

**Andrés Boix Palop  
Reyes Marzal Raga ,eds.**

# **Ciudad y movilidad**

**La regulación de la movilidad urbana sostenible**





# Ciudad y movilidad

La regulación de la  
movilidad urbana  
sostenible

Andrés Boix Palop  
Reyes Marzal Raga  
(eds.)

Colección: Desarrollo Territorial, 14  
Director de la colección: Joan Romero  
Cátedra de Geografía Humana. Universitat de València

Consejo editorial:

Inmaculada Caravaca	Universidad de Sevilla
Josefina Gómez Mendoza	Universidad Autónoma de Madrid
Oriol Nel·lo	Universitat Autònoma de Barcelona
Andrés Pedreño	Universidad de Alicante
Ricardo Méndez	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Rafael Mata	Universidad Autónoma de Madrid
Julia Salom	Universitat de València



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: los autores, 2014

Publicacions de la Universitat de València  
puv.uv.es  
publicacions@uv.es

Composición, maquetación y pruebas: JPM Ediciones  
Diseño de la cubierta: Luis Gómez  
Tratamiento gráfico: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-370-7418-4 (papel)  
ISBN: 978-84-9134-988-4 (papel)  
DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-988-4>

Edición digital

# Contenidos

<b>Abreviaturas</b> .....	11
<b>Relación de autores</b> .....	13
<b>Introducción. La movilidad urbana sostenible en España y la ley valenciana de movilidad</b> <i>Andrés Boix Palop</i> <i>Reyes Marzal Raga</i> .....	15
<b>PARTE I. LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE</b>	
1. Las políticas urbanas en el cambio de época. Desarrollo sostenible y transformación social <i>Joan Subirats Humet</i> .....	23
1.1. Introducción .....	23
1.2. Hábitat Urbano: de la sostenibilidad a la resiliencia .....	28
1.3. Crítica a la noción de sostenibilidad y emergencia de nuevos enfoques .....	30
1.4. Vulnerabilidades de los sistemas urbanos: ¿cuáles son las amenazas? .....	31
A) El cambio climático .....	32
B) Crisis energética: emisiones, dependencia y aumento de los precios.....	32
C) Escasez de agua y tensiones territoriales .....	33
D) Problemas de salud por la contaminación del aire.....	33
E) Pérdida de biodiversidad: ocupación del suelo y desertización.....	34
F) Movilidad .....	34
1.5. Conclusiones .....	35

2. Hacia una movilidad sostenible	
<i>Vicent Torres Castejón</i> .....	37
2.1. Transporte, movilidad, accesibilidad, proximidad .....	37
2.2. Los impactos ambientales y sociales del transporte .....	38
A) Consumo energético.....	38
B) Emisiones contaminantes.....	38
C) Empeoramiento de la calidad de vida de las ciudades ...	39
D) Absorción de recursos de inversión.....	39
E) Un balance económico y social dudoso .....	39
2.3. Los problemas se agravan .....	40
2.4. La «movilidad sostenible» .....	40
2.5. ¿Qué hacer para cambiar de modelo de transporte?.....	41
2.6. Algunas resoluciones públicas europeas.....	43
3. Movilidad sostenible y evolución de nuestras ciudades	
<i>Joan Olmos Lloréns</i> .....	45
3.1. Introducción .....	45
3.2. Historia urbana y modos de desplazamiento.....	45
3.3. Las respuestas históricas a la motorización .....	47
3.4. Qué ha ocurrido .....	48
3.5. Un círculo vicioso.....	50
3.6. Leyes de movilidad... y sus contradicciones.....	51

## PARTE II. EL DERECHO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN ESPAÑA

1. Perspectiva constitucional de la movilidad urbana	
<i>Enrique Guillén López</i> .....	55
1.1. Introducción y delimitación del problema.....	55
1.2. Ámbitos materiales directamente vinculados con el modelo de movilidad urbana .....	59
1.3. La movilidad urbana. Cuestiones competenciales y de derechos.....	62
1.4. La movilidad urbana y el modelo jurídico-político de una democracia avanzada .....	73
1.5. Conclusiones .....	77
2. Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible	
<i>Elisa Moreu Carbonell</i> .....	79
2.1. La «varita mágica» de la sostenibilidad.....	79

2.2. Hacia un concepto jurídico de movilidad sostenible .....	80
2.3. Reparto competencial en materia de movilidad sostenible ...	81
2.4. ¿Qué aporta el Derecho a la movilidad sostenible? .....	83
2.5. Factores extrajurídicos que condicionan la regulación ....	84
2.6. Una buena regulación de la movilidad sostenible .....	85
2.7. Acción administrativa para la movilidad sostenible: el equilibrio entre el palo y la zanahoria .....	88
2.8. La movilidad sostenible no es viable sin cauces de participación ciudadana.....	89
3. La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades <i>Eloísa Carbonell Porras</i> .....	91
3.1. Movilidad y movilidad sostenible urbana a escala europea y española.....	91
3.2. La movilidad sostenible urbana en la Ley de Economía Sostenible.....	96
3.3. Tipología y elaboración de los planes de movilidad urbana sostenible .....	99
3.4. Competencias municipales en materia de tráfico y circulación .....	100
3.5. Urbanismo y movilidad sostenible .....	104
3.6. A modo de breve conclusión sobre la situación del marco legal en materia de movilidad sostenible en la Comunitat Valenciana .....	105
4. Movilidad sostenible en áreas urbanas: conceptos legales e instrumentos <i>Michael Fehling</i> .....	107
4.1. Introducción .....	107
4.2. Transporte público y movilidad sostenible .....	109
A) El marco conceptual del Reglamento (CE) nº 1370/2007.....	109
B) Integración de las reglas europeas en el Derecho nacional .....	112
4.3. Movilidad en vehículo privado y movilidad sostenible .....	118
A) Tasas de congestión y otros mecanismos similares de peajes urbanos .....	118
B) Movilidad sostenible con base en vehículos eléctricos ..	124
4.4. Conclusiones .....	128

