

ACE 25

Electronic offprint

Separata electrónica

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 MULTINIVEL

SONIA DE GREGORIO HURTADO

Cómo citar este artículo: DE GREGORIO, S. *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 multinivel* [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno, 9 (25): 69-102, 2013. DOI: 10.5821/ace.9.25.3622. ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

ACE 25

Electronic offprint

Separata electrónica

MEASURES AT THE REGIONAL LEVEL IN THE FIELD OF URBAN AND METROPOLITAN MOBILITY IN SPAIN DURING THE 2004-2011 PERIOD. A REVIEW FROM THE MULTI-LEVEL GOVERNANCE PERSPECTIVE

Key words: urban mobility, metropolitan mobility, multi-level governance, Autonomous Regions, Spain.

Structured abstract

Objective

Based on the consolidation of urban mobility issue over the last decade on the agenda at all levels of government, the division of competences in mobility among them, and the key role to be played by the Autonomous Regions as a government intermediate level in this and other policy areas, this paper aims to identify the Sustainable Urban Mobility policies developed by the regional level throughout the period 2004-2011 and to characterize them from the perspective of multi-level governance. The article falls within the conceptual framework of the Sustainable Urban Mobility, which has deepened in the research project in which it is framed.

Methodology

To achieve the objective has been made a review of the action taken by the Autonomous Regions in different policy fields from which its impact on the mobility of their own cities have been more relevant. After identifying these areas, it has been deepened in them through the review of plans, guidelines, strategies and other institutional documents already approved or in the development process. It has also been reviewed scientific literature and gray literature. The focus has been on detecting collaborative instruments to lead to collaboration among different levels of government. Once detected the main policy instruments have been characterized from the perspective of multi-level governance.

Conclusions

The work carried out has identified a trend towards greater regional collaboration with the local level throughout the period, while it is not observed the same interest in creating tools for collaboration with the Central Government on this issue. The conclusions that are reached emphasize the need to move towards greater inter-agency collaboration in this area throughout the country to lead to more sustainable, consistent and effective urban and metropolitan mobility policies.

Originality

A review of urban mobility policies (including those relating to metropolitan mobility) developed by the Autonomous Regions had not been addressed so far in the Spanish context from the perspective proposed by this paper. The same is proposed as a contribution to reflection and

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

ACE 25

Electronic offprint

Separata electrónica

debate on the subject addressed, being aimed at policy makers, other institutional actors, to academia and to all those interested in this field of activity.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

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 MULTINIVEL

DE GREGORIO HURTADO, Sonia¹

Remisión inicial: 27-3-2013

Remisión definitiva: 05-03-2014

Palabras clave: movilidad urbana; movilidad metropolitana; gobernanza multinivel; Comunidades Autónomas; España.

Resumen estructurado

Objetivo

Partiendo de la consolidación de la entrada de la movilidad urbana durante el último decenio en la agenda de todos los niveles de gobierno, de la constatación del reparto de competencias en materia de movilidad entre los mismos y el rol clave que han de desempeñar las Comunidades Autónomas, como nivel intermedio de gobierno en este y otros ámbitos de política, este trabajo tiene como objetivo identificar las políticas de Movilidad Urbana Sostenible desarrolladas por el nivel regional durante el periodo 2004-2011 y caracterizarlas desde la perspectiva de la gobernanza multinivel². El artículo se inscribe en el marco conceptual de la Movilidad Urbana Sostenible, en el que se ha profundizado en el proyecto de investigación en el que se enmarca.

Metodología

Para alcanzar el mencionado objetivo se ha hecho una revisión de la acción desarrollada por las Comunidades Autónomas en los distintos ámbitos de política desde los que su incidencia en la movilidad de las ciudades de su territorio ha sido más relevante. Tras identificar esos ámbitos, se ha profundizado en ellos a través de la revisión de planes, directrices, estrategias y otros documentos institucionales ya aprobados o en proceso de desarrollo. También se ha revisado literatura científica y literatura gris. Se ha puesto el foco en detectar instrumentos colaborativos orientados a dar lugar a la colaboración entre diferentes niveles de gobierno. Una vez detectados los principales instrumentos de política se han caracterizado desde la perspectiva de la gobernanza multinivel.

¹ **Sonia De Gregorio Hurtado:** Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Avenida Juan de Herrera, 4, 28040, Madrid. Email de contacto: sonia.degregorio@upm.es

² Este objetivo se sitúa en el del Proyecto de Investigación desarrollado por la autora en el CEDEX (Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas), titulado *Políticas desarrolladas en España 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*, plasmado en Informe del CEDEX (De Gregorio, 2013).

Conclusiones

El trabajo desarrollado ha permitido identificar una tendencia del nivel regional hacia una mayor colaboración con el nivel local a lo largo de dicho periodo, mientras que no se observa el mismo interés por crear instrumentos para la colaboración con la Administración General del Estado en torno a este tema. Las conclusiones a las que se llega ponen de relieve la necesidad de avanzar hacia una mayor colaboración interinstitucional en este ámbito en el país para dar lugar a políticas de movilidad urbana y metropolitana más sostenibles, coherentes y eficaces.

Originalidad

Una revisión de las políticas de movilidad urbana (incluyendo las relativas a la movilidad metropolitana) desarrolladas por las Comunidades Autónomas no había sido hasta ahora abordada en el marco español desde la perspectiva propuesta por este trabajo. El mismo se propone como una contribución a la reflexión y al debate sobre el tema abordado, estando dirigido a decisores políticos, a otros actores institucionales, al ámbito académico y a todos aquellos actores interesados en este campo de actuación.

1. Introducción

La atención que la política de movilidad urbana ha recibido en el contexto de la Unión Europea hace de este un campo de actuación en el que los Estados miembros han desarrollado una acción relevante en los últimos años. En el caso español, la importancia que se ha reconocido a este ámbito de política también en el marco nacional, sumada a la actuación comunitaria, ha derivado en una actividad notable por parte del Gobierno Central, las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios. Éstos han puesto en marcha políticas y las han formalizado a través de distintos instrumentos, dedicando a este tema una atención que no tiene precedentes en el caso español (De Gregorio, 2012b) y que muestra que la movilidad urbana sostenible ha entrado en la agenda política de todos los niveles de gobierno como un contenido con entidad propia.

En este trabajo se entiende como política de movilidad urbana sostenible aquella que persigue el objetivo de responder de manera eficiente y justa a las implicaciones sociales, económicas y ambientales del movimiento de personas, contribuyendo a la sostenibilidad del sistema urbano (garantizando la libertad de movimiento de los ciudadanos, sosteniendo la economía y preservando la calidad ambiental)³. En este análisis se aborda la movilidad de las personas en el medio urbano y metropolitano, no siendo objeto del mismo el movimiento de mercancías.

³ Esta definición se ha tomado del trabajo de investigación en el que se contextualiza este artículo (ver nota al pie número 2). La elaboración de dicha definición se basó en un acercamiento al concepto de *Movilidad Urbana Sostenible* a través de una aproximación basada en las relaciones que se dan entre los tres subconceptos que lo componen, partiendo del más abstracto y general -la sostenibilidad-, siguiendo por el que delimita este al asociarlo a la realidad social, económica, física y de gestión de la ciudad -la sostenibilidad del medio urbano-, llegando por fin al concepto de movilidad que persigue o contribuye a la sostenibilidad urbana (la Movilidad Urbana Sostenible). Desde ese hilo conductor se revisaron aportaciones (teóricas e institucionales) relevantes en relación a la definición de este concepto y a los instrumentos y directrices que en distintos momentos y contextos se han planteado o puesto en práctica para alcanzarlo. Esta revisión, acometida desde una perspectiva internacional, focalizando particularmente en la Unión Europea, permitió llegar a una caracterización de las políticas por la Movilidad Urbana Sostenible y evidenciar su relación necesaria con la transformación de la gobernanza hacia modelos colaborativos e inclusivos (De Gregorio, 2013).

Las motivaciones que han llevado a los distintos niveles de gobierno (algunos de ellos como el Gobierno Central sin competencias directas) a actuar en este ámbito de política son de distinta índole, teniendo todas en común 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, de la cohesión social y la competitividad de las ciudades en el marco global, así como la consideración de los aspectos energéticos y relativos a la mitigación del cambio climático inherentes a la movilidad en el medio urbano y, como se ha apuntado, la influencia de la política que la Unión Europea viene desarrollando en relación a este tema.

La acción de las Comunidades Autónomas se ha desarrollado impulsada por estos y otros factores en el marco del papel que desempeñan en la arquitectura institucional del país, como nivel de gobierno intermedio que tiene que trasponer al marco legal y estratégico en su territorio las directivas y orientaciones comunitarias y las decisiones y legislación desarrolladas por el Gobierno Central, apoyando a las provincias y municipios en la implementación de las acciones necesarias para que esa trasposición al ámbito local se haga efectiva. También, como nivel intermedio de gobierno, tienen la responsabilidad de escuchar las demandas de los entes locales y conocer los problemas que estos afrontan, con el fin de atenderlos adecuadamente y trasladárselos a la Administración General del Estado (con la que los municipios tienen un contacto directo limitado), para que los atienda en el marco de sus competencias. En relación a esto último, en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana, las Comunidades Autónomas tienen capacidad de gobierno, mientras que el Gobierno Central tiene competencias limitadas, por lo que la actuación del nivel regional en coordinación con la Administración General del Estado es un factor clave para que las políticas nacionales den lugar de manera efectiva a una transformación de la movilidad en las ciudades hacia modelos más sostenibles.

Es de interés señalar que a pesar de la limitación de competencias del Gobierno Central para actuar en relación al tema urbano en general y la movilidad urbana en particular, durante el periodo 2004-2011 éste se ha demostrado un actor relevante en el ámbito de las políticas de movilidad urbana y metropolitana (De Gregorio 2012b), a través del desarrollo de actuaciones que se han ubicado en el marco de un interés más amplio hacia el medio urbano, que ha tenido su reflejo en ámbitos como la regeneración urbana, la planificación y el cambio climático a lo largo del periodo mencionado (De Gregorio 2012c). Esta acción se ha desarrollado a través de instrumentos que han permitido a la Administración General del Estado actuar sin invadir las competencias autonómicas y locales en relación a la movilidad urbana, habiendo estado basada principalmente en la aprobación de legislación básica (*Ley de Economía Sostenible*), de planes (particularmente el *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020-PEIT*), el lanzamiento de estrategias y otros documentos de directrices⁴, y la implementación de instrumentos económicos incentivadores (sobre todo los *Planes de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012-E4*).

⁴ Los principales han sido: *Estrategia Española de Movilidad Sostenible* (MARM, 2009), *El Libro Verde del Medio Ambiente Urbano* (MARM, 2007 y 2009b), *La Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano –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* (Ministerio de Vivienda, 2010) puede considerarse dentro del conjunto de documentos de la Administración General del Estado, lanzados durante el periodo 2004-2011.

Esta actuación del Gobierno Central ha sido una de las razones que, dado el papel intermedio entre el ámbito estatal y el local que desempeñan las Autonomías, ha llevado a estas últimas a actuar en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana, ya que la implementación de la mayor parte de los instrumentos desarrollados por el primero dependían de la coordinación y colaboración con los gobiernos regionales. Si bien hay que notar que algunas Comunidades, particularmente Cataluña, habían actuado ya con anterioridad a esta acción estatal de manera proactiva en el ámbito de la movilidad, dando lugar incluso a un marco legislativo específico del que aún no ha conseguido proveerse el marco nacional.

