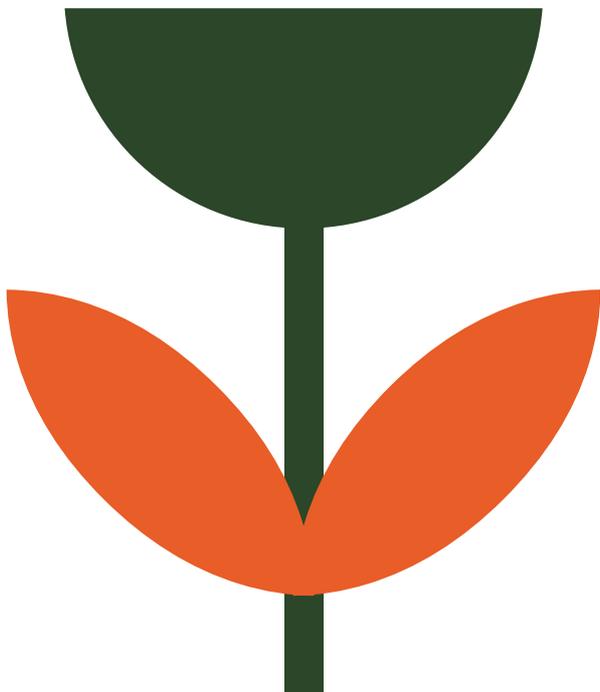


RESUMEN SESIÓN

Gobernanza de la movilidad metropolitana y en áreas funcionales

Conclusiones de sesión

Sesión técnica ST-11



Edita: Fundación Conama

Año: 2024



Este documento está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Coordinación

- Marta Seoane. Directora técnica. Fundación Conama.
- Torunn Vaksvik Skarstad. Área técnica. Fundación Conama

Colaboradores

- Mateus Porto. Experto en movilidad. Universidad Europea.
- Silvia Casorrán. Secretaria general. Red de ciudades por la bicicleta.
- Sonia de Gregorio. Profesora en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUYOT). Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
- Cristian Quílez. Responsable de transporte y movilidad. ECODES

Moderadores de la sesión

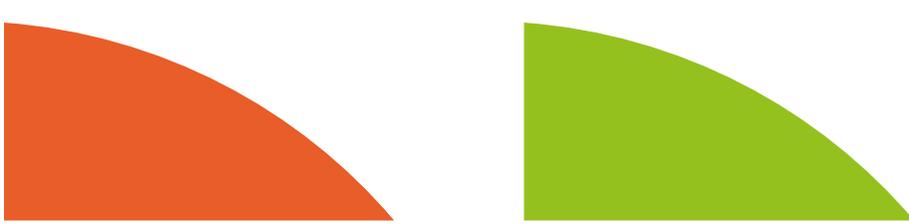
- Sonia de Gregorio. Profesora en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUYOT). Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
- Cristian Quílez. Responsable de transporte y movilidad. ECODES

Han **participado en el comité técnico** que ha definido los contenidos de esta sesión



ÍNDICE

SESIÓN TÉCNICA 11	4
Mesa 1: ¿Qué es la gobernanza de la movilidad? ¿Cuáles son sus atributos?	5
Mesa 2: Ejemplos a diferentes escalas como base para empezar a construir un marco	7
Conclusiones y temas destacados para seguir trabajando en el futuro	10



SESIÓN TÉCNICA 11

La gestión del espacio de movilidad se ve obstaculizada por la fragmentación de competencias entre diferentes entidades y administraciones, así como por una legislación desactualizada y la ausencia de un marco de gobernanza adecuado. Estos factores constituyen cuellos de botella para garantizar una movilidad sostenible.

Reconociendo que la gobernanza es fundamental para mejorar la gestión en este ámbito, esta Sesión Técnica en el marco de CONAMA 2024, se centrará en analizar cómo se aplican los principios de gobernanza, precisados en el esquema que se muestra a continuación, a escalas diferentes y áreas funcionales.



