



LÍNEA DE ACTUACIÓN 1.1: PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

La Constitución española ha establecido un marco de **competencias compartidas** entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transporte, en el que corresponden al Estado, además de la competencia exclusiva sobre "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13ª), entre otras, las relativas a "Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves" (art. 149.1.20ª) y a "Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor..." (art. 149.1. 21ª). Mientras que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, según la Constitución, sobre "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (Art. 148.1.3ª), "Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable" (Art. 148.1.5ª) y "Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales" (Art. 148.1.6ª).

Por su parte, la legislación sobre régimen local atribuye a los municipios como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, las de movilidad y transporte colectivo urbano (art. 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

Por tanto, partimos del hecho de que la movilidad es un **objetivo transversal**, todas las Administraciones territoriales y, dentro

de la Administración del Estado, distintos departamentos ministeriales tienen competencias que inciden en la movilidad y, en el desarrollo de estas competencias, aprueban instrumentos normativos, Planes y Estrategias que ponen el acento en un aspecto o contenido sectorial de la movilidad o que afectan a un ámbito territorial concreto.

Centrándonos en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), el **Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana** es el Departamento encargado de ejecutar la política del Gobierno en materia de infraestructuras de transporte y de control, ordenación y regulación administrativa de los servicios de transporte, encontrándose entre sus competencias el impulso de la movilidad sostenible, en su dimensión social, económica y medioambiental, incluyendo el impulso a la movilidad activa. Hasta el momento, este Ministerio había promovido la aprobación de distintos Planes y Estrategias en materia de infraestructuras y transportes.

Por otro lado, la **Agenda Urbana Española**, presentada al Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, reconoce la movilidad como un elemento clave de las políticas urbanas a través de su Objetivo Estratégico 5 que busca favorecer la proximidad y la movilidad sostenible y que, a su vez, se divide en dos objetivos específicos: "favorecer la ciudad de proximidad" y "potenciar los modos de transporte sostenibles". El MITMA trabaja en la implementación de esta Agenda, que tiene un área de confluencia relevante con la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 en el ámbito urbano y metropolitano, a través de la elaboración de los planes de acción locales de la Agenda Urbana Española.

También en este sentido se toman en consideración las medidas sobre movilidad llevadas a cabo a través de las **Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e In-**

tegrado (EDUSI), que han sido cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible para el período 2014-2020 y que han estado destinadas de manera prioritaria a ciudades de más de 20.000 habitantes.

La **Dirección General de Tráfico** del Ministerio del Interior está trabajando en la Estrategia de seguridad vial 2021-2030 que pondrá en marcha una serie de instrumentos para la mejora de la seguridad vial desde una perspectiva multidisciplinar.

El **Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)**, por su parte, adoptó el Marco Estratégico de Energía y Clima, cuyas piezas clave son el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, la Estrategia de Transición Justa y el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA), documentos todos ellos que contemplan medidas que afectan de manera sustancial a los distintos modos de transporte.

Con la aprobación de la **Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética**, se recoge en un texto legal, por primera vez, la necesidad de emprender políticas públicas de adaptación al cambio climático, fijando los objetivos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para que España alcance la neutralidad de emisiones no más tarde de 2050, en línea con los objetivos marcados por la Unión Europea.

Se contempla la adopción de medidas como las de promoción del cambio modal en el transporte urbano y metropolitano, para reducir la utilización del vehículo privado con baja ocupación, fomentando el uso compartido, así como el uso de modos no consumidores de energía y no contaminantes, como la marcha a pie y la bicicleta. Además, introduce la obligación de adoptar Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) antes de 2023 a los municipios de más de 50.000 habitantes, los territorios insulares y aquellos municipios con más de 20.000 habitantes que presenten problemas manifiestos de contaminación. Estos PMUS deberán incluir Zonas de Bajas Emisiones.

El **Ministerio de Industria, Comercio y Turismo** ha promovido el Acuerdo Estratégico para la adaptación del sector de automoción español a los nuevos retos, uno de cuyos ejes es la constitución de una Mesa de Movilidad Sostenible y Conectada con presencia del sector de la automoción en su conjunto y de la propia AGE. Esta Mesa se concibe como un foro de debate para analizar las tendencias futuras en materia de movilidad y coordinar medidas a medio y largo plazo que favorezcan un nuevo modelo de movilidad compatible con el compromiso del Gobierno de España con la transformación digital y la transición ecológica, abordando nuevos modos de transporte que pongan en valor la proximidad, premiando la flexibilidad, la calidad, la eficiencia y la seguridad.

