

**Cómo citar este trabajo:** Vega Pindado, P. (2019). *Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). Dos casos paradigmáticos: San Sebastián-Donostia y Getafe* (Summary of Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid, Spainy). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 81*, 2792, 1–4.

---

## RESUMEN DE TESIS DOCTORAL

Vega Pindado, Pilar. *Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS). Dos casos paradigmáticos: San Sebastián-Donostia y Getafe*. Universidad Complutense de Madrid (España), octubre de 2018. Director: Dr. Juan Carlos García Palomares.

### Resumen

El objeto de esta tesis es analizar el fundamento del éxito o el fracaso de la primera generación de PMUS impulsados por la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética E4 (2004–2012). Para ello se hace una revisión del contexto internacional y se lleva a cabo un estudio de casos en dos ciudades españolas, Getafe y San Sebastián-Donostia. Este estudio analiza la construcción del paradigma de la movilidad motorizada en ambas ciudades, evalúa el grado de sostenibilidad de las medidas y su cumplimiento.

El breve repaso a la movilidad europea permite afirmar que el proceso hacia pautas sostenibles ha sido más lento de lo esperado. Aunque las ciudades europeas han sido pioneras en esa planificación integral de la movilidad, y han hecho esfuerzos para alcanzar un modelo más sostenible, continúa aumentando el tráfico en las periferias metropolitanas. Esto, a su vez, retroalimenta un modelo suburbanizado que genera más tráfico. Las experiencias europeas han servido de modelo para las ciudades españolas, por la similitud de los problemas, y por la influencia de las instituciones europeas en las administraciones de nuestro país.

La planificación de la movilidad urbana en España, que ha tenido un desarrollo desigual, se inició en el marco de la E4. El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) fue la entidad encargada de distribuir los recursos financieros, mediante convenios con las comunidades autónomas, y de asesorar a los agentes implicados. La recesión económica iniciada en 2008 provocó el abandono de esta línea de trabajo por parte del IDAE. Desgraciadamente, ello ha impedido conocer con rigor si los programas, y las medidas que impulsaban, se han cumplido adecuadamente.

Esta investigación ha permitido constatar el número de planes realizados en el conjunto del país, así como la población y el territorio afectados que suponen 27,3 millones de habitantes. Aunque la agenda política municipal ha otorgado protagonismo a la movilidad sostenible, los PMUS no han logrado el compromiso necesario con los gobiernos locales y la ciudadanía.

A pesar de todo, puede afirmarse que los PMUS han impulsado un nuevo paradigma de la movilidad urbana en España, lo que ha supuesto un cambio cultural, político y técnico y un mayor equilibrio en el reparto modal. Los planes son una herramienta para afrontar los graves problemas de la movilidad motorizada en las áreas urbanas. Una causa de la debilidad de los PMUS es la ausencia de un marco normativo que regule su redacción y la falta de seguimiento mediante la evaluación de indicadores de control.

Las comunidades autónomas y los ayuntamientos han tenido un papel fundamental en el cambio hacia una nueva movilidad. Las ideas, los símbolos, los comportamientos y, en general, las prácticas sociales, definen los patrones de movilidad. Este cambio cultural es un fenómeno complejo, producto de la influencia de diversos factores y del paso del tiempo. El PMUS es una herramienta que ha ayudado a Getafe a iniciar ese cambio en los hábitos de movilidad. En San Sebastián-Donostia, las experiencias previas en la movilidad sostenible, han permitido avanzar más fácilmente. En ambos casos, las transformaciones no son automáticas y necesitan tiempo para provocar un cambio cultural.

La investigación permite concluir que sin un cambio cultural no son posibles las transformaciones necesarias para implantar un PMUS con éxito. Del mismo modo, ha constatado la necesidad de un consenso social y político, y ha dejado patente la importancia del liderazgo en ese proceso. Cuando no existe una sólida cultura de la movilidad sostenible, surgen las resistencias. La elaboración e implantación de los planes hace necesario que los procesos de participación se desarrollen en un ambiente de debate y reflexión. Esta participación no debe limitarse a la fase de elaboración, sino que debe estar presente en cada una de las etapas y constituir un principio esencial de la nueva cultura de la movilidad.