+info: www.conama2024.org/ST11

MESA 1: ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA DE LA MOVILIDAD? ¿CUÁLES SON SUS ATRIBUTOS?

Esta mesa reflexiona sobre las principales dificultades para establecer una gobernanza efectiva de la movilidad en las áreas metropolitanas y áreas funcionales y como superar las barreras que existen una vez establecida una gobernanza.

Participan:

- 1) **El papel de la gobernanza dentro de la Ley de movilidad sostenible.** José Alfonso Gálvez Salinas. Director General de Estrategias de Movilidad. Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.
- 2) **La gobernanza de la movilidad metropolitana en España.** Mariona Tomás. Profesora de Ciencia Política y miembro del Grupo de Investigación de Estudios Locales (GREL) Universidad de Barcelona.
- 3) **La autoridad del transporte metropolitano de Barcelona.** Luis Alegre. Director de Movilidad. Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona.
- 4) **El proyecto como herramienta para superar (algunos) límites de gobernanza.** Claudia Peñaranda. Principal City Planner. Transport for London.
- 5) **Introduce y modera:** Sonia de Gregorio. Profesora en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUYOT). Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid (UPM)

Inicio de la sesión y contexto

La moderadora abrió la sesión destacando la relevancia de la gobernanza de la movilidad como un eje transversal y estratégico para reducir las externalidades negativas asociadas a la movilidad de las áreas metropolitanas. Este tema, que ha sido tratado tangencialmente en ediciones anteriores del CONAMA, adquirió en esta ocasión un espacio propio debido a su impacto tanto en la vida diaria de las personas como en el desarrollo sostenible.

Se hizo hincapié en la importancia de entender las áreas metropolitanas como sistemas complejos donde convergen múltiples actores y competencias, y donde la movilidad juega un papel clave en la accesibilidad, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. El objetivo de la mesa redonda fue ofrecer una visión amplia y multidisciplinaria del tema, para lo cual se invitó a expertos de distintas áreas, cada uno con trayectorias complementarias.

Intervenciones principales:

El primer ponente, **José Alfonso Gálvez Salinas**, representante del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, destacó el papel de la **Ley de Movilidad Sostenible** como marco normativo para estructurar y fortalecer la gobernanza en este ámbito. Explicó que la ley aborda la movilidad como un derecho social y enfatiza la necesidad de un enfoque transversal que responda a retos ambientales, digitales e institucionales.

Como parte de esta ley, presentó el **Sistema General de Movilidad Sostenible**, un instrumento diseñado para garantizar la colaboración entre administraciones públicas, sector privado y sociedad civil. Este sistema se apoya en herramientas clave como el **DOMOS** (Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible), que establece directrices estratégicas, y el **EDIN** (Espacio de Datos

Integrados de Movilidad), que busca democratizar el acceso a información sobre oferta y demanda de transporte.

A continuación, **Mariana Tomás**, investigadora de la Universidad de Barcelona, expuso los resultados de [su investigación sobre la gobernanza metropolitana en España](#). Subrayó la ausencia de una definición oficial de área metropolitana en el país, lo que ha generado un mosaico de instrumentos de gobernanza con grandes desigualdades territoriales. Según sus estudios, la mayoría de estos instrumentos se centran en temas específicos como movilidad, agua o residuos, mientras que los enfoques integrales son escasos.

Además, Mariana destacó que la cooperación entre niveles de gobierno enfrenta importantes barreras políticas e institucionales, aunque el ámbito de la movilidad podría ser una excepción debido a su carácter esencial y a la percepción ciudadana de que debe funcionar de manera integrada. Anunció, además, el inicio de un nuevo proyecto de investigación centrado exclusivamente en la gobernanza metropolitana de la movilidad, con el objetivo de analizar cómo se integran factores como la sostenibilidad, la cohesión social y la perspectiva de género.

