



Retos de gobernanza en los PMUS

Autor: Nieves Nazaret Pérez García

Institución: TRAGSATEC

Resumen

La movilidad sostenible es aquella que considera los tres aspectos de la sostenibilidad, economía, sociedad y medio ambiente. La incorporación de estos parámetros requiere, además, trabajar en diversos sectores que afectan directa o indirectamente en la movilidad. En este sentido la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS) aprobada en abril de 2009 se dirigía a cinco áreas:

Territorio, planificación del transporte y sus infraestructuras.

Lucha contra el cambio climático y reducción de la dependencia energética.

Mejora de calidad del aire y reducción del ruido.

Mejora de la seguridad y salud.

Gestión de la demanda.

Los Planes de Movilidad Sostenible son el instrumento de planificación y gestión a nivel local. Según la EEMS, 'persiguen impulsar un conjunto de actuaciones para conseguir desplazamientos más sostenibles (a pie, bicicleta y transporte público), que sean compatibles con el crecimiento económico, alcanzando con ello una mejor calidad de vida para los ciudadanos y futuras generaciones'.

Uno de los retos para su desarrollo e implementación es que se ven implicados no sólo distintos departamentos dentro del ente local (urbanismo, seguridad, etc.) sino también diferentes niveles administrativos.

Este artículo trata de analizar cómo se puede articular la gobernanza que permita la coordinación y cooperación de los implicados en el diseño, puesta en marcha y seguimiento del PMUS.

Palabras clave: PMUS, gobernanza, movilidad sostenible, medio ambiente urbano

RETOS DE GOBERNANZA EN LOS PMUS

1. Desarrollo urbano y movilidad sostenible

En 2007, un 73% de la población europea vivía en ciudades¹. La movilidad entendida como “la capacidad para satisfacer las necesidades de la sociedad de moverse libremente, acceder, comunicarse, comercializar y establecer relaciones sin sacrificar otros valores humanos o ecológicos básicos actuales o del futuro”² cada día es más “difícil e ineficiente”³. La movilidad sostenible es aquella que considera los tres aspectos de la sostenibilidad, economía, sociedad y medio ambiente. La incorporación de estos parámetros requiere trabajar en diversos sectores que afectan directa o indirectamente en la movilidad. En este sentido la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS) aprobada en abril de 2009 se dirigía a cinco áreas: 1ª Territorio, planificación del transporte y sus infraestructuras; 2ª Lucha contra el cambio climático y reducción de la dependencia energética; 3ª Mejora de calidad del aire y reducción del ruido; 4ª Mejora de la seguridad y salud; y, 5ª Gestión de la demanda.

Uno de los instrumentos para luchar contra los problemas a los que se enfrentan las ciudades en materia de movilidad son los Planes de Movilidad Urbana Sostenible. La EEMS define los Planes de Movilidad Urbana Sostenible como aquellos que “persiguen impulsar un conjunto de actuaciones para conseguir desplazamientos más sostenibles (a pie, bicicleta y transporte público), que sean compatibles con el crecimiento económico, alcanzando con ello una mejor calidad de vida para los ciudadanos y futuras generaciones”.

Los planes han sido concebidos como un instrumento de planificación a nivel local o urbano. Sin embargo, los PMUS trascienden, al igual que la movilidad sostenible, tanto el ámbito local como el ámbito de la movilidad. Por un lado, los PMUS deben ser coherentes con otras estrategias regionales o nacionales. Por otro lado, diversos sectores y agentes se ven implicados en la movilidad.

Esto plantea una serie de retos para la definición de los mismos al estar implicados diferentes actores e interesados cuya participación varía en función de su papel e implicación en la definición y ejecución de los mismos.

¹ Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. United Nations: New York, 2011.

² Esta definición fue dada por el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (conocido por sus siglas en inglés WBCSD) en 2001 en su documento: *Movilidad 2001. Perspectiva general*. World Business Council for Sustainable Development, 2001. Documento disponible en: <http://www.wbcsd.org/Pages/EDocument/EDocumentDetails.aspx?ID=105>.