Por su parte, las **Comunidades Autónomas**, en el marco de las leyes autonómicas, han regulado para sus respectivos ámbitos territoriales distintos instrumentos de planificación (como la Ley de Movilidad de Cataluña, aprobada en 2003 y pionera en España; la Ley de Movilidad de la Comunidad Valenciana de 2009; o la Ley de Movilidad Sostenible del Principado de Asturias de 2018), han creado distintos foros (como el Foro de Movilidad de la Comunidad Valenciana), e instrumentos de evaluación (observatorios, etc.) y de participación (el Consejo Catalán de Movilidad, la Oficina de Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, etc.). En definitiva, las leyes autonómicas, con mayor o menor grado de desarrollo, también recogen instrumentos de planificación y programación, de evaluación y seguimiento y de gestión y participación.

En cuanto al **nivel municipal**, ya en 2010 la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), junto con la Red Española de Ciudades por el Clima, elaboró el documento "La Estrategia Española de Movilidad Sostenible y los Gobiernos Locales" que pretendía ser una guía práctica para la aplicación en el ámbito local de la Estrategia de Movilidad estatal que aprobó el Consejo de Ministros en 2009. Se trataba de una herramienta de apoyo a la toma de decisiones municipal en materia de movilidad sostenible y, en particular, a la elab-

boración de documentos de planificación como los **Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)**. Por su parte, los Ayuntamientos de las principales ciudades y las autoridades metropolitanas disponen de sus propios instrumentos normativos que regulan la movilidad y el transporte urbano y metropolitano con diferentes criterios, estableciendo o no áreas y horarios de circulación restringida, con diferente alcance, lo que pone sobre la mesa la importancia para el sector del transporte de establecer la coordinación de los planes de movilidad municipales.

El **Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)**, dependiente de MITERD, ha tenido mucho que ver en la planificación de la movilidad urbana en España. Esta se facilitó gracias a las ayudas a la implantación de PMUS incluidas en la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energé-

tica en España 2004-2012. Además, para ayudar a los municipios en la elaboración de sus planes de movilidad, desarrolló la Guía práctica para la elaboración e implantación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible en el año 2006, que explicaba la metodología a seguir.

Ante esta realidad de reparto competencial y de profusión de normativas sectoriales y/o territoriales y de instrumentos de planificación y foros de debate, el **MITMA** pretende contribuir a ordenar y dar coherencia a todas las iniciativas relacionadas con la movilidad que se van impulsando entre los distintos Departamentos ministeriales y las distintas administraciones públicas, para optimizar recursos y aprovechar sinergias, asumiendo el liderazgo en esta materia que le reclaman los principales agentes del sector del transporte.



El enfoque con el que ha de abordarse esta tarea ha de ser un **enfoque integrador**, en el sentido de que todas las iniciativas previstas o puestas en marcha por otros ministerios o administraciones públicas tengan cabida en esta Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030. Asimismo, será esencial el nivel de implicación de la iniciativa privada en el apoyo, interiorización y participación en la ejecución de las distintas medidas que se integren en la Estrategia.

A partir de aquí, el papel del MITMA habrá de ser el de asumir compromisos en relación con aquellos aspectos de la movilidad sobre los que ostenta competencias, actuando como impulsor, facilitador o coordinador de aquellas otras iniciativas relacionadas con la movilidad en las que su nivel competencial es bajo o carece de ellas, mediante los oportunos instrumentos de coordinación, colaboración y cooperación ente Administraciones públicas y de participación con el sector privado y con la sociedad.

Movilidad y planeamiento urbano

La movilidad, entendida como la capacidad de moverse en el espacio mediante diferentes medios de transporte, constituye una dinámica clave para la planificación de las ciudades (ONU, Informe Hábitat 2015). Urbanismo y movilidad están estrechamente relacionados: por una parte, la configuración de los usos del suelo (clases e intensidades) determina la configuración de la movilidad (flujos y volúmenes); por otro lado, las infraestructuras y servicios de movilidad dotan de accesibilidad al territorio.