Por su parte, **Luis Alegre**, de la [Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona](#), compartió la experiencia de este consorcio, que reúne a diversas administraciones para garantizar la planificación, financiación y operatividad del transporte en el área metropolitana. Resaltó la importancia de adaptar las estructuras de gobernanza a nuevos retos como la descarbonización, la mejora de la calidad del aire y la digitalización de los sistemas de transporte. Asimismo, destacó el papel de los procesos participativos y de los proyectos comunes como ejes clave para fomentar una planificación más inclusiva y eficaz.

Finalmente, **Claudia Peñaranda Fuentes**, representante de [Transport for London](#), aportó una perspectiva internacional basada en su experiencia en la gestión de proyectos en Londres. Explicó cómo iniciativas como la red estratégica de ciclovías o el crecimiento urbano vinculado al transporte público han logrado superar barreras de gobernanza mediante el uso de datos, la flexibilidad en la ejecución y una comunicación clara de los beneficios para la ciudadanía. Claudia subrayó que, para avanzar en la descarbonización del transporte, es esencial adaptar las estrategias a las características específicas de cada área y construir narrativas que hagan deseables los cambios necesarios.

Reflexiones y debate

Durante el debate, surgieron varios puntos de reflexión sobre los factores que podrían precipitar cambios en la gobernanza de la movilidad. José Alfonso destacó que la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible podría acelerar estas transformaciones al proporcionar un marco regulatorio claro. Mariana añadió que la movilidad, al ser un ámbito tangible para la ciudadanía, tiene un gran potencial para fomentar la cooperación interinstitucional y superar divisiones políticas. Luis Alegre, por su parte, señaló que iniciativas europeas como los nodos urbanos están redefiniendo el papel de las áreas metropolitanas en la planificación territorial, lo que requiere estructuras de gobernanza más integradas y flexibles.

Claudia Peñaranda concluyó subrayando la necesidad de diseñar estrategias de descarbonización que sean inclusivas y adaptadas a las realidades locales. Según Claudia, uno de los principales retos es comunicar de manera efectiva los beneficios de una movilidad sostenible, de modo que la ciudadanía perciba estos cambios como algo deseable.

MESA 2: EJEMPLOS A DIFERENTES ESCALAS COMO BASE PARA EMPEZAR A CONSTRUIR UN MARCO

En esta mesa se expusieron ejemplos de gobernanza de la movilidad desde diferentes áreas funcionales de diferentes escalas y diferente grado de formalidad. El objetivo es reflexionar sobre cómo estas iniciativas puedan formar una base para un posible marco de gobernanza para ser adaptadas y aplicadas en otros lugares.

Participan:

- 1) **Movilidad sostenible interurbana (líneas bus y redes bici).** Juan Ortiz Taboada. Gerente. [Consorcio de transportes de Zaragoza](#).
- 2) **Vías Verdes de Girona.** Ángel Planas. Gerente. Consorci de Vies Verdes de Girona.
- 3) **Servicio de bicicleta pública BizkaiBizi.** Karlos Belasko. Jefe de sección de movilidad sostenible. Representante de la Diputación Foral de Bizkaia.
- 4) **El sistema de transporte integrado MUGI.** Eluska Renedo. Directora. Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa.
- 5) **La movilidad incorporada de cada proyecto.** Enrique Collada. Presidente. [Mancomunidad del Alto Tajo](#).
- 6) **Introduce y modera:** Cristian Quílez. Responsable de transporte y movilidad. ECODES

1. Juan Ortiz (Consorcio de Transportes del Área Metropolitana de Zaragoza):

Juan Ortiz destacó el papel del Consorcio de Transportes de Zaragoza como ejemplo de gobernanza eficiente en la gestión de movilidad metropolitana. Subrayó los logros alcanzados durante su dirección, incluyendo la renovación de la flota de transporte público, ahora compuesta por vehículos eléctricos, de biometano e hidrógeno, logrando un balance climático neutro, adelantando los objetivos de descarbonización de 2030.