En la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible* de 2009, la movilidad sostenible fue definida como “el conjunto de procesos y acciones orientados a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios, con un coste económico razonable y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas”.

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Together Towards Competitive and Resource-Efficient Urban Mobility*. Brussels, 17.12.2013 COM (2013) 913 final.

Este artículo trata de analizar cómo se puede articular la gobernanza que permita la coordinación y cooperación de los implicados en el diseño, puesta en marcha y seguimiento del PMUS.

2. Reto 1: Políticas integradoras y distribución de competencias en materia de movilidad

El medio ambiente urbano ha sido considerado como un medio en el que diversos sectores están interrelacionados⁴. Las políticas y medidas que se toman en sector puede afectar de manera directa a la eficacia de otras medidas en otro sector. Por ejemplo, la aplicación de determinadas medidas en urbanismo o edificación puede poner en peligro la eficacia de otras medidas destinadas a la movilidad. Así, la movilidad depende de otros sectores y viceversa. En este sentido, al igual que la EEMS, se manifestó el Plan de Acción de Movilidad Urbana⁵ (tema 1), que consideró que un enfoque integrado es el mejor para afrontar la “complejidad de los sistemas de transporte urbano, temas de gobernanza y vínculos entre las ciudades y sus alrededores o regiones, la interdependencia entre modos de transporte, las limitaciones dentro del espacio urbano y el papel de los sistemas urbanos en un sistema europeo de transporte más amplio”.

Los principales sectores relacionados con la movilidad son: infraestructuras de transporte y servicios; protección ambiental; salud; seguridad; planificación del uso del suelo, vivienda y urbanismo; aspectos sociales de accesibilidad y movilidad; cambio climático; y política industrial.

La distribución de competencias en España en estos sectores hace necesaria la coordinación no sólo entre administraciones de distintos niveles (local, regional y nacional, coordinación vertical) sino también entre diferentes departamentos y entidades a nivel local (coordinación horizontal).

⁴ Entre otros los documentos más relevantes que adoptan esta visión son: la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano (ETEMAU) de 2006 [5 COM (2005) 718 final de 11 de enero de 2006] y, en el ámbito nacional, el borrador de la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL).

La EESUL perseguía trasponer la Estrategia europea tomando como base un documento previo de adaptación de la ETEMAU a España elaborado por la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, aprobada en 2006. La EESUL establece unas directrices y medidas para el desarrollo sostenible de las ciudades españolas. Para ello, sigue el enfoque integrado reflejando la importancia e interrelación del urbanismo (modelo urbano y urbanismo), transporte (accesibilidad, movilidad y transporte) edificación, cambio climático (adaptación al cambio climático) y gobernanza (gestión urbana, gobernanza y participación ciudadana). Aunque el borrador de la EESUL llegó a someter a información pública del 22 de diciembre de 2009 al 18 de enero de 2010, no se aprobó finalmente por Consejo de Ministros. A pesar de ello, se trata de un documento de referencia para un medio ambiente urbano sostenible así como para la movilidad en España.

Puede verse también: European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans, Guía desarrollo e implementación de planes de movilidad urbana sostenible” Unión Europea: Bruselas, 2014. Páginas 34-35. http://www.eltis.org/sites/eltis/files/BUMP_Guidelines_ES.pdf

⁵ Comisión de la Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Plan de Acción de Movilidad Urbana*. COM (2009) 490 final. DOUE de 30.9.2009.

La necesidad de esta coordinación ha sido reflejada en el borrador de Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL) que es un documento de referencia para el desarrollo de una movilidad sostenible al recoger las directrices para lograr la sostenibilidad de nuestras ciudades y zonas urbanas. De hecho, la misma Estrategia propone la utilización de los instrumentos previstos en el artículo 3.2 y 4.5 de la Ley 30/1992 del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de procedimiento administrativo común⁶ así como el artículo 58 de la Ley 7/1985 Reguladora de las bases del Régimen Local⁷.