La Agenda Urbana para la Unión Europea señala que la planificación de las ciudades y el desarrollo de la movilidad deben ser dos caras de la misma moneda, al igual que transporte y movilidad son dos variables que dependen de la estructura de los asentamientos y del uso del suelo. Asimismo, la intensa conexión entre movilidad y calidad ambiental debe ser aprovechada como una forma de contribuir de manera efectiva a alcanzar los valores límite acordados en relación, entre otros, con el clima, la calidad del aire y el ruido.

En nuestro país, la Agenda Urbana Española (AUE) señala que *"el modelo urbano que se elija para ordenar el crecimiento necesario de las ciudades es muy relevante... en relación con la aspiración de **favorecer la proximidad y una movilidad sostenible**."* De forma que *"... plantear el desafío de la movilidad requiere un **cambio de paradigma en la planificación urbana, fomentando ciudades compactas, con usos mixtos del suelo y abandonando dichos modelos de crecimiento disperso. También encaja en ese paradigma la búsqueda de modelos territoriales y urbanos de proximidad. La proximidad a las actividades, los servicios, las dotaciones, los lugares de trabajo y de ocio, permiten, en general, afrontar de manera más eficiente uno de los grandes retos actuales del urbanismo: la gestión de la movilidad y los servicios de transporte urbanos y con ellos la calidad medioambiental**".* El MITMA trabaja en la implementación de esta Agenda, que tiene un área de confluencia relevante con la Estrategia de Movilidad en el ámbito urbano y metropolitano, teniendo en cuenta que la implementación de la AUE de manera coordinada, consciente, comprometida y voluntaria a nivel local logrará un modelo urbanístico más sostenible, resiliente, inclusivo y seguro.

En cuanto a la normativa vigente, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece en su art. 3.3. f) que los poderes públicos... *"**Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta**".* Por su parte, el art. 20, entre los criterios básicos de utilización del suelo, incluye el de atender *"... a los principios de **accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y li-***

mitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente".

La forma en la que la población se distribuye en la ciudad afecta a sus pautas de desplazamiento. En España, entre 2013 y 2020 ha aumentado la población un 1,1% en el conjunto de las áreas metropolitanas, pero esta población se ha asentado principalmente en las coronas metropolitanas (un 2,8%), permaneciendo prácticamente constante en las ciudades capitales – un 0,03%¹. Este fenómeno llamado **expansión urbana** supone que los viajes que se realicen sean más largos y dispersos, que se use más el coche, y que disminuya la eficiencia del transporte público. Son unos problemas comunes en la mayoría de nuestras áreas metropolitanas que podrían evitarse con una **planificación conjunta de usos del suelo y transporte**. Por tanto, es imprescindible buscar fórmulas para asegurar una planificación integrada del transporte con la planificación territorial y urbanística.

En los últimos diez años, se están viendo en las ciudades intervenciones de **urbanismo táctico**, que consisten en actuaciones de gestión del espacio público a pequeña escala, bajo una lógica experimental, gradual, y de socialización constante. Este modelo presenta unas ventajas sobre los modelos convencionales de planeamiento y ejecución de proyectos: es de bajo coste, es de ágil implementación y pone en el centro a los ciudadanos. Su ejecución bajo la lógica de la experimentación permite ver y evaluar el impacto de estas actuaciones en tiempos muy breves, lo que permite reaccionar en consecuencia, perfeccionando la intervención. En definitiva, la inclusión del concepto de urbanismo táctico en la planificación resulta interesante para transformar y reactivar el espacio público para devolver la ciudad a las personas.

- **El objetivo de esta línea de actuación es doble: por un lado, contribuir a ordenar y dar coherencia a todas las iniciativas ministeriales y de otras administraciones públicas relacionadas con la movilidad; y, por otro lado, asegurar que los procesos de planeamiento urbanístico interioricen la integración de la movilidad y su planificación desde el enfoque de sostenibilidad como un aspecto más a considerar en su elaboración.**
- **Se persigue identificar las sinergias entre los distintos planes y estrategias, evitar duplicidades y optimizar recursos.**
- **Se pretende corregir la falta de concreción que, en general, presenta la legislación de suelo y urbanística (estatal y autonómica) sobre los aspectos de la movilidad que han de evaluarse en la redacción del planeamiento urbanístico.**

¹ Informe OMM-2019. Observatorio de la Movilidad Metropolitana, 2021.

MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 1.1.1: ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ORIENTACIONES PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE (DOMOS)

La medida consiste en la elaboración del Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), previsto en el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible, que establecerá el marco esencial de orientaciones para la planificación sostenible de la movilidad por parte de todas las administraciones públicas, así como de los documentos de desarrollo del DOMOS.

El DOMOS incluirá las directrices generales para la movilidad sostenible y un sistema de indicadores como mecanismo de información sobre el estado del transporte y la movilidad, así como para la evaluación de las políticas implantadas.

Además, como documentos complementarios del DOMOS, será necesario desarrollar directrices metodológicas, así como guías de buenas prácticas, con actuaciones y experiencias satisfactorias de los agentes del sistema de transportes y movilidad que puedan ser adoptadas o ejecutadas por otros.

MEDIDA 1.1.2: RECOMENDACIONES PARA ESTUDIOS DE MOVILIDAD Y SU CONSIDERACIÓN EN LOS PLANES URBANÍSTICOS

Esta medida persigue la incorporación de la Movilidad a los instrumentos de planeamiento urbanístico. La elaboración de los planes de implementación local de la Agenda Urbana Española, incluyendo el correspondiente Estudio y las propuestas de movilidad que correspondan, podría ser un mecanismo idóneo.

La medida consiste en la elaboración de una Guía Metodológica para la redacción de Estudios de Movilidad en los que se analice, con carácter previo a su aprobación, el impacto de los nuevos desarrollos urbanísticos sobre la red de transportes (infraestructuras y servicios) y se formulen medidas que aseguren la suficiencia de dicha red para atender las nuevas demandas generadas, así como posibles fórmulas de participación de los promotores de los nuevos desarrollos en la solución de los problemas de movilidad. Asimismo, la Guía incluirá recomendaciones respecto a las actuaciones en zonas urbanas consolidadas, para minimizar su afección a la movilidad.

También, en el seno de los órganos de cooperación con comunidades autónomas previstos en esta Estrategia, se estudiará exigir la inclusión de Estudios de Movilidad, como ya recogen algunas leyes autonómicas, en determinados planes urbanísticos, así como el procedimiento para su tramitación, y el carácter preceptivo de sus conclusiones, salvo causas justificadas.

MEDIDA 1.1.3: FOMENTO DE LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE Y SU INTEGRACIÓN CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles (PMUS) constituyen el documento imprescindible para la planificación de la movilidad en los grandes y medianos municipios. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, los conceptúa como el conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transporte y desarrollando aquéllos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

La Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética establece que los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad. En cuanto al contenido de estos Planes, el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE) publicó en julio de 2006 una Guía práctica para su elaboración e implantación.

Por otra parte, de acuerdo con la citada Ley de Economía Sostenible, desde el 1 de enero de 2014, la aprobación de un Plan de Movilidad Sostenible, que podrá tener ámbito territorial autonómico, supramunicipal o municipal, es condición imprescindible para la obtención de ayudas o subvenciones destinadas al transporte público urbano y metropolitano con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, con carácter general, el requerimiento de la exigencia de estos Planes corresponde a la legislación autonómica.

Asimismo, en el marco de la Agenda Urbana Española, las Administraciones Locales están promoviendo planes de acción integrados a corto, medio y largo plazo, que articulan acciones muy diversas entre las que destacan la movilidad, la revitalización de las zonas urbanas consolidadas, la mejora de la calidad del aire, la gestión medioambiental, etc. Estos planes de acción constituyen un instrumento idóneo para que se realice la conexión entre los PMUS y el planeamiento urbanístico, de tal suerte que el municipio tenga una estrategia global en la que pueda poner en relación todos sus instrumentos, planes y estrategias (la mayor parte de ellos habitualmente muy sectoriales).

Esta medida consiste en la creación de un grupo de trabajo, con participación de las administraciones estatal, autonómica y local, con el objetivo de promover la implantación de PMUS en el mayor número de municipios posible, así como proponer el contenido mínimo de estos Planes y determinar los mecanismos para su supervisión, revisión y seguimiento de forma que se asegure su cumplimiento y que respondan a los objetivos y retos del momento. Asimismo, en colaboración con el IDAE, se propone elaborar una Guía práctica actualizada para la elaboración e implantación de los PMUS y para su correcta articulación con las demás actuaciones que comprendan los planes de acción de la Agenda Urbana Española, cuando existan. Además, se estudiará la creación de programas de incentivos vinculados a la implantación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.