Todo lo anterior pone en evidencia el papel central que las Comunidades Autónomas han jugado durante el periodo de estudio y su incidencia en el modelo de gobernanza multinivel que ha caracterizado el campo de política objeto de este trabajo.

Como en muchos otros ámbitos de política, también en el caso de la movilidad urbana y metropolitana el reparto competencial derivado de la Constitución ha supuesto que en el caso español ni el Gobierno Central, ni las Comunidades Autónomas, ni las Corporaciones Locales, puedan abordar con políticas propias de forma exclusiva o integral los problemas que se plantean en cada materia (Hildenbrand, 2006). En base a esto la concertación entre diferentes niveles de gobierno es un elemento clave para evitar la superposición de acciones o la contradicción entre ellas y para propiciar la eficacia de las mismas, haciendo de la colaboración voluntaria entre administraciones una parte esencial del Estado de las Autonomías, expresada en virtud del principio de cooperación y deber de recíproco apoyo y mutua lealtad a que están sometidos la Administración General del Estado y la Autonómica.

Respecto a la concertación entre los niveles de gobierno en el caso español, la literatura desarrollada desde diferentes ámbitos de análisis arroja una mirada crítica, señalando que existen muchas cuestiones relacionadas con el funcionamiento eficaz de un Estado compuesto *funcionalmente federal* que precisa de mejores mecanismos de coordinación y espacios adecuados para la toma de decisiones y la resolución de conflictos (Peces-Barba, 2002). En relación a esto, Benabent observa desde la ordenación territorial: “Como es conocido, el modo en que se articulan las relaciones entre competencias o, dicho de otra manera, la manera en que se establece la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado, es uno de los puntos débiles de todo el sistema configurado por la Constitución” (Benabent, 2006: 216). También Romero señala que España tiene un “formidable problema de coordinación institucional (vertical y horizontal) para desarrollar políticas públicas que implican o afectan a los cuatro niveles de administración con competencias o a algunas de ellas” (Romero, 2005: 39). Según este autor, a esa debilidad organizativa, consecuencia de la fragmentación del mapa institucional, se suma la ausencia de una cultura de la cooperación.

Este problema se agudiza en los ámbitos de política donde la delimitación de competencias entre las administraciones públicas no es nítida, lo que genera conflictos en los que ha llegado a intervenir el Tribunal Constitucional “para revisar el uso que se estaba haciendo del reparto de competencias” (OSE, 2008: 58). Así pues, el interfaz interinstitucional es uno de los puntos débiles de la arquitectura institucional española y una asignatura pendiente en múltiples ámbitos de política. La escasez de arenas de diálogo institucionalizadas, así como otros

mecanismos de colaboración interinstitucional, es uno de los aspectos que contribuyen a dicha debilidad.

Desde la constatación del papel relevante que las Comunidades Autónomas habrían de haber desarrollado durante el periodo de estudio en relación a la movilidad urbana y también de las limitaciones que el marco español presenta para poner en marcha procesos de colaboración multinivel en el diseño e implementación de políticas, este trabajo desarrolla una revisión de la acción llevada a cabo por el nivel autonómico en torno a la movilidad urbana y metropolitana, con el fin de conocer cuál ha sido su acción de gobierno y cómo se ha desarrollado ésta en relación al Gobierno Central y a los municipios, para entender qué modelo de gobernanza multinivel se ha dado en este ámbito de política durante el periodo de estudio. El objetivo ha sido entender si desde esta acción de las Comunidades se ha iniciado una transformación de la gobernanza multinivel hacia un modelo colaborativo en el ámbito de la política de movilidad urbana y metropolitana, que esté suponiendo un avance hacia la superación de la fragmentación mencionada y, en consecuencia, hacia una mayor sostenibilidad y eficacia, teniendo en cuenta que las directrices en el marco de la sostenibilidad acordadas a nivel internacional (Naciones Unidas, 1992), la literatura (Sevilla, 2010; Healey, 2006; Subirats, 2010; Blanco y Gomà, 2006) y la experiencia en relación a este tema (Panel de Alto Nivel en Sostenibilidad Global del Secretariado de Naciones Unidas, 2012), señalan la cooperación entre niveles de gobierno e instituciones como condiciones para dar lugar a modelos de gobernanza compatibles con la sostenibilidad y eficacia de las políticas.

Para ello el trabajo ha revisado la acción autonómica focalizando en detectar los mecanismos relacionados con la política de movilidad desde los que las Comunidades Autónomas han desarrollado una acción concertadora con el nivel estatal y local, a través de la creación de mecanismos de concertación y colaboración.

El trabajo ha revisado la acción llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, profundizando en los principales ámbitos de política desde los que el nivel regional podría haber lanzado actuaciones con incidencia relevante en la movilidad urbana y metropolitana. Tras una primera labor de revisión general de la acción autonómica, se ha observado que los ámbitos desde donde ésta ha llevado una actividad que podría haber incidido mayormente en la movilidad de las ciudades y las áreas metropolitanas son la ordenación del territorio, distintas políticas sectoriales (movilidad, transporte e infraestructuras, cambio climático, y eficiencia y ahorro energético), y la potenciación de la creación de entes supramunicipales en ámbitos metropolitanos para la gestión de los servicios de transporte público (consorcios o autoridades del transporte). Esta revisión se ha llevado a cabo principalmente a través del análisis de la documentación institucional (documentos de planificación, documentos de directrices, legislación, planes de acción, etc.), literatura gris (informes de investigación, actas de congresos, presentaciones a congresos y seminarios), literatura científica y sitios web.

Cuando se ha considerado necesario, para llegar al conocimiento de algún eje de actuación que no podía conocerse suficientemente a través de la revisión documental, se ha solicitado a través de correos electrónicos información a actores clave (ver apartado de Agradecimientos al final de este trabajo). No todos los actores consultados han contestado y facilitado información.

La labor de análisis desarrollada en torno a los contenidos mencionados, ha permitido conocer la acción llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de la movilidad durante el periodo de estudio y caracterizarla desde el punto de vista de la gobernanza multinivel. Los resultados más representativos a los ojos de este trabajo se han elevado a conclusiones que se recogen en el último apartado de este artículo.

2. Políticas para una movilidad urbana y metropolitana sostenible desarrolladas por las Comunidades Autónomas durante el periodo 2004-2011

El acercamiento propuesto por este trabajo a la acción de las Comunidades Autónomas que ha incidido en el ámbito de la movilidad de las ciudades y las áreas metropolitanas se ha hecho desde una perspectiva que supera las competencias regionales en relación al transporte urbano⁵, para situarse en entender desde qué ámbitos de política las Comunidades Autónomas podrían estar desarrollando una acción que influya en la evolución de las políticas de movilidad que se implementan en las ciudades y áreas metropolitanas, con el fin de dar lugar a modelos de movilidad más sostenibles.

Como se ha apuntado, para determinar los principales ámbitos de acción desde donde se podría haber dado esta actuación, se ha llevado a cabo en un primer momento del análisis estudio general de la acción autonómica. Durante el mismo se ha realizado una revisión en base al sistema jerárquico de planificación de la ordenación del territorio, establecido en cada Comunidad Autónoma en virtud de las competencias que recibieron de la Constitución y desarrolladas en sus respectivos Estatutos Autonómicos. Éste se ha llevado a cabo partiendo de la realidad de que la normativa y las directrices de rango autonómico tienen que ser observadas por los planes, las iniciativas y la normativa a nivel municipal (y también a nivel provincial, en los ámbitos en los que las provincias tienen competencias). También se ha tenido en cuenta que, al igual que sucede con la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas cuentan con capacidad económica para incentivar determinados tipos de respuestas por parte de las administraciones locales, por lo que también a través del lanzamiento de políticas no obligatorias, pero sí incentivadoras, pueden dar lugar a la puesta en marcha de determinadas acciones a favor de la movilidad sostenible en las ciudades de sus ámbitos geográficos.

Este primer acercamiento a la acción llevada a cabo por las Comunidades Autónomas desde la ordenación del territorio, se justifica por ser ésta la política que establece el modelo económico, social y ambiental a nivel regional (y que, por lo tanto, sienta las bases sobre las que se tienen que basar todas las políticas y actividades que inciden en el territorio por parte de todos los actores, incluyendo las ciudades)⁶ a través de los instrumentos de ordenación territorial

⁵ Las Comunidades tienen competencias exclusivas en infraestructuras de ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en su territorio, en los servicios de transporte con las mismas características y algunos casos de tráfico.

⁶ Como indica Benabent "la Constitución no conceptualiza ni le asigna explícitamente un contenido a la ordenación del territorio, pero de la lectura del texto constitucional, de las normativas aprobadas por las CC.AA., de los propios planes aprobados y de las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional (TC) se va a derivar la concepción de una actividad pública que tiene por objeto las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y va a considerarla como una competencia de las CC.AA. que ha de tener en cuenta,

(Directrices de Ordenación del Territorio o Planes Territoriales e instrumentos que se enmarcan en ellos). Hay que señalar que no todas las Comunidades Autónomas se han dotado de estos instrumentos marco⁷. En los casos de aquellas que los han desarrollado, el trabajo se ha orientado a entender el enfoque desarrollado por las regiones hacia la movilidad urbana también desde la estrategia de desarrollo urbano que proponen (dada la estrecha relación entre ordenación territorial y este último tema). Para ello, además de revisar el tratamiento que los instrumentos de ordenación territorial dan a la movilidad urbana y metropolitana, también se ha atendido a la visión que dichos instrumentos establecen en relación al medio urbano, y en particular a qué modelo de ciudad proponen alcanzar.

Además del análisis de la política de ordenación territorial, en el caso de todas las Comunidades Autónomas se han revisado las políticas sectoriales con incidencia en el ámbito de la movilidad urbana. Se ha considerado que los aspectos desde los que las Comunidades han podido ejercer mayor influencia en las políticas urbanas de movilidad, se sitúan en el marco de las políticas de infraestructuras y transporte, las específicas de movilidad, las dirigidas a la mitigación del cambio climático y a potenciar el ahorro y la eficiencia energética. En otros países son relevantes también otras políticas, como las sanitarias y educativas, pero en el caso español todavía la movilidad no se ha relacionado suficientemente con ambas, por lo que, si se hubiera dado una incidencia de las mismas, no sería relevante de cara a los objetivos que persigue este trabajo. En todo caso, el análisis llevado a cabo ha dado cabida también a instrumentos relacionados con las políticas sanitarias y de educación cuando se han considerado relevantes en algún ámbito autonómico.

También, dado que una de las directrices que han derivado de la acción del Gobierno Central durante el periodo de estudio ha sido la que apunta la conveniencia de dar lugar a entes que gestionen los servicios de transporte público en los ámbitos metropolitanos (consorcios o autoridades de transporte) (De Gregorio, 2012b y 2013), y que la formación de estos entes, en virtud de la Ley de Bases de Régimen Local es competencia de las Comunidades Autónomas, se ha hecho una revisión de la acción llevada a cabo por estas en relación a la creación de autoridades o consorcios de transporte en cada ámbito regional (que adoptan la forma prevista en los artículos 57 y 87 de la *Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local*). La inclusión de estos entes en el estudio se basa en el reconocimiento del papel protagonista de los mismos en relación a la movilidad metropolitana, tanto desde el punto de vista de la movilidad como de la gobernanza (ya que constituyen entes en cuyos órganos de gobierno y gestión están presentes los distintos actores relevantes en el ámbito del transporte público: la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma, Ayuntamientos, operadores de servicio público de transportes, actores sociales, actores ambientalistas, etc., por lo que por definición constituyen entes de colaboración y concertación).