Junto a estos mecanismos generales de coordinación, el IDAE⁸ propuso la creación de un instrumento concreto de coordinación para la elaboración de los PMUS, la figura denominada “Comisión Asesora”. Dicha Comisión estaría formada por representantes de las Administraciones Públicas de los distintos niveles con competencias en aquellas materias que afectasen a los PMUS (transporte, urbanismo, medio ambiente, economía, empleo y asuntos sociales)⁹. Este instrumento específico se adapta al enfoque requerido para la elaboración del PMUS.

En Europa, se ha usado también la revisión por pares como medio de colaboración entre autoridades públicas para la elaboración y revisión de la implementación de PMUS. Esta revisión consiste en la valoración por expertos de otras ciudades en la materia durante la visita de la ciudad objeto de análisis (3-5 días). En dicha visita no sólo estudiarían el PMUS sino que realizarían entrevistas con los principales implicados (grupos de interés, políticos o funcionarios públicos)¹⁰.

⁶ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, de 27/11/1992.

El segundo apartado del artículo 3 de la Ley 30/1992 establece que las relaciones de las Administraciones públicas se regirán por el principio de cooperación y colaboración. Y el apartado 5 del artículo 4 de dicha ley afirma que la cooperación entre Administración General del Estado y Comunidades autónomas “se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones”.

⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 03/04/1985.

El apartado 8 de dicho artículo permite que, en el caso de que la materia afecte o haga referencia a competencias de Entidades Locales, el órgano de cooperación invite a asistir a sus reuniones a asociaciones de Entidades Locales de ámbito estatal. Por otro lado, el artículo 58 de la Ley 7/1985 permite la creación de órganos de colaboración con las Entidades Locales que tendrán ámbito autonómico o provincial así como de carácter general o específico a través de leyes estatales o autonómicas.

⁸ IDAE, *PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible*. IDAE: Madrid, 2006. Página 91.

⁹ Idem.

¹⁰ Este instrumento fue objeto de estudio de un proyecto europeo denominado “BUSTRIP INTERREG IIIB. Aplicación de la Planificación del Transporte Urbano Sostenible en la zona del Báltico”. Uno de los

Otra forma de cooperación es el intercambio de experiencias y el debate en foros específicos. La EEMS enumera varios foros relevantes en relación a la movilidad sostenible: el Observatorio de Movilidad Metropolitana; Red de Ciudades por el Clima; Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible; Consejo Nacional del Clima; Comisión de Coordinación de las Políticas de Cambio Climático; Mesas Sectoriales; Conferencias sectoriales; y, Red de Ciudades Saludables. Estos foros facilitan la puesta en común de problemas, inquietudes así como de soluciones en distintos campos que pueden afectar a la movilidad.

3. Reto 2: Integración de otros agentes implicados

La integración de políticas y el desarrollo de medidas de movilidad sostenible dependen en gran medida de otros agentes privados, como fabricantes de vehículos, transportistas o empresarios. Estos agentes desempeñan un papel fundamental en temas como utilización de flotas de vehículos más eficientes y con menor impacto ambiental.

En el ámbito del PMUS, existen varios frentes en los que pueden participar agentes privados, entre los que se pueden destacar los siguientes:

- Gestión de la movilidad por motivos de trabajo (a través de los planes de movilidad de empresa). La movilidad por motivos laborales tiene un peso muy importante en nuestras ciudades. De este modo, los planes de movilidad de empresa tratan de mejorar la accesibilidad de los trabajadores a sus puestos de trabajo en condiciones seguras y con un menor impacto ambiental y social. Estos planes deberían ser realizados, de acuerdo con la EEMS, por “centros de titularidad pública o privada cuyas características de dimensión de la plantilla, actividad, procesos o ubicación así lo requieran”. También la EEMS fomenta la realización de Planes Mancomunados, en el caso de que “varias empresas compartan un mismo centro o edificio o bien desarrollen su actividad en un mismo polígono industrial o recinto asimilable”. A la hora de elaborar los PMUS se debe considerar los planes de empresas así como contar con la participación de las empresas que cuenten con este tipo de planes para coordinar las medidas de manera eficaz y eficiente. Además, en el caso de que las empresas cuenten con un coordinador de movilidad sería conveniente que participará en el proceso de elaboración de los PMUS.
- Gestión de nuevas planificaciones o actividades a través de los estudios de movilidad generada. A través de los denominados estudios de evaluación de la movilidad generada, las entidades locales se coordinarán con las empresas y sector inmobiliario. Esta herramienta trata de analizar los desplazamientos potenciales que pueden derivar de una nueva planificación urbanística o implantación de una nueva actividad en un territorio, determinando si las

resultados del proyecto fue la elaboración de una guía y metodología para la realización de la revisión por pares, que puede ser usada por las entidades en España.