Asimismo, explicó que, además de la gestión del transporte público, el consorcio ha promovido infraestructuras para movilidad activa, como una red de vías ciclistas metropolitanas que conectan Zaragoza con los municipios circundantes. Subrayó la importancia de integrar la planificación de movilidad con políticas urbanísticas y la necesidad de mantener la gobernanza interadministrativa para garantizar una movilidad sostenible y eficiente. Enfatizó los retos derivados de la coordinación entre administraciones, especialmente en el contexto de financiación y competencias.

2. Ángel Planas (Consorcio de Vías Verdes de Girona):

Ángel Planas presentó la experiencia del Consorcio de Vías Verdes de Girona, una entidad pionera que gestiona 500 km de rutas ciclables y vías verdes. Estas infraestructuras, originalmente concebidas para ocio, han evolucionado hacia usos más cotidianos como la movilidad diaria, el turismo sostenible y el deporte. Subrayó el papel del consorcio como enlace entre los ayuntamientos y la Diputación de Girona, destacando su labor de mantenimiento, promoción y ampliación de la red.

Planas destacó las dificultades asociadas a la creación de nuevas infraestructuras debido a la complejidad de permisos y trámites administrativos, así como la necesidad de equilibrar intereses locales diversos. Mencionó los logros en la implementación de proyectos financiados por fondos europeos, como la mejora de la infraestructura existente y la iluminación de ciertos tramos para garantizar la seguridad de los usuarios en horario nocturno. Resaltó la importancia de contar con indicadores de impacto económico y de uso para justificar futuras inversiones y mejorar la calidad del servicio.

3. Karlos Belasko (Diputación Foral de Vizcaya):

Karlos Belasko compartió dos experiencias destacadas de movilidad en Vizcaya. La primera fue el proyecto "**Bizkaia Bizi**", un sistema de bicicletas públicas eléctricas implantado en nueve municipios metropolitanos, incluido Bilbao. Subrayó la rápida aceptación de este servicio, con 38,000 abonados en su primer año, y destacó la colaboración institucional como clave del éxito. Explicó que el sistema se planteó como una experiencia piloto y que actualmente se está evaluando su ampliación y sostenibilidad económica.

La segunda experiencia se centró en la planificación de una red de itinerarios verdes, enmarcada dentro del Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas. Este proyecto busca promover la movilidad activa en áreas rurales y metropolitanas, aunque enfrenta desafíos administrativos significativos debido al complejo marco de competencias. Belasko subrayó que ambos proyectos son ejemplos de cómo combinar la innovación con la colaboración interadministrativa para avanzar hacia una movilidad más sostenible.

4. Eluska Renedo (Autoridad del Transporte de Guipúzcoa):

Eluska Renedo presentó el sistema tarifario integrado **MUGI**, un modelo pionero que facilita la movilidad mediante una tarjeta única que ofrece tarifas progresivas según el uso, transbordos gratuitos y descuentos para colectivos vulnerables. Destacó que el sistema elimina barreras para el usuario al automatizar los procesos de pago y ajustar automáticamente las tarifas según el volumen de viajes.

Además, explicó que el sistema recopila datos clave sobre los patrones de movilidad, incluyendo género, edad y nivel socioeconómico, lo que permite diseñar políticas más inclusivas y eficaces. Mencionó los retos tecnológicos, económicos y normativos superados para implementar el sistema, así como los planes actuales de digitalización para integrar nuevas funcionalidades, como la incorporación de servicios de bicicletas públicas y otros modos de transporte.