A continuación se lleva a cabo la revisión de la acción llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana desde la ordenación del territorio, las políticas sectoriales y la potenciación de consorcios o autoridades de transporte.

para llevarse a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar, de ese modo, el mejor uso de los recursos y el equilibrio entre las distintas partes del territorio" (Benavent, 2004: 3).

⁷ Las Comunidades que cuentan con estos instrumentos son: Asturias (1991), Cataluña (1995), País Vasco (1997), Aragón (1998), Baleares (1999), Canarias (2003), Navarra (2003), Andalucía (2006), Castilla y León (2008), Galicia (2010) y Comunidad Valenciana (2011).

2.1 La acción de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana a través de la ordenación del territorio

Desde la ordenación del territorio las Comunidades Autónomas han incidido en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana (sostenible) por medio de su Plan Territorial (en adelante, PT) o Directrices de Ordenación del Territorio (en adelante, DOT), a través de la definición de un modelo territorial y del enfoque a asumir y las líneas guía a implementar en el ámbito de la movilidad urbana (y/o en relación a aspectos ligados a ésta) para conseguir llegar a dicho modelo.

En este sentido, es de interés señalar que las leyes de ordenación del territorio de cada Comunidad Autónoma establecen la figura del PT o DOT de ámbito regional como instrumento de referencia para alcanzar el modelo de desarrollo territorial que se propone para su contexto autonómico. Dichos instrumentos tienen una naturaleza más indicativa que vinculante, constituyendo líneas guía de acción que deben ser observadas por las administraciones públicas y todos los demás actores en los ámbitos en los que actúan.

El desarrollo de los mencionados planes de ordenación territorial ha sido muy heterogéneo si se comparan los distintos contextos autonómicos. El largo periodo durante el cual las distintas Comunidades Autónomas han venido desarrollando y aprobando sus documentos de directrices territoriales constituye un primer eje diferenciador relevante en lo que concierne a su enfoque y contenido. En el marco de este trabajo se han revisado todos estos documentos, aun cuando en muchos casos fueron aprobados con anterioridad al periodo de estudio. Esto se ha hecho con el fin de entender si se ha dado un cambio de enfoque en relación a la movilidad urbana y metropolitana en el modo en el que las Comunidades introducen el tema y le dan contenido en sus directrices territoriales. Se ha profundizado en mayor medida en los documentos generados durante el periodo de estudio.

Desde la revisión realizada se observa que los planes de ordenación del territorio más recientes muestran una tendencia general a introducir directrices de acción en torno al tema de la movilidad urbana y metropolitana que no se daba en los documentos anteriores a 2000. En todo caso, entre los documentos más jóvenes se observan importantes diferencias en cuanto al contenido y el desarrollo de instrumentos para implementar estas directrices. En estas diferencias se profundiza más abajo.

Dentro de las directrices o planes de ordenación territorial la movilidad urbana y metropolitana se trata excepcionalmente en apartados específicos. En estos documentos el tema se aborda generalmente a través de su inclusión en apartados o capítulos dedicados al transporte y las infraestructuras o bien desde la atención que las directrices de ordenación dirigen al tema urbano. En los documentos más jóvenes también aparece el tema cuando se trata la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (Galicia, Andalucía y Valencia). En los casos en los que la movilidad se trata en apartados específicos dedicados al transporte y las infraestructuras, el tema se aborda desde una óptica amplia, en la que las infraestructuras de transporte se entienden como estructuradoras del territorio e interdependientes con las formas de desarrollo urbano. En los casos en los que se trata desde la atención al tema urbano, la movilidad se aborda desde el reconocimiento del sistema de ciudades como clave para el equilibrio y el desarrollo regional, por lo que las áreas urbanas se señalan como nodos de

crecimiento, innovación y dinamización del territorio, desde la conciencia de la complejidad de las problemáticas que se dan en ellas, que minan su competitividad y calidad de vida. Así, a través del análisis de los desafíos y potencialidades de los ámbitos urbanos, la movilidad urbana se entiende como un ámbito prioritario de actuación, para dotar a las ciudades y áreas metropolitanas de la accesibilidad interna y externa que precisan para ser competitivas, sin dejar de lado la potenciación de medios urbanos caracterizados por una mayor justicia social y calidad ambiental, que reduzcan su presión sobre los territorios circundantes. En general, desde los ámbitos mencionados se señala la necesidad de introducir medidas que reduzcan el uso del vehículo privado, potencien el transporte público, el uso de la bicicleta y la marcha a pie y redunden en un menor gasto energético y calidad ambiental. En casos particulares, como el del *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)* de 2006, se trata el tema de la movilidad urbana en un apartado específico dentro del texto del documento (Decreto 206/2006).

Todos los planes territoriales recientes, aprobados con posterioridad a 2006, y por tanto conocedores del difícil periodo socio-económico presente, señalan como un problema a abordar la descoordinación entre el urbanismo y la movilidad (en ocasiones se hace referencia a la planificación de las infraestructuras de transporte y no a la movilidad, adoptando una visión más sectorial). En esos casos, la movilidad derivada de un modelo urbano disperso se señala como factor relevante de la huella ecológica de los sistemas urbanos y una debilidad para la competitividad regional (abunda particularmente en esta visión el documento gallego) (Xunta de Galicia, 2011). En todos los documentos de ese periodo esto se reconoce como un problema a afrontar necesariamente desde la coordinación entre departamentos o áreas de gobierno, lo que apunta a una reflexión orientada a transformar la dimensión horizontal de la gobernanza a través de una visión transversal de la política de movilidad con implicaciones en un número importante de ámbitos de política.

Algunos de estos documentos señalan la necesidad de dar lugar a un cambio de paradigma en relación al desarrollo urbano y territorial, para lo que apuntan la introducción de medidas de formación y sensibilización de la ciudadanía con el fin de generar a través de la concienciación un cambio de enfoque y de hábitos en la misma (por ejemplo en la *Estrategia Territorial de Navarra* se asume la participación en torno a la movilidad como un factor necesario para el éxito de las políticas, subrayándose que las medidas de acuerdo social como los pactos de movilidad) son las que han resultado más eficaces en contextos como el País Vasco y Cataluña (Gobierno de Navarra, 2003). En esa misma línea también algunos documentos apuntan la necesidad de formar en un nuevo paradigma de desarrollo y movilidad a los técnicos que desde las administraciones públicas y el sector privado serán los responsables de implementar las actuaciones en relación al medio urbano. Se reconoce que la educación y la formación tienen especial importancia en el caso de algunas políticas entre las que se encuentra la movilidad, donde la implicación de los usuarios es un factor indispensable para que las medidas que se implementan den los resultados esperados (Gobierno de Canarias, 2003).

Entre las Comunidades Autónomas que han desarrollado sus directrices de ordenación del territorio, las que han adoptado un enfoque de la sostenibilidad que se podría calificar como más comprensivo y coherente en relación a las políticas de movilidad urbana (según los criterios plasmados en la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*) son aquellas que han

desarrollado una mirada más integrada hacia el medio urbano⁸. Esta se ha plasmado en los instrumentos de ordenación territorial y en un conjunto de distintos instrumentos que se han desarrollado en coherencia con los primeros (*Ley de Urbanismo* en Cataluña, *Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana* en Andalucía, *Criterios de Sostenibilidad Aplicables al Planeamiento* en el País Vasco). Algunas de las Comunidades han plasmado esta visión integrada en su Estrategia de Desarrollo Sostenible (*Estrategia de Desarrollo Sostenible de Cataluña*, *EcoEuskadi 2020*, *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible*, *Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana*) y también a través de otras políticas de potenciación del desarrollo de Agendas 21 Locales.

Se detecta en mayor medida en estos contextos una correspondencia entre la existencia de aproximaciones integrales al territorio y la generación de marcos normativos/provisión de directrices que orienten las políticas de movilidad urbana a desarrollar por los municipios desde una óptica integrada con otras políticas sectoriales (sobre todo con el planeamiento urbano).

En general, los instrumentos que asumen un enfoque integrado de la movilidad en su posicionamiento ponen de relieve la importancia de dar lugar a marcos de concertación entre distintos niveles de gobierno. También, aunque en menor medida, se pone en evidencia la importancia de involucrar a actores no institucionales y a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Asimismo, se observa que en esos contextos se ha potenciado en mayor grado la gobernanza multinivel y la rendición de cuentas. En relación a esto último, se ha potenciado la introducción de sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas. En cuanto a la gobernanza multinivel, se observa que se plantean instrumentos y canales de colaboración con los municipios, mientras que es menor la señalación de la necesidad de abrir canales de diálogo con el Gobierno Central más allá de los existentes. Como se verá, los principales instrumentos y canales de colaboración propuestos por las Comunidades Autónomas para trabajar con los Ayuntamientos consisten en la formación de consejos o foros de la movilidad a distintas escalas territoriales, de marcos de coordinación interadministrativa supramunicipal, y del desarrollo de planes de movilidad supramunicipales. También se sitúa en esta intención de colaboración con el nivel local la creación de autoridades o consorcios de transporte. De todo esto se habla con mayor profundidad más abajo.

La revisión de los planes territoriales más recientes pone de manifiesto que en los documentos producidos por parte de las Comunidades Autónomas, se está operando una incipiente apertura a la innovación que, entre otros temas, recomienda la adopción de enfoques participativos e integrados en torno a las políticas urbanas y en particular en el ámbito de la movilidad urbana. A este respecto, como es de esperar, se observa una importante diferencia entre los instrumentos elaborados durante los primeros años 90 y los desarrollados en los últimos años. Se observa también que los documentos más recientes entienden la movilidad y los retos que plantea desde una perspectiva socioeconómica, como movimiento de personas y no sólo como provisión de infraestructuras. El análisis efectuado también revela que algunos de los documentos de ordenación territorial desarrollados en los 90 asumían una visión del

⁸ Se entiende ésta como una mirada holística, en la que se adopta una perspectiva ambiental, económica, social y de gestión integrada.

territorio que les ha permitido mantenerse vigentes y ser comparables en sus posicionamientos a los más recientes (este es el caso del documento catalán).

En muchos de los planes de ordenación territorial, incluyendo los anteriores a 2004, cuando se trata la temática urbana, y en particular la acción en los ámbitos metropolitanos, los gobiernos autonómicos señalan la necesidad de abordar y desarrollar las distintas políticas (entre ellas la de movilidad) desde una óptica supramunicipal. Esto lleva a esos documentos a apuntar la conveniencia de dar respuestas supramunicipales para abordar dichas políticas desde el reconocimiento de áreas funcionales de alta complejidad que no coinciden con las delimitaciones municipales. Las respuestas dadas por los distintos gobiernos autonómicos son heterogéneas. Por ejemplo, en el caso de Aragón se señala la conveniencia de elaborar una *Directriz Parcial de Ordenación Territorial del entorno metropolitano de Zaragoza*, como plan metropolitano a desarrollar en un marco de coordinación interadministrativa (que no se ha desarrollado). Incluso se hace referencia en el Artículo 98 a que se estudiará la posibilidad de crear, mediante ley, el Área Metropolitana de Zaragoza (Ley 7/1998).

