2004. Es desde esta constatación que, aunque desde el análisis realizado, la contribución hecha puede ser considerada insuficiente, en términos relativos constituye un primer paso positivo a tener en cuenta, sobre el que es importante construir la acción futura.

Referencias bibliográficas

- BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard (2006) “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma” *Ekonomiak*, nº 2, pp.11-27.
- CEDIEL GALÁN, Ángel. (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.
- CENTRO DE ESTUDIOS DEL TRANSPORTE –CET– (2006): *Centro de Estudios del Transporte* (Memoria de Actuación durante el año 2006). CEDEX.
- COMISIÓN EUROPEA (1990) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento: Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano*. COM(90) 218.
- 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.
- (2011): *Roadmap to a Single European Transport Area. Towards a competitive and resource efficient transport system*. Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 358final.
- DE GREGORIO HURTADO, Sonia (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.
- (2012b) “La regeneración urbana en la acción estatal en España durante el periodo 2004-2011. Una historia a continuar” *Perspectivas*, nº 1, pp. 27-51.
- (2014a) “La acción del nivel autonómico en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana en España durante el periodo 2004-2011. Una revisión desde la perspectiva de la gobernanza” *ACE*, nº 9 (25), pp. 69-102.
- (2014b): *Políticas de movilidad urbana sostenible en España (2004-2011). Un análisis desde la perspectiva de la gobernanza*, Madrid: CEDEX.
- FARINÓS DASÍ, Joaquín, ROMERO GONZÁLEZ, Juan, SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés (2005) “Structural Problems for the Renewal of Planning Styles: The Spanish Case”, *European Planning Studies*, vol. 13, nº 2, pp. 217-235.
- GREENPEACE (2010) “Movilidad Sostenible”, fecha de referencia: 4-11-2010, disponible en <http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/Frenar-el-cambio-climatico/Petroleo/Movilidad-sostenible/>

- 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, IDAE.
- (2007) *Plan de Acción 2008-2012*, IDAE.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2004) *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte. Documento de Diagnóstico*, Ministerio de Fomento.
- (2005): *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT)*, Ministerio de Fomento.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (MARM) (2007): *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia*, MARM.
- (2007b): *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano. Tomo I*, MARM.
- (2008): *Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano*, MARM.
- (2009a): *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*, MARM.
- (2009b): *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano. Tomo II*, MARM.
- (2011): *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*, MARM.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2010) *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Ministerio de Vivienda.
- REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS SOBRE DESARROLLO URBANO Y COHESIÓN TERRITORIAL (2007) *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Disponible en <http://www.femp.es/files/566-2-archivo/Carta%20de%20Leipzig.pdf>
- REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE (2010) *Declaración de Toledo*. Disponible en http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/C312A772-7347-40A6-A207-722665ECE9A6/111530/6_declaracion_Toledo.pdf

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).
- Proposición de Ley de 22 de abril de 2008, número 56-1. 122/000041 Proposición de Ley de movilidad sostenible. Presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya Verds. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados.
- Borrador de Trabajo del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Segura (22 de julio de 2011).