5. Enrique Collada (Mancomunidad del Alto Tajo):

Enrique Collada presentó las innovadoras soluciones de movilidad implementadas en una de las regiones más despobladas de España, con una densidad de población inferior a 1 habitante por km². Destacó proyectos como el transporte a demanda y el uso de minibuses eléctricos para garantizar la conectividad entre los municipios de la Mancomunidad del Alto Tajo. Además, presentó un servicio de comercio local, donde una tienda centralizada realiza entregas de productos básicos a domicilio en todos los municipios de la región, eliminando barreras de acceso para una población envejecida y dispersa.

Collada enfatizó la importancia de la colaboración intermunicipal para garantizar servicios básicos de movilidad y destacó la necesidad de soluciones personalizadas que combinen innovación y sostenibilidad para las áreas rurales. Subrayó que estas iniciativas no solo mejoran la calidad de vida, sino que también fomentan la cohesión social y territorial.

6. Christian Quílez (Ecodes):

Christian Quílez compartió los resultados de un laboratorio de ideas sobre movilidad metropolitana, organizado por Ecodes y la campaña Clean Cities. Este foro reunió a 39 expertos para identificar problemas de gobernanza y proponer soluciones replicables en áreas metropolitanas. Las propuestas se centraron en cuatro áreas clave: eficiencia en el uso del vehículo privado, mejora del transporte público, logística y transporte de mercancías, e integración modal con el urbanismo.

Quílez subrayó la importancia de la colaboración entre profesionales y de la transferencia de buenas prácticas para abordar los retos de descarbonización y transformación de la movilidad. Anunció que en 2025 se iniciarán nuevas sesiones del laboratorio, abiertas a expertos interesados en continuar con esta iniciativa.

Resumen del debate

1. Impacto de las bicicletas públicas: Se planteó la necesidad de analizar si los sistemas de bicicletas públicas están logrando su objetivo de reducir el uso del vehículo privado. Karlos Belasko mencionó que se están realizando encuestas para recopilar datos sobre los patrones de uso y su impacto en la movilidad sostenible, pero señaló que los resultados preliminares indican que los usuarios provienen mayoritariamente del transporte público o de la movilidad activa.

2. Intermodalidad bicicleta-transporte público: Varios ponentes destacaron las dificultades de integrar bicicletas (públicas o privadas) en redes de transporte público. Eluska Renedo explicó que en Guipúzcoa se trabajó en la armonización normativa para permitir el transporte de bicicletas en autobuses y trenes, aunque las diferencias entre modos de transporte dificultan una solución única. Ángel Planas mencionó que en Girona se han realizado pruebas piloto con soportes para bicicletas en autobuses, aunque con resultados mixtos.

3. Evaluación de usuarios y perfil demográfico: Ángel Planas señaló que en Girona se realizan estudios periódicos para analizar el perfil de los usuarios de las vías verdes y su impacto económico. Por otro lado, Eluska Renedo destacó que, en Guipúzcoa, gracias a la digitalización del sistema tarifario, se dispone de datos detallados sobre los patrones de uso, permitiendo diseñar políticas específicas para fomentar el uso del transporte público entre distintos grupos demográficos, incluyendo análisis con perspectiva de género.

4. Movilidad en zonas rurales: Enrique Collada explicó que en zonas rurales la movilidad pública es casi inexistente, por lo que es necesario implementar soluciones como transporte a demanda o servicios móviles. Subrayó que la movilidad en estas áreas no solo debe facilitar el acceso a servicios básicos, sino también fomentar la participación en actividades culturales y sociales.

5. Perspectiva de género: El sistema MUGI fue destacado como un ejemplo de política inclusiva que favorece la movilidad de personas con roles de cuidado, mayoritariamente mujeres. Renedo mencionó que los datos recopilados permiten identificar patrones de uso diferenciados por género y diseñar campañas específicas para mejorar la accesibilidad y la equidad en el transporte público.