En el caso de Galicia, se hace referencia a la necesidad de afrontar la planificación de los ámbitos urbanos de mayor jerarquía, que se definen como regiones urbanas, y se señala que su ordenación podrá ser desarrollada mediante planes territoriales integrados. También para el caso de municipios de menor tamaño se propone realizar iniciativas de cooperación supramunicipal (a través de consorcios, áreas metropolitanas o mancomunidades) (Decreto 19/2011). En el caso de Andalucía se establece desde el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía la creación de un plan de ordenación para cada uno de los nueve ámbitos de mayor rango urbano. En las DOT del País Vasco se señala que en los ámbitos funcionales de Bilbao, San Sebastián y Vitoria se desarrollarán Planes Territoriales Parciales a través de los que se coordinarán y concertarán las políticas de infraestructuras, vivienda, actividades económicas y medio ambiente (Decreto 28/1997). En el caso de Asturias, en la revisión de las DOT que data de 2006 (no aprobada), se hace también mención a la necesidad de redactar un *Plan Territorial Especial para el Área Central* y declarar ésta como entidad metropolitana (Gobierno del Principado de Asturias, 2006).

En el caso andaluz el Plan de Ordenación del Territorio introduce los *Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional*, que han de desarrollarse para todos los centros regionales señalados por dicho Plan.

El Plan Territorial Parcial se caracteriza así como un instrumento de concertación horizontal y vertical, con la vocación de superar la fragmentación administrativa y de potenciar la cooperación entre los municipios integrados en el área metropolitana y los gobiernos de jerarquía superior (Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas). En el ámbito de la movilidad la aplicación de esta visión permite abordarla desde una visión territorial e intersectorial.

También deriva de lo anterior la necesidad de enfocar las políticas, especialmente en estas áreas, a través de criterios intersectoriales que sustituyan las lógicas especializadas y jerárquicas por otras en las que se dé la colaboración entre los distintos departamentos de gobierno. Se incide particularmente en la importancia de integrar el planeamiento urbanístico y la planificación de la movilidad. La toma de conciencia sobre la necesidad de abordar la

problemática de los ámbitos urbanos de mayor tamaño desde la cooperación interinstitucional y la intersectorialidad revelan pasos adelante en relación a la transformación de la gobernanza y hacia el reconocimiento del hecho metropolitano y la necesidad de dotarse de medios para abordarlo.

En algunos casos desde esta visión metropolitana los planes de ordenación introducen instrumentos orientados específicamente a coordinar la política de transporte en áreas metropolitanas. Este es el caso de Andalucía, donde también se define el *Plan de Transporte Metropolitano* y se señala que ha de desarrollarse para todos los centros regionales⁹ de la Comunidad Autónoma “como instrumento para la programación de las infraestructuras y servicios de transporte, en consonancia con la ordenación territorial y urbanística que habrán de definir el modelo de ciudad y su correspondencia con las necesidades de movilidad” (Decreto 206/2006). Como se apunta más adelante, esta directriz está relacionada con la potenciación de la creación de consorcios de transporte en todos esos centros regionales de Andalucía definidos en sus DOT.

En el caso de Canarias, se introducen los *Planes Territoriales Especiales de Transporte* que tendrán que formularse sobre cada ámbito insular. Éstos deberán estimular la creación de *Consortios insulares de transporte* o figuras similares que atiendan la implantación y la integración de los diferentes elementos del sistema.

2.2 La acción de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana desde el desarrollo de políticas sectoriales

Se considera en este apartado la acción desarrollada por los gobiernos regionales a través de los Planes Territoriales Sectoriales y otros instrumentos de planificación, legislativos o de directrices que tienen como objeto la movilidad específicamente o la incluyen como un ámbito de actuación relevante.

A - Las políticas de movilidad, transporte e infraestructuras

Dos Comunidades Autónomas han desarrollado y aprobado hasta el momento presente leyes de movilidad y textos complementarios (como las directrices de movilidad) que se enmarcan en sus estrategias territoriales. Se trata de Cataluña y Valencia. La primera desarrolló una acción pionera en el marco español al aprobar la *Ley de Movilidad de Cataluña* en 2003, un texto legislativo que sirvió de referencia al *Borrador del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Segura* en el que estuvo trabajando el Gobierno anterior durante la pasada legislatura y que finalmente no logró salir adelante. La Ley de Movilidad de Cataluña ha jugado un papel importante para transformar el ámbito de la movilidad en España, al haber supuesto el reconocimiento legislativo de la movilidad sostenible (que a nivel nacional se ha visto sólo culminado en 2011 a través de las disposiciones de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible) (De los Reyes Marzal, 2012).

⁹ El POTa define como centros regionales de Andalucía: Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz-Jerez, Bahía de Algeciras, Huelva, Almería, Jaén y Córdoba.

Como se ha visto, Cataluña fue una de las Comunidades Autónomas pioneras en plantear su modelo territorial regional, plasmado en el *Plan Territorial General (PGTC)* de 1995. Dentro del marco del Plan se han ido aprobando distintas directrices o planes sectoriales, entre los que cabe destacar las *Directrices Nacionales de Movilidad* (con naturaleza de Plan Territorial Sectorial), un documento aprobado en 2006 que constituye el marco orientador para la aplicación de los objetivos de la *Ley de Movilidad de Cataluña* del año 2003, a través del establecimiento de criterios de actuación y objetivos temporales. Sus objetivos específicos son mejorar la competitividad, aumentar la integración social, incrementar la calidad de vida y la salud de los ciudadanos, aportar mayor seguridad en los desplazamientos y establecer pautas de movilidad sostenibles. Para alcanzarlos se establecen 28 directrices, en las que en el marco de este trabajo es de interés señalar que denotan el reconocimiento de la importancia de contar con la implicación de todos los actores no públicos en relación a este tema, así como con la concertación de las administraciones y entes públicos con competencias e interés en el mismo.

La Ley de Movilidad estableció el desarrollo de los siguientes instrumentos de planificación: los Planes Directores de Movilidad, los Planes Específicos y los Planes de Movilidad Urbana. A continuación se profundiza brevemente en el primero y el tercero, por ser los de mayor interés desde los objetivos de este trabajo.

Los Planes Directores de Movilidad para cada ámbito territorial conllevan la aplicación a un ámbito territorial específico de las Directrices Nacionales de Movilidad e incluyen, entre otros aspectos, los relativos a la gestión y el seguimiento de la movilidad en la zona, la ordenación del tráfico interurbano de automóviles, la promoción del transporte público, el fomento de la marcha a pie y el uso de la bicicleta. En la elaboración y tramitación de estos planes están presentes todos los entes locales afectados, así como organismos representativos en el ámbito de la movilidad y algunos departamentos del gobierno regional. Hasta julio de 2012 se habían aprobado los Planes Directores de Movilidad del Área Metropolitana de Barcelona y del Camp de Tarragona, y estaban en fase final de aprobación los Planes Directores de Movilidad de: Comarques gironines, Comarques centrals, Comarques de ponent, Pirinneu i Aran, y Terres de l'Ebre (ver apartado de Agradecimientos al final del artículo).

Los Planes de Movilidad Urbana son considerados el “documento básico para configurar las estrategias de movilidad sostenible de los municipios de Cataluña” (Ley 9/2003), son de aplicación a un municipio o a un conjunto de municipios que de manera voluntaria decidan abordar conjuntamente la planificación de la movilidad. La Ley de Movilidad establece que son obligatorios para los municipios que en base a la normativa de régimen local (o según lo establecido por el correspondiente plan director de movilidad) deban prestar servicios de transporte colectivo, es decir, en el caso de los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y las capitales de comarca (independientemente de su población). En la actualidad, prácticamente todos los Ayuntamientos que están obligados a realizar el plan de movilidad lo han iniciado, y aproximadamente en el 70% de los casos el plan está ya formalmente aprobado y en ejecución (ver apartado de Agradecimientos al final del artículo). Para ayudar a los municipios a desarrollar los planes de movilidad urbana, la Generalitat editó una metodología a aplicar (de la que se habla más adelante) y subvencionó a los Ayuntamientos que la pusieron en marcha para desarrollar sus planes de movilidad urbana.

La Ley de Movilidad establece en su capítulo II los instrumentos de planificación a través de los que concretar en el territorio los objetivos que contiene. En relación a este tema es de interés señalar que establece la formación del *Consejo Catalán de la Movilidad*, dependiente del departamento competente en materia de infraestructuras de movilidad y transporte de la Generalidad (Política Territorial y Obras Públicas). Se trata de un ente consultivo, asesor y de concertación en el que están representados las distintas administraciones, entidades y sectores sociales vinculados a la movilidad de Cataluña. Entre sus funciones están evaluar y hacer el seguimiento de las acciones que se pongan en marcha en el marco de las políticas de movilidad orientadas a la movilidad de personas y las mercancías e informar sobre los proyectos de disposiciones normativas y los instrumentos de planificación en el ámbito de la movilidad, así como formular recomendaciones e impulsar estudios. En base a su composición se trata de un ente que intenta integrar a todos los actores relevantes en torno al tema de la movilidad, dando lugar a un foro de diálogo permanente que se reúne al menos dos veces al año. Cuenta con el apoyo técnico del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma.

La Ley de movilidad prevé además la creación de *Autoridades Territoriales de Movilidad* que, bajo la forma de consorcios, estarán encargadas de la coordinación de los servicios de transporte público, y en los que estarán presentes los actores públicos y privados relevantes.

Se establece también que se crearán *Consejos Territoriales de Movilidad* que tendrán una función similar a la del Consejo Catalán de la movilidad, pero circunscrita a un ámbito territorial en el que se esté desarrollando un plan de movilidad urbana o su plan director de movilidad. La Ley los define como órganos de consulta y participación entre las administraciones (municipios, consejos comarcales, entidades metropolitanas, etc.) y el resto de actores con intereses en la movilidad en ese ámbito territorial concreto, señalando que su composición y régimen deben determinarse con el fin de garantizar la participación cívica y social.

El carácter participado de los instrumentos previstos por la Ley, se refuerza en la Disposición Adicional novena de la misma donde se establece que “las agrupaciones, las asociaciones y las entidades de usuarios del transporte público legalmente constituidas tienen la consideración de interlocutores ante los órganos competentes de las diferentes administraciones públicas de Cataluña y las empresas concesionarias y deben ser escuchados con respecto a las cuestiones que afecten a la prestación de los servicios públicos de transporte y su financiación” (Ley 9/2003).

Entre otros instrumentos, la Ley también establece la creación de un *Observatorio de la Movilidad*, una herramienta para la evaluación y seguimiento de la movilidad de las personas y las mercancías. Al Observatorio se le asigna además la función de proveer los datos relativos a la movilidad al departamento autonómico competente, con el fin de que este último desarrolle cada dos años un informe que debe presentar al Parlamento y al Consejo Catalán de la Movilidad.

La profundización en el conocimiento de la movilidad se alcanzará también a través de otros instrumentos (un conjunto de Indicadores de Movilidad¹⁰, los Estudios de Viabilidad¹¹, los Estudios de Evaluación Estratégica Medioambiental¹² y los Estudios de Movilidad Generada¹³).

Como se ha apuntado, con el fin de facilitar a los actores institucionales locales la elaboración de los planes de movilidad urbana, la Generalidad publicó en 2006 una guía en donde se establecen los contenidos a incluir y las etapas a seguir para su redacción. En la misma se incluye la explicación sobre la puesta en marcha y el seguimiento de estos planes (Generalitat de Catalunya, 2006). Como la guía nace en el marco de la Ley de Movilidad, su enfoque es el mismo que el explicado en relación a este instrumento legislativo. Su objetivo es establecer la metodología, los contenidos y los procesos básicos que han de dar forma a los planes de movilidad (Generalidad de Cataluña, 2006). La guía establece una serie de fases en las que estructurar el proceso de elaboración de los planes: 1) análisis de la movilidad, 2) síntesis, 3) diagnóstico, 4) definición de objetivos, 5) definición del escenario de movilidad futuro, 6) propuesta de medidas, 7) selección de las medidas, 8) definición del programa de actuación. La guía incluye también un apartado en donde se explica cómo implementar y hacer el seguimiento de los planes.