Para más información, véase: <http://www.movingsustainably.net/>

infraestructuras existentes son suficientes o cómo deberían adaptarse a las nuevas necesidades de movilidad¹¹.

- Gestión de las mercancías y logística. Es necesario reducir los problemas que se derivan del transporte de mercancías trabajando con los principales implicados en la definición de directrices y aplicación de medidas que poco a poco lleven a un menor impacto del transporte y reparto de mercancías en los núcleos urbanos.
- Gestión de la movilidad multitudinaria no laboral a través de planes de movilidad en centros educativos, comerciales y de ocio. Junto con los desplazamientos por motivos laborales, la movilidad derivada de centros educativos, comerciales y de ocio, suponen un alto porcentaje de los desplazamientos en nuestras ciudades. El enfoque sería en la línea del propuesto para los planes de movilidad al trabajo.

De otra manera más indirecta, la Entidad Local puede fomentar el uso de medios de transporte más sostenible a través de la introducción de criterios ambientales en contratos relacionados con el transporte, siguiendo los principios y criterios de la contratación pública verde. La inclusión de estos criterios instará al sector privado a cambiar sus modelos de producción o prestación de servicios hacia otros más sostenibles. Las Entidades Locales, además de reducir el impacto ambiental de sus compras, podrán dar ejemplo a los ciudadanos. Por otro lado, también permitirá ahorrar dinero y reducir el consumo de recursos y, a la larga, reducirá el precio de tecnologías ambientales.

La Unión Europea ha desarrollado una guía que facilita la incorporación de dichos criterios ambientales en la contratación pública. Asimismo, han definido los principales criterios que podrán usarse en las contrataciones de¹²:

- Turismos adquiridos directamente o contratados con sistemas de leasing o alquiler.
- Vehículos y servicios de transporte público.
- Camiones y servicios de recogida de residuos.

¹¹ La figura de los estudios de movilidad generada está recogida en la EEMS (medida 6.1.11) que define su contenido mínimo: “El estudio contendrá la evaluación de la capacidad de absorción de los servicios y sistemas de transporte, incluidos los desplazamientos no motorizados. De la evaluación se deben extraer las medidas correctoras de los problemas derivados de los nuevos desplazamientos. El promotor del proyecto realizará el estudio que presentará conjuntamente con la documentación necesaria para obtener los permisos y licencias que le correspondan”.

Este instrumento lleva aplicándose en Cataluña desde 2006, desarrollado en el Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, de regulación de los estudios de evaluación de la movilidad generada. DOGC núm. 4723 de 21 de Septiembre de 2006. En Cataluña, el promotor asume el coste de las nuevas líneas necesarias para atender las nuevas necesidades de movilidad.

¹² Pueden consultarse los criterios para la contratación de transporte en el siguiente enlace:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

Otro instrumento de cooperación sería la realización de acuerdos público-privados con empresas que deseen realizar proyectos demostrativos con vehículos de bajas emisiones u otras medidas destinadas a una movilidad más sostenible.

4. Reto 3. Participación e implicación de los ciudadanos en el desarrollo y en la aplicación de los PMUS

Es necesario contar con el visto bueno de los ciudadanos y su implicación para garantizar el éxito de las medidas previstas en el PMUS.

Aunque con menos tradición que en otros países, existen ya en nuestro país elementos e herramientas que fomentan la participación de los ciudadanos en la toma de decisión, como puede ser la Agenda 21 Local o el período de participación pública en los procesos de elaboración de normativa.