CONCLUSIONES Y TEMAS DESTACADOS PARA SEGUIR TRABAJANDO EN EL FUTURO

1. Gobernanza y colaboración interadministrativa

- La necesidad de una gobernanza sólida y transversal que permita coordinar diferentes niveles administrativos (local, regional y estatal).
- Es crucial mejorar la coordinación y el reparto de competencias para evitar solapamientos y conflictos entre administraciones.
- La falta de estructuras de gobernanza metropolitana en algunos territorios limita la planificación integral de la movilidad.

2. Infraestructuras para la movilidad sostenible

- Fomentar la construcción y ampliación de redes ciclistas y vías verdes como elementos clave para la movilidad activa y el transporte cotidiano.
- Superar las barreras administrativas para la ejecución de proyectos de infraestructura sostenible, incluyendo permisos y financiación.
- Garantizar que las infraestructuras de movilidad sostenible sean seguras, accesibles e iluminadas para facilitar su uso en cualquier horario.

3. Integración tarifaria y tecnológica

- La integración tarifaria es un elemento clave para fomentar el uso del transporte público, facilitando el acceso mediante tarifas progresivas y sistemas digitales avanzados.
- Es necesario avanzar en la digitalización de los sistemas de transporte para incorporar modalidades como bicicletas públicas y vehículos compartidos.
- Implementar sistemas que recopilen datos sobre patrones de uso (género, edad, horarios) para diseñar políticas basadas en evidencia.

4. Intermodalidad

- Mejorar la intermodalidad entre bicicletas (privadas y públicas) y el transporte público, especialmente en áreas metropolitanas y rurales.
- Resolver problemas técnicos y normativos que dificultan el transporte de bicicletas en autobuses y trenes.
- Incrementar la conectividad y el acceso a nodos clave de transporte mediante infraestructuras seguras para bicicletas y otros modos de movilidad activa.

5. Inclusión y perspectiva de género

- Diseñar políticas de transporte público que consideren la perspectiva de género, favoreciendo la movilidad de personas que realizan roles de cuidado, mayoritariamente mujeres.
- Evaluar y fomentar el uso del transporte público entre diferentes grupos demográficos, asegurando la equidad social.
- Aprovechar los datos de uso del transporte para identificar desigualdades y desarrollar estrategias específicas.

6. Movilidad en áreas rurales

- Implementar sistemas de transporte a demanda y servicios móviles para garantizar la conectividad en zonas despobladas.
- Diseñar proyectos que combinen la provisión de servicios básicos con soluciones de movilidad adaptadas a las necesidades locales.
- Incorporar la movilidad como un eje central en la planificación de servicios públicos en áreas rurales.

7. Sostenibilidad financiera

- Asegurar la continuidad de los proyectos de movilidad sostenible cuando finalicen los fondos europeos o del Plan de Recuperación.
- Promover modelos de cofinanciación entre administraciones y el sector privado para garantizar el mantenimiento y la expansión de las infraestructuras existentes.
- Evaluar el impacto económico de los proyectos para justificar inversiones futuras.

8. Retos futuros en innovación y adaptación

- Seguir desarrollando soluciones innovadoras en movilidad, como plataformas digitales que integren todos los modos de transporte disponibles en un territorio.
- Impulsar la investigación y los laboratorios de ideas para identificar buenas prácticas replicables en diferentes contextos.
- Anticiparse a los retos climáticos y urbanísticos mediante la planificación de políticas integrales de descarbonización y transformación de la movilidad.

Necesidades a abordar:

- **Evaluación del impacto económico y social de la falta de gobernanza metropolitana.**
- **Identificación de barreras y facilitadores en la implementación de planes de movilidad sostenible a nivel local y metropolitano.**
- **Desarrollo de estrategias de gobernanza adaptadas a contextos específicos, incluyendo áreas rurales y urbanas.**



Fundación Conama
María de Molina 5, 1ºD
+34 91 310 73 50
conama@conama.org



DEL MEDIO AMBIENTE

#CONAMA2024

CONGRESO NACIONAL