En junio de 2011 se aprobó la *Ley 6/2011 de la Generalidad, de Movilidad de la Comunidad Valenciana* que tiene por objeto “establecer los criterios generales destinados a promover la movilidad en el marco del mayor respeto posible por la seguridad, los recursos energéticos y la calidad del entorno urbano y del medio ambiente” (Ley 6/2011). En la misma, los planes de movilidad aparecen señalados como los instrumentos que concretan los objetivos planteados en la Ley en un ámbito geográfico determinado. En particular, se confía a estos instrumentos el progreso paulatino hacia patrones más equilibrados de movilidad, con participación creciente de los modos no motorizados y el transporte público (Ley 6/2011). Se establecen los siguientes tipos de planes de movilidad:

- Planes municipales de movilidad. Se apuntan como obligatorios en el caso de los municipios de más de 20.000 habitantes o una capacidad residencial equivalente. Dichos municipios tienen que dotarse de este instrumento en un plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley y se les asigna la obligación de redactar una revisión del plan de movilidad municipal cada vez que se lleve a cabo la formulación o revisión de su Plan General. Los Ayuntamientos tienen también la obligación de elaborar y hacer público un informe sobre el grado de avance

¹⁰ El Artículo 15 de la Ley marca que los instrumentos de planificación deben establecer indicadores en relación a las siguientes categorías: accesibilidad, impacto ambiental y territorial; emisiones de gases de efecto invernadero; impacto sonoro; seguridad; costes sociales y eficiencia de los sistemas; capacidad, oferta y demanda; calidad del servicio; consumo energético; e intermodalidad (Generalidad de Cataluña, 2003).

¹¹ Este instrumento se define en el Artículo 16 de la Ley, estableciéndose en la misma que “tiene por objeto evaluar el impacto que comporta la creación, modificación o adaptación de una infraestructura o un servicio de transporte, tanto desde el punto de vista de la oferta y la demanda como desde las perspectivas económico-financiera, ambiental, de seguridad y funcional” (Generalidad de Cataluña, 2003: 12).

¹² El sometimiento de los instrumentos de planificación establecidos por la Ley de Movilidad deben someterse a una evaluación estratégica ambiental (de acuerdo con lo establecido en relación a esta en la legislación comunitaria) (Generalidad de Cataluña, 2003).

¹³ Se trata de un instrumento que, según esta Ley, evalúa el incremento potencial de desplazamientos provocado por una nueva planificación o una nueva implantación de actividades y la capacidad de absorción de los servicios viarios y sistemas de transporte, incluidos los sistemas de transporte de bajo o nulo impacto, como los desplazamientos en bicicleta o a pie. Asimismo, valora la viabilidad de las medidas propuestas para gestionar de modo sostenible la nueva movilidad y, especialmente, las fórmulas de participación del promotor o promotora para colaborar en la solución de los problemas derivados de esta nueva movilidad generada” (Generalidad de Cataluña, 2003).

de las actuaciones previstas en el plan de movilidad y sobre la programación del siguiente ejercicio. Además se establece que los consistorios tengan que redactar planes de movilidad en los ámbitos concretos de su término municipal en el que detecten una problemática de movilidad específica como los centros históricos, las zonas de concentración terciaria, los estadios deportivos, las zonas comerciales, de turismo y de ocio nocturno, etc.

- Planes comarcales y metropolitanos de movilidad. Estos instrumentos son elaborados por el órgano competente de la Generalidad a través de un proceso concertado con los municipios incluidos en su ámbito, teniendo en cuenta los planes de movilidad ya desarrollados por dichos municipios.

- Planes de movilidad de nuevas implantaciones especialmente relevantes. Se tienen que desarrollar en el caso de usos o actividades que generen o atraigan un número importante de desplazamientos, estableciéndose los siguientes casos: servicios públicos de carácter supramunicipal cuyo ámbito de servicio se extienda fuera del municipio en donde se emplacen; áreas terciarias, equipamientos deportivos, centros comerciales, hoteles o centros de ocio que superen los 10.000 m²; áreas residenciales de más de 1.000 viviendas; áreas residenciales de más de 200 viviendas cuando se desarrollen de manera independiente de los núcleos urbanos existentes o impliquen una dimensión igual o mayor que la de los citados núcleos; áreas o instalaciones destinadas a la actividad productiva en donde se prevea la creación de más de 100 puestos de trabajo.

También se prevé el desarrollo de planes de movilidad de implantaciones singulares preexistentes, de instalaciones productivas y de centros de formación.

Desde el punto de vista de la potenciación de la presencia de actores no públicos en el ámbito de la toma de decisiones sobre movilidad, la Ley establece la creación del *Foro de la Movilidad* de la Comunidad Valenciana, como órgano de participación en materia de movilidad, en el que estén representadas las distintas administraciones, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, personas expertas en la materia, asociaciones de usuarios y actores sociales y económicos relevantes en relación con la movilidad. Se establece que se reúna al menos una vez cada seis meses.

Además, el Foro tiene por objeto analizar la evolución de la movilidad y el grado de avance de los objetivos que plantea la Ley de Movilidad. También ejerce un papel informador de los instrumentos previstos por la Ley y puede promover las acciones adicionales que estime convenientes en relación con dichos objetivos. La Ley no establece cuáles pueden ser esas acciones, por lo desde este punto de vista la definitivo del papel del Foro queda muy abierto.

En todo caso, de la descripción que la Ley hace del mismo, emerge un ente destinado principalmente al seguimiento de la introducción y consecución de los objetivos de la Ley en los instrumentos establecidos por la misma. La Ley también prevé que se puedan formar foros de movilidad en relación con ámbitos integrados específicos, bien de ámbito municipal o metropolitano.

En el conjunto de Comunidades Autónomas que no han legislado en el ámbito de la movilidad hay algunas que han empezado ese proceso. Se trata del País Vasco, Navarra y Andalucía. En el primer caso durante la pasada legislatura autonómica se trabajó en el *Borrador de Ley de Movilidad Sostenible*. También se empezó a elaborar el *Plan Director de Movilidad Sostenible en Euskadi 2020*. El anuncio para su licitación apareció en el Boletín Oficial del País Vasco en agosto de 2010 (se preveía un año para su elaboración, pero por el momento no se ha aprobado). En el Pliego de prescripciones técnicas se señala que el documento deberá incluir las directrices para la redacción de los planes de movilidad territoriales y comarcales, los planes de movilidad urbana municipales y los planes de movilidad en empresas y zonas de actividad económica. Todo ello desde un enfoque que tenga en cuenta la participación y la intersectorialidad (Gobierno Vasco, sin año).

En el caso del País Vasco es de interés señalar que se ha desarrollado una guía para la realización de planes de movilidad a nivel local, la *Guía Práctica para la elaboración de planes municipales de movilidad sostenible* (Ihobe, 2004). La guía parte de un concepto de movilidad sostenible en el que prima la dimensión ambiental, por lo que señala como bases para una movilidad más sostenible la reducción de los desplazamientos motorizados y, en particular, de los que se realizan en vehículo privado, y la promoción de los modos de desplazamiento no motorizados y el transporte público (Ibidem).

Para conseguir alcanzar un modelo de movilidad más sostenible en los municipios vascos a través del desarrollo e implementación de planes municipales de movilidad sostenible, el documento provee una metodología general, y propone estructurar el proceso de elaboración de estos instrumentos en varias fases: 1) diagnóstico; 2) proceso de definición de los objetivos; 3) elaboración del Plan de Acción; y 4) fase de control y seguimiento del plan en base a indicadores previamente establecidos (Ihobe, 2004).

En el caso de Navarra, también durante la anterior legislatura autonómica se empezó a trabajar para concretar la visión autonómica en torno a la movilidad sostenible en la redacción de un *Proyecto de Ley Foral Integral de Movilidad Sostenible y Ordenación del Transporte de la Comunidad Foral de Navarra*, cuya necesidad se señaló desde la política de cambio climático. En el momento presente se trata de un borrador en el que no se está trabajando y sobre el que no existe certeza sobre si se retomará (ver apartado de Agradecimientos al final del artículo). En el caso de Andalucía, en el momento presente se encuentra en proceso de elaboración la *Ley Andaluza de Movilidad Sostenible*.

Algunas Comunidades Autónomas que no han desarrollado legislación se han dotado de planes que inciden en la movilidad urbana desde la ordenación viaria, el transporte y las infraestructuras. En el caso de Galicia en 2010 se presentó el *Plan de movilidad e ordenación viaria estratégica de Galicia 2009-2015 (Plan Move)*, con el fin de dotarse de un instrumento a través del que planificar las infraestructuras desde una visión estratégica y global, que pretende contribuir a la mejora de la competitividad económica, la preservación del medio ambiente, el bienestar ciudadano, la accesibilidad del territorio y la seguridad.

El Plan introduce la visión de avanzar hacia un sistema de infraestructuras basado en la sostenibilidad como objetivo (Gobierno de Galicia, 2010), al tiempo que propone actuar construyendo las infraestructuras necesarias para completar la red interior de infraestructuras

de Galicia. También se propone completar la red de conexión con el exterior de la región. En el caso de la primera el Plan propone garantizar al 80% de la población estar situada a menos de 10 minutos de una vía de altas prestaciones. El Plan comprende una serie de actuaciones entre las que se cuenta el *Programa de Actuación en Medios Urbanos*, que se centra en las actuaciones consideradas necesarias para resolver los problemas existentes en los accesos a las grandes ciudades gallegas. Establece un conjunto de acciones programadas para cada una de ellas consistente también en la creación de nuevas infraestructuras. En la Comunidad de Galicia se está desarrollando asimismo el denominado *Plan Director de Movilidad Alternativa*. Se trata de un instrumento participativo y orientado a aumentar la cuota en el reparto modal de los desplazamientos peatonales y ciclistas, implementando una visión ya reconocible en las DOT y elevando su importancia, al darle un respaldo institucional relevante a escala autonómica. Se prevé que el Plan esté integrado por programas en diversas áreas de actuación, siendo una de ellas la formación y comunicación de la ciudadanía y la educación de la población más joven en alternativas de movilidad distintas al uso del automóvil.

En Baleares, en función de lo previsto en las *Directrices de Ordenación Territorial de Baleares (DOTE)*, desde 2006 está en vigor el *Plan Director Sectorial del Transporte de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 2005-2012 (PDSTIB)*. Un instrumento que se fija la intención de dar lugar a una planificación del transporte en las Islas compatible con la conservación del medioambiente. El mismo se fija tres objetivos estratégicos generales, entre los que cabe destacar conseguir que el 25% de los viajes mecanizados se hagan en transporte colectivo, frente al 12% que se daba en el momento de aprobación del Plan (Gobierno de Baleares, 2006). El Plan se estructura en cuatro planes subsectoriales, en los que el tema urbano entra de manera transversal en tres de ellos (Plan de transporte ferroviario, Plan de transporte interinsular -marítimo y aéreo- y Plan de intermodalidad). El documento pone el acento, siguiendo el enfoque establecido por las DOT, en que para conseguir los objetivos de movilidad marcados es necesaria la coordinación institucional.