Para facilitar la participación de los diferentes interesados en los PMUS, se ha elaborado un manual¹³ en el marco de la iniciativa CIVITAS¹⁴. El manual analiza cómo realizar consultas a los principales implicados e involucrar a los ciudadanos así como establecer lazos de cooperación efectivos.

Junto a la participación, la sensibilización de los ciudadanos es un instrumento esencial para garantizar el éxito de los PMUS y de modificación de los patrones hacia unos modelos de movilidad más sostenible.

Las iniciativas de sensibilización son múltiples trabajando con distintos colectivos, especialmente con niños.

Entre otras, iniciativas como la Semana Europea de la Movilidad¹⁵ permiten dar visibilidad a las acciones y medidas llevadas a cabo en el municipio para fomentar una movilidad más sostenible. Al mismo tiempo, puede ser utilizada para hacer reflexionar a los ciudadanos y participar en el desarrollo de los PMUS. Esta iniciativa, además, permite conocer nuevas iniciativas llevadas a cabo por otros Ayuntamientos que pueden ser copiadas o adaptadas a las necesidades concretas de la zona urbana objeto del PMUS.

¹³ Civitas, *Involving Stakeholders: Toolkit on Organising Successful Consultations*.

http://www.civitas.eu/sites/default/files/Results%20and%20Publications/Brochure_STAKEHOLDER_CONSULTATION_web.pdf

¹⁴ La iniciativa CIVITAS facilita el intercambio de experiencias e ideas entre las ciudades. En su página Web se pueden encontrar numerosos ejemplos de buenas prácticas y medidas que facilitan el desarrollo e implantación de PMUS. <http://www.civitas.eu/>

¹⁵ Puede obtenerse mayor información sobre la Semana Europea de la Movilidad en la siguiente página Web:

5. Conclusiones.

La movilidad sostenible y los PMUS tienen ante sí dos importantes retos en materia de gobernanza: la coordinación entre las distintas administraciones; y, la coordinación y la participación de entidades privadas y ciudadanos. La coordinación y la participación se erigen como elementos esenciales para avanzar hacia la sostenibilidad de la movilidad con el fin de integrar las políticas y de involucrar tanto en el desarrollo como la implementación de los diferentes stakeholders, dos importantes pilares de la política de sostenibilidad de la Unión Europea y España.

En el caso de la integración de políticas, se requiere la coordinación de las distintas administraciones a todos los niveles y de los diferentes sectores relacionados con la movilidad cuyos papeles varían en función de las competencias que tienen atribuidas. Para ello, se disponen de métodos más tradicionales y generales de coordinación, instrumentos creados *ad hoc* (como es la figura de la Comisión Asesora) o herramientas más novedosas como puede ser la revisión por pares.

Los stakeholders implicados en la movilidad pueden dividirse en entidades privadas y ciudadanos. Las entidades privadas son agentes económicos con un papel relevante en movilidad, por ello también es esencial sensibilizar, involucrarlos así como establecer mecanismos para coordinar sus medidas con las llevadas a cabo por las entidades públicas. Como se ha visto son varios los frentes en los que se está trabajando (planes de movilidad de empresa, estudios de movilidad generada, etc.).

Respecto a los ciudadanos, la tarea es doble. Por un lado, se debe sensibilizar sobre la importancia de cambios de patrones de movilidad insostenibles. Y, por otro lado, participar más activamente tanto en el desarrollo del PMUS como en la implementación de las medidas.

Parece de todo lo analizado que existe la base para comenzar a afrontar los retos de gobernanza. Sin embargo, todavía queda mucho para hacer de esta herramienta un instrumento común y esencial en la planificación. Especialmente, se deben fomentar aquellas soluciones innovadoras que se adapten a las características específicas de los PMUS y, en estos tiempos, supongan el menor gasto. Nuestro país cuenta ya con ciudades que sirven de ejemplo en el desarrollo de PMUS en España y Europa, el objetivo es aumentar el número de ciudades demostrando que podemos superar los retos y acercarnos cada vez más a patrones de movilidad más sostenible.