La guía metodológica del IDAE contempla la necesidad de una evaluación y un seguimiento continuo de los indicadores que, en ninguno de los dos casos, se ha desarrollado de manera adecuada. Por otra parte, la evolución de los indicadores se ha visto condicionada por la crisis económica que ha contribuido a que los resultados sean coherentes con pautas de sostenibilidad. Superada la recesión económica, han vuelto a aumentar las prácticas insostenibles.

Sin un sistema de evaluación riguroso y sistemático es imposible corregir los errores y potenciar los aciertos de ninguna medida de movilidad. Como sucede con la participación, los sistemas de evaluación permiten integrar a los agentes sociales para aportar criterios razonables en la mejora de las actuaciones. La evaluación, al igual que la participación, es un pilar esencial de la nueva cultura de la movilidad.

## Summary

The purpose of this thesis is to analyze the basis of the success or failure of the first generation of PMUS driven by the E4 Energy Saving and Efficiency Strategy (2004–2012). To do this, a review of the international context is made, and a case study is carried out in two Spanish cities, Getafe and San Sebastián-Donostia. This study analyzes the construction of the paradigm of motorized mobility in both cities, assesses the degree of sustainability of the measures and their compliance.

The brief review of European mobility makes it possible to affirm that the process towards sustainable guidelines has been slower than expected. Although European cities have been pioneers in this integral planning of mobility, and have made efforts to achieve a more sustainable model, traffic continues to increase in the metropolitan peripheries. This feeds a suburban model that generates more traffic. European experiences have served as a model for Spanish cities, due to the similarity of the problems, and the influence of the European institutions on the administrations of our country.

The planning of urban mobility in Spain, which has had an uneven development, began within the framework of E4. The Institute for the Diversification and Saving of Energy (IDAE) was the entity in charge of distributing the financial resources, through agreements with the autonomous communities, and advising the agents involved. The economic recession that began in 2008 led to the abandonment of this line of work by the IDAE. Unfortunately, this has prevented us from knowing rigorously whether the programs, and the measures they promoted, have been adequately met.

This investigation has made possible to verify the number of plans in the whole of the country, as well as the population and the territory affected, which represent 27.3 million inhabitants. Although the municipal political agenda has given prominence to sustainable mobility, the SUMP's have not achieved the necessary commitment with local governments and citizens.

Despite everything, it can be affirmed that the SUMP's have promoted a new paradigm of urban mobility in Spain, which has meant a cultural, political and technical change and a greater balance in the modal split. The plans are a tool to address the serious problems of motorized mobility in urban areas. One cause of the weakness of the SUMP's is the absence of a normative framework regulating their drafting and the lack of follow-up through the evaluation of control indicators.

Autonomous communities and municipalities have played a fundamental role in the shift towards a new mobility. Ideas, symbols, behaviours and, in general, social practices define mobility patterns. This cultural change is a complex phenomenon, a product of the influence of various factors and the passage of time. The PMUS is a tool that has helped Getafe to initiate this change in mobility habits. In San Sebastián-Donostia, previous experiences in sustainable mobility have made it easier to move forward. In both cases, the transformations are not automatic and need time to provoke a cultural change.

The research allows us to conclude that without a cultural change, the necessary transformations to implement a SUMP are not possible. In the same way, it has confirmed the need for a social and political consensus, and has made clear the importance of leadership in this process. When there is no strong culture of sustainable mobility, resistances arise. The preparation and implementation of the plans makes it necessary for the participation processes to take place in an atmosphere of debate and reflection. This participation should not be limited to the elaboration phase, but must be present in each of the stages and constitute an essential principle of the new culture of mobility.

The methodological guide of the IDAE contemplates the need for an evaluation and a continuous monitoring of the indicators that, in neither of the two cases, has been developed properly. On the other hand, evolution of indicators has been conditioned by economic crisis that has contributed to the results being coherent with sustainability guidelines. Once the economic recession is over, unsustainable practices have increased again.

Without a system of rigorous and systematic evaluation it is impossible to correct errors and enhance the successes of any mobility measure. As with participation, evaluation systems allow the integration of social agents to provide reasonable criteria in the improvement of actions. Evaluation, like participation, is an essential pillar of the new culture of mobility.