En Canarias está aprobado el *Plan Director de Infraestructuras de Canarias*, que adopta una visión de la planificación de las infraestructuras como un medio y no un fin, partiendo de los condicionantes ambientales y del principio de reutilización y mejora de las infraestructuras existentes antes que dar lugar a otras de nueva creación. Además, en esta Comunidad Autónoma, las *Directrices de Ordenación General* y las *Directrices de Ordenación del Turismo* prevén el desarrollo de los siguientes instrumentos: *Directrices de Ordenación de las Infraestructuras de ámbito autonómico*, los *Planes Insulares de Ordenación*, los *Planes Territoriales Especiales de Carreteras* de ámbito insular y los *Planes Territoriales Especiales de Transporte* (los tres últimos a implementar para cada ámbito territorial de manera coordinada). Los Planes Territoriales Especiales de Transporte tienen por objetivo la eficiencia del sistema a través de la planificación, guiada por criterios como la disminución de la presión de los vehículos sobre las infraestructuras mediante la articulación de un sistema de transporte público bien conectado con otras modalidades de transporte a través de un sistema de intercambiadores. Se prevén también la implantación de sistemas de plataforma exclusiva (tanto dentro de las grandes ciudades como a lo largo de los principales ejes de comunicación) y el desarrollo de una política de aparcamiento en los centros urbanos (generación de una red de aparcamientos públicos de precio moderado, estratégicamente dispuestos en los accesos a las ciudades y bien relacionados con los intercambiadores). Asimismo, se señala la

conveniencia de relacionar estas infraestructuras de transporte con sistemas peatonales y ciclistas, que funcionen como modos alternativos.

En el caso de Andalucía, en el contexto establecido por el Plan de Ordenación del Territorio, se aprobó en el año 2008 el *Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2007-2013)*. El documento se presenta con el objetivo principal de mejorar la sostenibilidad ambiental y energética del sistema de transporte andaluz, con el fin de que este pueda contribuir eficazmente a la mejora de la competitividad y de la calidad de vida de la población. Presenta propuestas y objetivos en relación a seis bloques temáticos¹⁴, de los que el quinto se dedica a las nueve aglomeraciones urbanas andaluzas. Aunque se hace mención al tema en distintos apartados del documento, este es el que se refiere a la movilidad urbana de manera más explícita¹⁵. Dentro del mismo, además del conjunto de medidas que se podrían denominar *al uso*, se establecen un grupo de objetivos para los ámbitos metropolitanos de mejora del sistema de transporte y la movilidad desde una perspectiva de integración de las nuevas infraestructuras con el planeamiento urbanístico y la atención hacia el valor paisajístico del viario metropolitano.

El Plan provee también una serie de medidas objeto de la actuación autonómica a implementar en diversos ámbitos, entre los que revisten particular interés desde el foco de este trabajo las relativas a la planificación y a la gestión del sistema de transporte. Las relativas a la planificación establecen la aprobación de *Planes de Transporte Metropolitano*¹⁶- *Planes de Movilidad Sostenible* en todos los centros regionales de Andalucía, así como la redacción de planes locales de movilidad sostenible en el ámbito de las inversiones de la administración regional. Se prevé además la creación de unidades de seguimiento de los mismos. Las medidas relativas a la gestión del sistema de transporte contemplan la potenciación de los Consorcios de Transporte ampliando sus competencias de gestión a todo el ámbito provincial y a todos los modos de transporte y nodos de la red. Se incluye la intención de crear una Estructura Administrativa y Tecnológica que gestione la Red de Consorcios Metropolitanos de ámbito regional con el fin de coordinar la acción de los todos Consorcios andaluces. A esto se hace referencia más adelante.

B - La actuación de las Comunidades Autónomas en el marco de implementación de los Planes de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012-E4

Durante el periodo de estudio, el Ministerio de Industria a través del IDAE ha implementado dos Planes de Acción que se sitúan en el marco de la *Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4)* de 2003. Esta estableció siete sectores estratégicos de actuación¹⁷,

¹⁴ Transporte de mercancías, articulación exterior de Andalucía, interconexión de los centros regionales, mejora de la accesibilidad del territorio y el transporte público de personas, ámbitos metropolitanos y áreas litorales.

¹⁵ El Plan establece que las actuaciones autonómicas en cada uno de los ámbitos metropolitanos irán dirigidas a potenciar la intermodalidad del transporte metropolitano, la reducción del transporte privado motorizado, la potenciación del transporte público y los modos no motorizados, la coordinación de las nuevas infraestructuras con los planes de ordenación del territorio (evitando la inducción de modelos difusos y monofuncionales). También se apuntan como objetivos el desarrollo de actuaciones para la mejora paisajística del viario metropolitano y la ordenación del sector del taxi.

¹⁶ Como se ha visto esta figura ya había sido prevista en 2006 por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

¹⁷ Industria, transporte, edificación, servicios Públicos, equipamiento residencial y ofimático, agricultura y pesca, transformación de la energía.

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. 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 conseguir cambios en el reparto modal que derivaran en mayor participación del transporte público, la marcha a pie y la bicicleta en el mismo, y una reducción del uso del vehículo privado. 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 (en adelante, PMUS), sino que integraba un número amplio de actuaciones que buscaban incidir en conseguir mayores cotas de sostenibilidad de la movilidad urbana (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 el Gobierno Central, 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) ayudas económicas a las que podían acceder de manera voluntaria si ponían en marcha las actuaciones en base a criterios 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 y metropolitana.

Las acciones comprendidas dentro de la Medida 1 del sector del transporte 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 al involucrar a todos los distintos 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 hecho su entrada en el marco español (en 2003 se había aprobado la Ley de Movilidad de Cataluña, 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 estas 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 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. 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 guías¹⁸, 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 en cada Comunidad Autónoma. 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 del esfuerzo hecho para transformar el modelo de movilidad de las localidades donde se ha actuado, han jugado un papel relevante en introducir la movilidad urbana sostenible en las

¹⁸ Cabe destacar la guía para la elaboración de planes de movilidad urbana sostenible (IDAE, 2006).

agendas autonómicas y han contribuido a mejorar la capacidad técnica de los decisores y técnicos que trabajan en el marco de la movilidad a nivel regional. La acción realizada por las Comunidades Autónomas ha sido reconocida por el nivel local. Los resultados del trabajo de investigación en el que se enmarca este artículo han mostrado que, a pesar de que los Planes de Acción partieron del nivel del Gobierno Central, los municipios¹⁹ relacionan las actuaciones desarrolladas en el marco de los mismos sobre todo con una acción autonómica (De Gregorio, 2013).

C - Las políticas de lucha contra el cambio climático

La revisión de las políticas sectoriales desde las que las Comunidades Autónomas han actuado en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana revela la importancia de las acciones que se han enmarcado en la política de lucha contra el cambio climático desde la perspectiva de este trabajo. La razón principal es que, al contrario que en otros ámbitos de política, el nivel regional se ha mostrado muy activo en relación a este tema. En efecto, todas menos una Comunidad Autónoma (Asturias) han desarrollado estrategias o planes de lucha contra el cambio climático que están aprobados. Todas las Comunidades han incluido la movilidad como ámbito de actuación hacia modelos más sostenibles con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y conseguir ahorro de energía. Una primera aportación del desarrollo de esta política a nivel regional ha sido que, de cara a proveer directrices, todas las CC.AA. que han desarrollado estos documentos han tenido que elaborar un diagnóstico de la movilidad urbana y metropolitana en su territorio.

La revisión de los documentos desarrollados por las CC.AA. en este ámbito de política permite señalar que la política de cambio climático es uno de los campos de actuación desde donde los gobiernos regionales están incidiendo de manera relevante en la movilidad urbana y metropolitana en el momento presente. La falta de actuación de algunas de ellas en este campo (como se ha visto sólo dos han desarrollado Leyes de Movilidad), proponiendo a las ciudades medidas para transformar sus modelos de movilidad, se ha visto parcialmente suplida desde el ámbito del cambio climático. Esta política se revela particularmente importante en los casos de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, La Rioja y Cantabria, ya que no cuentan con Directrices de Ordenación del Territorio que orienten las políticas de movilidad.

En algunos casos la política de cambio climático es el marco desde donde se sitúa la intención de desarrollar instrumentos hasta ahora atípicos en el marco español como son los planes regionales de bicicleta (*Plan Estratégico de la Bicicleta en Cataluña 2008-2012* (Generalitat de Catalunya, 2009), *Plan Director de vías ciclistas del País Vasco*, *Plan Director de Movilidad Alternativa de Galicia*²⁰). Entre las medidas que se proponen en las estrategias de cambio climático siempre aparece mencionada la necesidad de integrar la política de movilidad en la planificación urbanística.

¹⁹ Este extremo se ha detectado al realizar estudios de caso sobre la política de movilidad urbana de las ciudades de Getafe, Guadalajara, Móstoles, Toledo, Valencia y Vitoria, en el marco del trabajo en el que se ubica este artículo. Ver nota al pie número 2.

²⁰ Este hace hincapié en la marcha a pie y la bicicleta. Se ha iniciado su desarrollo, pero no está aprobado.

Desde todos los documentos revisados que se sitúan en este ámbito de política, se señala la importancia de que las ciudades desarrollen los planes de movilidad urbana e incluso de que se creen marcos legislativos a nivel autonómico en relación a la movilidad (como se ha visto, en el caso de Navarra esta necesidad se apuntó desde la política de cambio climático), por lo que también en relación a este eje de actuación la política en materia de lucha contra el cambio climático está influenciando de forma relevante la actuación de las ciudades.

D- Otras políticas sectoriales

Aunque, como se ha dicho más arriba, en España las políticas sanitarias y sociales no se han integrado con las de movilidad, sí que es de interés señalar algunas actuaciones que son una excepción a este marco general. En el País Vasco se ha presentado el borrador inicial del *Plan Vasco de Actividad Física (en adelante, PVAF)*, en el que la movilidad activa (a pie, en bicicleta, u otras formas) es señalada como una forma de actividad física que permite alcanzar los niveles mínimos de actividad recomendados (Gobierno Vasco, 2011). Desde la observación del PVAF es posible sugerir que en el escenario español está haciendo entrada la relación entre las políticas de movilidad y sanidad, que desde hace años viene siendo la base en otros países de actuaciones encaminadas a conseguir beneficios relevantes en ambos ámbitos.

Como se ha señalado más arriba, en la acción autonómica se detecta una integración cada vez más asentada de la movilidad con las políticas de educación.

2.3 La potenciación de los Consorcios o Autoridades del Transporte desde el ámbito regional

Como se ha apuntado, desde el desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio o Planes Territoriales, un buen número de Comunidades Autónomas ha señalado la conveniencia de crear entes de gestión de los servicios de transporte público en sus áreas metropolitanas desde una lógica supramunicipal. Este hecho señala el reconocimiento del hecho metropolitano por parte de las CC.AA. (después de que algunas de ellas abolieran las áreas metropolitanas constituidas formalmente durante los años 80).

La conciencia respecto a la necesidad de abordar las políticas dirigidas a las realidades metropolitanas desde una perspectiva supramunicipal, con el fin de abordar el tema en coherencia con la dimensión espacial que presenta, se da en el ámbito de todas las políticas con incidencia en el territorio, pero se reconoce de especial importancia en el caso de la movilidad metropolitana, por lo que se detecta una tendencia a dotar los ámbitos metropolitanos de entes que sean capaces de coordinar los servicios de transporte público: los denominados consorcios o autoridades de transporte en todas las Comunidades Autónomas. Es de interés señalar que en pocos ámbitos de política se han generado entes coordinadores equivalentes a estos. Se han dado en el caso de la gestión de residuos, el de los servicios hidráulicos, la gestión de parques comarcales, etc., pero en ninguno de los ámbitos señalados son tan numerosos como en el caso de la gestión de los servicios de transporte público. De los seis consorcios de transporte que según el Observatorio de la Movilidad Metropolitana existían

en 2003 (Observatorio de la Movilidad Metropolitana, 2012), en el marco de este trabajo se ha detectado la existencia de 27 en el momento presente.

La Tabla 1 siguiente muestra los consorcios o autoridades del transporte que existen en cada ámbito regional. Como se puede observar algunos de ellos tienen un ámbito de actuación que va más allá del metropolitano, abarcando todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Es así en el caso de algunas Comunidades uniprovinciales, como Asturias, la Comunidad de Madrid o la Región de Murcia, pero también de Comunidades como Andalucía y la Comunidad Valenciana.

Tabla 1. Consorcios o Autoridades de Transporte por Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Consorcio a nivel regional	Consorcio a nivel metropolitano
Andalucía	Red de Consorcios de Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> • C. T. de Sevilla • C.T. Bahía de Cádiz • C.T. Área de Málaga • C.T. Área de Granada • C.T. Campo de Gibraltar • C.T. Área de Almería • C.T. Área de Jaén • C.T. Área de Córdoba • C.T. Metropolitano Costa de Huelva
Aragón		C.T. del Área de Zaragoza
Principado de Asturias	Consorcio de Transporte de Asturias	
Islas Baleares		C. T. de Mallorca
Islas Canarias		Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria
Cantabria		
Castilla y León		Ayuntamiento de León
Castilla-la Mancha		
Cataluña		<ul style="list-style-type: none"> • T. M. de Barcelona • A.T.M. del Camp de Tarragona • C.T. Público Área de Lleida
Extremadura		
Galicia		<ul style="list-style-type: none"> • Ayuntamiento de A Coruña • Ayuntamiento de Vigo
La Rioja		
Comunidad de Madrid	Consorcio Regional de Transportes	
Región de Murcia	Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia	
Navarra		Mancomunidad de la Comarca de Pamplona
País Vasco		<ul style="list-style-type: none"> • A. T. de Guipuzcoa • C.T. de Bizkaia
Comunidad Valenciana	Agencia Valenciana de Movilidad	<ul style="list-style-type: none"> • A.V.M. Área Metropolitana de Valencia • A.V.M. Área Metropolitana de Alicante • A.V.M. Área Metropolitana de Castellón

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe OMM 2010 (OMM, 2012) y la revisión de instrumentos de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas y otros documentos.

En ambas, además de los consorcios que gestionan los servicios de transporte público de viajeros a nivel de todas las áreas metropolitanas de la Comunidad en cuestión, se ha creado un ente que a su vez coordina los servicios prestados por estos, lo que dota de coherencia la labor de la administración regional en el ámbito de la movilidad de viajeros y, además, comporta beneficios relevantes para los usuarios (siendo el principal la integración tarifaria y un sistema intermodal unificado de información de los servicios de transporte público), lo cual en última instancia potencia el uso del transporte público. En la Tabla 1 se observa también que las únicas Comunidades Autónomas donde no se ha constituido ningún consorcio o autoridad del transporte son Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja.

La creación de los consorcios de transporte ha derivado en que el servicio de transporte público haya constituido un ámbito en el que el modelo de gobernanza se ha ido transformando a lo largo de los últimos años en el país. La principal causa es que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos han renunciado a sus competencias y las han cedido a un ente en el que están presentes, colaborando con todos los demás organismos y actores privados implicados. En general en los consorcios de transporte están integrados muchos de los actores relevantes en el ámbito de la movilidad (administraciones y entes públicos, empresas de transporte, sindicatos, asociaciones de usuarios, etc.), por lo que constituyen foros que a través de la concertación consiguen coordinar los servicios de transporte público de un territorio, superando la fragmentación administrativa y logrando acuerdos público-privados. Desde este punto de vista constituyen un ejemplo de ente para la colaboración y construcción del consenso que podría ser interesante trasponer a otras políticas en ámbitos en los que necesariamente hay que adoptar una escala de acción a nivel de ciudad-región.

La acción de los consorcios de transporte focaliza en los servicios de transporte público de viajeros, aunque se observa que algunos de estos entes están asumiendo nuevas funciones, como por ejemplo las relativas a las actuaciones en materia de sostenibilidad. En algunos casos parecen estar evolucionando con la intención de asumir toda la responsabilidad en el ámbito del transporte en el área metropolitana en cuestión (y no sólo la relativa al transporte público de viajeros y los modos motorizados). La incidencia en el cambio modal de viajeros de la creación de autoridades del transporte en las áreas metropolitanas no ha sido estudiada de manera específica en el marco español. Este constituiría un trabajo de interés desde la perspectiva de este estudio que permitiría poner cifras al incremento del transporte público que indudablemente deriva de la coordinación de todos los modos de transporte público, y de la coordinación de estos con la bicicleta, la marcha a pie y el uso del automóvil privado.

Es de interés señalar que en el caso del alfoz de Toledo y Guadalajara la Junta de Castilla-La Mancha puso en funcionamiento durante la pasada legislatura autonómica la denominada Área Supramunicipal de Transporte (en adelante, ASTRA), nacida en el marco de la *Estrategia Regional de Mitigación y Adaptación frente al Cambio Climático (ERMACO 2010-2012-2020)*. En ella, a través de la firma de convenios de colaboración entre la Junta y los municipios integrados en el área, se establece un sistema de transporte público basado en servicios de autobús que se cofinancia en base a dichos convenios. También colaboran las diputaciones provinciales. Se trata de un instrumento que, al igual que los consorcios de transporte, viene a suplir la falta de coordinación de los servicios de transporte público en áreas supramunicipales, aunque por el momento en el caso de las ASTRA no se da integración tarifaria entre el servicio de transporte público que provee la misma y el de la ciudad principal.

3. Conclusiones

La revisión llevada a cabo ha permitido detectar que, al igual que el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas se han demostrado activas en relación al tema de la movilidad urbana y metropolitana sostenible durante el periodo de estudio, constituyéndose en actores relevantes. La observación de la acción realizada por las mismas permite afirmar que la movilidad urbana está en las agendas de gobierno de todas las Comunidades Autónomas. También permite señalar que el grado de introducción de la movilidad urbana como objeto de política por parte de los gobiernos regionales es muy desigual.

En general, dado que las Comunidades cuentan con competencias directas en relación a este tema (al contrario que el Gobierno Central) su actuación revela un grado de compromiso insuficiente para alcanzar el objetivo de una movilidad sostenible en las ciudades y áreas metropolitanas en los términos que señalan los documentos europeos y la Estrategia Española de Movilidad Sostenible. Como se ha visto, existen Comunidades que han legislado en el ámbito de la movilidad, desde una perspectiva de integración de la misma con las otras políticas urbanas y territoriales, aprobando instrumentos normativos y de directrices que se insertan en la estrategia marcada por sus planes territoriales, junto a Comunidades que han dado los pasos más relevantes en relación a este tema a través de la aprobación de sus estrategias de cambio climático o a través de la creación de consorcios de transporte de ámbito regional.

Desde el análisis llevado a cabo, los avances que se pueden señalar como más generalizados son los que tienen que ver la creación de consorcios o autoridades de transporte de ámbito metropolitano o regional (aunque como se ha visto hay cuatro Comunidades Autónomas donde no se ha constituido ninguno), y la llamada que se hace desde algunos planes sectoriales de transporte e infraestructuras o la política de cambio climático a que las ciudades de mayor tamaño o áreas supramunicipales realicen Planes de Movilidad Sostenible orientados como instrumentos que den lugar a la colaboración entre las Comunidades Autónomas y los municipios.

Hay que señalar que, aunque ambos suponen pasos relevantes respecto a la situación existente con anterioridad a 2004, en muchos casos no están integrados en una visión territorial que dote de consistencia las intervenciones que conllevan la creación de consorcios de transporte o la aprobación e implementación de planes de movilidad.

Así pues, en general se observa un escenario muy heterogéneo, en el que resulta difícil agrupar las Comunidades en base a su grado de actuación, pero del que emerge un escenario general en el que las inercias inherentes a la realidad institucional y política del país y la fragmentación competencial actúan como limitaciones relevantes para avanzar hacia una gobernanza multinivel más colaborativa en este ámbito de política. Se observa que las que han avanzado en mayor medida en relación a esta son las dos Comunidades Autónomas que han desarrollado leyes de movilidad (Cataluña y Valencia) que prevén la creación de foros de diálogo.

Desde la revisión de los instrumentos de ordenación del territorio de cada Comunidad Autónoma se pone de relieve la existencia de 17 ámbitos en los que la movilidad urbana y

metropolitana es abordada de manera diferente, introduciéndose desde perspectivas distintas en los planes territoriales o quedando excluida del contenido de los mismos. Una primera diferencia obvia, pero significativa, es que hay un grupo de seis Comunidades Autónomas que no proveen marcos de acción a las Provincias, municipios y actores no institucionales para el desarrollo de las actividades con incidencia en el territorio, entre las que se encuentra la movilidad urbana y metropolitana. Desde la perspectiva que ha asumido este trabajo no puede no señalarse que en los ámbitos regionales donde esto ocurre, la falta de un marco de actuación (que ha de ser acordado, en base a los presupuestos de la sostenibilidad, por el mayor consenso posible de los actores) genera de partida un escenario donde la gobernanza multinivel encuentra mayores problemas para avanzar hacia modelos inclusivos y colaborativos. Por otra parte, la existencia de un marco de ordenación territorial acordado por la administración regional, los Ayuntamientos y otros actores constituye en sí mismo un acto de colaboración que establece pautas de actuación asumidas por todos los agentes consultados en el proceso de redacción e información pública.

En los planes de ordenación del territorio desarrollados más recientemente se detecta la tendencia a introducir directrices de acción específica en torno al tema de la movilidad urbana y metropolitana. Incluso en estos casos se observan importantes diferencias en el tratamiento del tema, tanto en lo relativo al enfoque como al contenido que se le da. La heterogeneidad que se da en relación al tratamiento del tema en los distintos contextos autonómicos está enraizada en gran medida en la acción tardía desempeñada por el Gobierno Central en relación a la provisión de directrices y referencias a utilizar por los gobiernos de las Comunidades Autónomas a la hora de acometer políticas de movilidad (la Estrategia Española de Movilidad Sostenible data de abril de 2009). También se puede señalar como causa la falta de una ley básica de movilidad de ámbito nacional (desde el punto de vista de este trabajo los artículos de la Ley de Economía Sostenible que se inscriben en el ámbito de la movilidad se consideran insuficientes para dar lugar a una transformación de la gobernanza en este ámbito de política).

Se observa que las Comunidades Autónomas más proactivas vienen acometiendo el tema de la movilidad urbana y metropolitana desde el inicio de la década del 2000, no sólo integrándola en su visión territorial con otras políticas, sino también a través del desarrollo de legislación e instrumentos específicos. Estas Comunidades Autónomas están actuando como referencia para otras que han querido abordar una actuación similar con posterioridad.

La experiencia ya desarrollada por las Comunidades Autónomas con más recorrido constituye un capital estratégico que podría ser compartido en foros a nivel nacional, a través de la implementación de estrategias de *benchmarking* que podrían ser auspiciadas por la Administración General del Estado para poner al servicio del diseño de las políticas regionales el conocimiento y la experiencia ya generados. Esto contribuiría a la homogenización del enfoque de los instrumentos desarrollados por las distintas Comunidades Autónomas, evitando así el efecto frontera en el que poblaciones próximas, pero situadas en distintos marcos autonómicos, aplican distintas visiones en su política de movilidad.

La revisión realizada pone de manifiesto el reconocimiento del hecho metropolitano por parte de las Comunidades Autónomas y la importancia de afrontarlo desde la integración de la política de movilidad con el conjunto del resto de políticas desde una perspectiva supramunicipal.

Se identifica la creación de herramientas de concertación en algunos ámbitos autonómicos, consistentes en la formación de foros de diálogo que aúnan a todos los actores relevantes en el ámbito de la movilidad. Estos instrumentos persiguen la concertación entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, observándose que ese interés no se amplía a la concertación con el Estado. De hecho, en pocos casos los instrumentos revisados señalan este como un objetivo a alcanzar. Esta realidad parece estar basada en la escasa relevancia que las Comunidades asignan al Gobierno Central como actor en este ámbito de política, justificada en gran medida porque sólo recientemente ha empezado a desarrollar una acción relevante. Esta circunstancia también pone de manifiesto que esta visión de las Comunidades respecto a la acción estatal puede tener su explicación en una insuficiente implicación de las mismas en la actividad realizada por la Administración General del Estado durante el periodo de estudio.

La revisión de los documentos emanados de las Comunidades Autónomas en los últimos años ponen de manifiesto como uno de los principales ejes de actuación la realización de Planes de Movilidad Urbana. En efecto, distintas Comunidades están estableciendo la obligatoriedad o recomendación de que los ámbitos municipales o comarcales o las actividades generadoras de movilidad desarrollen este tipo de instrumentos. La política de cambio climático está contribuyendo particularmente a incentivar el desarrollo de los planes de movilidad por parte de los municipios.

Del escenario que emerge de la revisión llevada a cabo se identifica el interés de un número significativo de Comunidades Autónomas por dar lugar a un cambio de paradigma en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana (que se sitúa en la línea de la definición de movilidad urbana sostenible utilizada por este trabajo y mencionada en la Introducción), que ligado a una voluntad de cambiar el modelo de desarrollo urbanístico, entiende la necesidad de contar con la implicación y compromiso de todos los actores relevantes del sector, incluyendo a la ciudadanía y las organizaciones que la representan. De hecho en un número relevante de los planes territoriales revisados, los planes subterritoriales y los planes sectoriales de movilidad, así como otros instrumentos, se recomienda la implicación de la comunidad local en las políticas de movilidad urbana. También desde este ámbito se incentiva la figura del Plan de Movilidad Urbana Sostenible, ya que este desde todos los marcos institucionales es definido como un instrumento participativo.

Desde este punto de vista se puede afirmar que se está dando un paso hacia la introducción de instrumentos más flexibles y estratégicos que los utilizados hasta hace pocos años por las administraciones, instrumentos que utilizados con consistencia dan cabida a la participación en los procesos de planificación de la movilidad.

Como se ha señalado, de la revisión realizada no deriva que la asunción de dichos enfoques haya hecho su entrada en todas las Comunidades Autónomas. En algunas de ellas parece darse el intento de querer introducir los mismos, pero bajo un proceso de transformación que a la hora de formalizar el nuevo enfoque en relación al modelo de gobernanza no da pasos hacia la modificación del *status quo* y las prácticas existentes.

Esta constatación subraya la importancia de que la Administración General del Estado siga dando pasos en la actividad de provisión de directrices iniciada, con el fin de incentivar el desarrollo por parte de todas las Comunidades Autónomas de instrumentos que actúen

introduciendo políticas de movilidad urbana sostenible en su territorio. Ha de trabajar también en transformar la gobernanza multinivel en relación a la movilidad urbana, acordando con las Comunidades Autónomas, las Provincias y las Ciudades la creación de arenas de diálogo que propicien el conocimiento de las problemáticas que afrontan los distintos niveles de gobierno al implementar las políticas de movilidad urbana y metropolitana (dentro del marco general de las políticas territoriales y urbanas) y que permitan la coordinación de las políticas e iniciativas que cada uno de ellos diseña e implementa desde un marco de concertación y diálogo.

El insuficiente conocimiento, y sobre todo seguimiento de la movilidad urbana y metropolitana que emerge de la revisión realizada, también pone de manifiesto la importancia de que todas las Comunidades Autónomas desarrollen una actividad en este ámbito en coordinación con la Administración General del Estado, con el fin de llegar a un mejor conocimiento de las dinámicas de movilidad, en base a datos homogéneos que permitan comparar los resultados de las distintas políticas en base a indicadores acordados.

De lo anterior deriva el interés de que la Administración General del Estado consolide su actividad en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana y la amplíe a los ámbitos señalados. Su acción aglutinadora es un punto de partida necesario para iniciar un cambio de paradigma desde la fragmentación competencial que rige la arquitectura institucional en el presente, hacia la cultura de la cooperación y concertación con el nivel regional. En base a lo visto, este es un paso que redundaría de manera positiva en la sostenibilidad, eficacia y coherencia de las políticas de movilidad urbana desarrolladas por Comunidades Autónomas y que contribuiría a homogeneizar sus actuaciones.

Agradecimientos

Mi agradecimiento por haber facilitado información de interés para este trabajo a través del intercambio de correos electrónicos a Amaia Bescós Atin (Sección de Modernización y Transporte Sostenible del Departamento de Fomento y Vivienda del Gobierno de Navarra), Carlos González Lozano (Director General del Consorcio de Transportes de Asturias), Manuel Moreno Piquero (Coordinador de la Red de Consorcios de Transporte de Andalucía), Punt d'Informació del Departament de Territori i Sostenibilitat (Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya), Samuel de la Fuente i Oliva (Àrea de Mobilitat i Gestió de Serveis del Consorci del Transport Públic de l'Àrea de Lleida, Autoritat Territorial de Mobilitat), Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient i Territori de las Islas Baleares.

Bibliografía

BENABENT, M. *La ordenación del territorio en España: evaluación del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2006. 455 p.

BENABENT, M. *La ordenación del territorio y su relación con la planificación de infraestructuras y servicios de transporte*. En: Encuentro "Infraestructuras, territorio y paisaje" del CEDEX (2004, Madrid, España). 1-18. Madrid, CEDEX, 2004.

BLANCO, I. y GOMÁ, R. *Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma*. En: Ekonomiak, 2: 11-27, 2006.

DECRETO 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

DECRETO 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio. Diario Oficial de Galicia, Santiago de Compostela, 22 de febrero de 2011. p. 2893.

DECRETO 206/2006, de 28 de noviembre de 2006. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

DECRETO 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

DECRETO 11/91 de aprobación de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias.

DE GREGORIO, S. *Políticas desarrolladas en España 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*. Madrid, CEDEX, Ministerio de Fomento, 2013. 309 p.

DE GREGORIO, S. *La regeneración urbana en la acción estatal en España durante el periodo 2004-2011. Una historia a continuar*. En: Perspectivas, 1: 27-51. 2012a.

DE GREGORIO, S. *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?* En: Conama 2012. Congreso Nacional de Medio Ambiente (2012, Madrid, España). 1-27. Madrid, Conama, 2012b.

DE GREGORIO, S. *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España*. Tesis Doctoral. (Periferias Urbanas y Sostenibilidad) Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid. 2012c. 970 p.

GENERALITAT de Catalunya. *Plan Estratégico de la Bicicleta en Cataluña 2008-2012*. Barcelona, Departament de Política Territorial y Obres Públiques, 2009. 96 p.

GENERALITAT de Catalunya. *Guia bàsica per a l'elaboració de plans de mobilitat urbana*. Barcelona, Generalidad de Cataluña, Barcelona. 2006.

GENERALITAT de Catalunya. *Ley 9/2003 de Movilidad de Cataluña*. 2003.

GOBIERNO de Baleares. *Plan Director Sectorial del Transporte de las Islas Baleares (Tomo I)*. Introducción. Palma de Mallorca, Gobierno de Baleares, 2006. 16 p.

GOBIERNO de Canarias. *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias, 2003. 124 p.

GOBIERNO de Navarra. *Estrategia Territorial de Navarra. Directrices para la Ordenación del Territorio*. Pamplona, Dirección General del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, 2003. 196 p.

GOBIERNO del Principado de Asturias. *Directrices de Ordenación del Territorio con Directrices Específicas para el Área Central. Avance de marzo de 2006*. Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, 2006. 544 p.

GOBIERNO Vasco. *Pliego de prescripciones técnicas particulares para la contratación de la consultoría y asistencia técnica denominada "Plan Director de Movilidad Sostenible Euskadi 2020"*. Vitoria, Gobierno Vasco, sin fecha. 6 p.

GOBIERNO Vasco. *Plan Vasco de Actividad Física. Marco para la Acción. Versión 0.0*. Vitoria, Gobierno Vasco, 2011. 73p.

HEALEY, P. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Londres, MacMillan, 2006. 339 p.

HILDEBRAND, A. *La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia*. En: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 230: 79-139, 2006.

IDAE. *Plan de Acción 2008-2012*. Madrid, IDAE, 2007. 234 p.

IDAE. *Guía práctica para la elaboración e implementación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible*. Madrid, Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía, Ministerio de Industria. 2006. 155 p.

IHOBE. *Guía práctica para la elaboración de planes municipales de movilidad sostenible*. Vitoria, Ihobe, 2004. 102 p.

LEY 27/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

LEY 6/2011 de la Generalidad, de Movilidad de la Comunidad Valenciana.

LEY 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

LEY 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación

LEY 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación

LEY 9/2003 de Movilidad de Cataluña.

LEY 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes

LEY 1/1995 de aprobación del Plan territorial general de Cataluña.

LEY 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de

LEY 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local

MARM. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 2011. 230 p.

MARM. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 2009a. 43 p.

MARM. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*. Tomo II. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 2009b. 185 p.

MARM. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*. Madrid, MAMRM, 2009c. 48 p.

MARM. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. *Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano*. Madrid, MAMRM, 2008. 51 p.

MARM (Ministerio de Medio Ambiente y Medios Rural y Marino) (2007): *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*. Tomo I. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente. 179 p.

MARZAL, C.R. *La Ley de Movilidad Sostenible y la planificación de la movilidad urbana* [en línea] Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2012. Disponible en: <<http://ciclojuristas.files.wordpress.com/2012/11/ley-movilidad-sostenible-valencia.pdf>>. 2012.

MINISTERIO de Vivienda. *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid, Ministerio de Vivienda, 2010. 90 p.

NACIONES Unidas. *Programa Global para el desarrollo sostenible en el siglo XXI (La Agenda 21)*. En: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (1992, Río de Janeiro, Brasil). Río de Janeiro, Naciones Unidas. 1992. [en línea] Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2012. Disponible en: <<http://web.archive.org/web/20090221104453/http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>>. 1992.

OMM. Observatorio de la Movilidad Metropolitana. *Informe OMM - 2010*. Madrid, OMM, 2010. 129 p.

PANEL de alto nivel de sostenibilidad global del Secretariado General de Naciones Unidas. *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing*. Nueva York, Naciones Unidas, 2012. 94 p.

PECES-BARBA, G. *Una lectura de la Constitución española*. En: CUCÓ, A., ROMERO, J. y FARINÓS, J. (Eds.) *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*. Valencia, Universitat de Valencia, 2002, pp: 67-77.

ROMERO, J. *El gobierno del territorio en España Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial*. En: *Boletín de la AGE*, 39: 59-86, 2005.

SEVILLA, J. *La sostenibilidad del Estado de bienestar. Las reformas que necesitamos*. [en línea] Fecha de consulta: 24 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.elpais.com/articulo/economia/reformas/necesitamos/elpepieco/20100421elpepieco_8/Tes>. 2010.

SUBIRATS, J. *Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas*. En: *Ekonomiaz*, 74: 16-35, 2010.