5. Centros de trabajo, movilidad sostenible y derechos de los trabajadores	
<i>José María Goerlich Peset</i> .....	131
5.1. Movilidad, contrato de trabajo, empresa.....	131
A) El limitado marco del contrato de trabajo .....	132
B) Movilidad, empleo, empresa.....	133
5.2. Posibles medidas de movilidad sostenible en la empresa..	137
A) Los planes empresariales de movilidad.....	137
B) Las medidas .....	138
C) El papel de la flexibilidad retributiva: luces y sombras de la disciplina fiscal y de Seguridad Social .....	141
5.3. El impulso de la movilidad sostenible en la empresa ....	143
A) Las obligaciones legales en la normativa administrativa sobre movilidad y su limitado alcance.....	144
B) Movilidad sostenible y responsabilidad social empresarial .....	147
C) Movilidad sostenible y prevención de riesgos laborales...	148
D) Movilidad sostenible, participación de los trabajadores en la empresa y negociación colectiva .....	149
5.4. Una breve conclusión .....	152
6. La movilidad ciclista en España y su regulación jurídica	
<i>Francisco J. Bastida Freijedo</i> .....	153
6.1. Las fases del tratamiento jurídico de la bicicleta .....	153
6.2. El Proyecto de Reglamento. Beneficios y pérdidas .....	156
6.3. La obligatoriedad del casco en el Proyecto de Reglamento y su carácter ilegal .....	157
A) Libertad de los ciclistas para llevar el casco en la mayoría de las legislaciones del mundo.....	157
B) La legislación española .....	158
C) La reforma del Reglamento imponiendo la obligatoriedad del casco y el principio de legalidad..	158
6.4. La reconsideración de la legalidad, pero no de la decisión de la obligatoriedad del casco. El Proyecto de Ley de reforma de la Ley de Tráfico y la enmienda a la totalidad .....	159
A) Defectos de procedimiento .....	160
B) Falta de oportunidad .....	162
C) Carencia de un tratamiento integral de los problemas de la seguridad vial. Ausencia de la movilidad sostenible como principio rector .....	162

6.5. Bondad y obligatoriedad del casco ciclista. La falta de proporcionalidad en la obligatoriedad del casco .....	164
A) El test de proporcionalidad aplicado al legislador.....	164
B) ¿Qué bienes en conflicto hay que ponderar?.....	165
C) El test de proporcionalidad y la obligatoriedad del casco en ciudad.....	165
6.6. La imposición del casco ciclista como legislación simbólica .....	168
6.7. La ilegalidad e inconstitucionalidad de la regulación de las marchas cicloturistas .....	169
6.8. La invasión de la autonomía local en el Proyecto de Reglamento .....	170
6.9. La movilidad sostenible como necesario principio rector de la legislación sobre el tráfico y la seguridad vial .....	171

PARTE III. LA LEY VALENCIANA DE MOVILIDAD DE 2011 Y ALGUNAS EXPERIENCIAS Y EJEMPLOS DE SU INCIDENCIA

1. La movilidad urbana sostenible en la ley valenciana de movilidad	
<i>Andrés Boix Palop</i> .....	177
1.1. La ley valenciana de movilidad .....	177
A) Precedentes legislativos .....	177
B) Delimitación del contenido de la ley y cuestiones competenciales.....	178
1.2. Orientación, contenidos y estructura de la ley.....	184
A) Principios de la ley e impregnación de consideraciones de movilidad sostenible en la regulación del transporte.....	184
B) La movilidad urbana sostenible entre el <i>hard law</i> , el <i>soft law</i> y la mera declaración de intenciones voluntarista: el concepto de movilidad de la ley valenciana.....	186
1.3. Medidas de incentivo de la movilidad sostenible en la ley valenciana de movilidad .....	190
A) Incentivo de la movilidad ciclista o peatonal.....	190
B) Vinculación con la planificación urbana .....	193
C) Carencias más importantes detectadas .....	195
1.4. La gestión de la movilidad y del espacio público a partir de la participación ciudadana .....	195

2. La ley valenciana de movilidad: análisis jurídico y problemática <i>Reyes Marzal Raga</i> .....	199
2.1. Introducción .....	199
2.2. Los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible .....	200
A) La planificación de la movilidad sostenible .....	202
B) La planificación de los transportes .....	211
C) La planificación de las infraestructuras .....	213
4.3. El estatuto de la movilidad sostenible.....	215
A) El estatuto de los ciudadanos.....	215
B) El estatuto de los operadores de transporte.....	219
C) El estatuto de los usuarios de los medios de transporte.....	221
3. El PMUS de Valencia. Un plan de movilidad transportado hacia el olvido <i>Diego Ortega Botella</i> .....	223
3.1. Introducción .....	223
3.2. Estrategias de planeamiento: los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles .....	224
3.3. La realización de la movilidad en la ciudad de Valencia ....	226
A) La participación en la movilidad urbana, ¿una cuestión de expertos? .....	227
B) La movilidad sobre el papel. Del estudio del sujeto que se desplaza a los planos sobre el desplazamiento.....	231
3.4. Conclusiones .....	233
4. Una propuesta de concejalía de movilidad, espacios libres y... plantas bajas <i>David Estal Herrero</i> .....	235
<b>Bibliografía</b> .....	237

# Abreviaturas

BOE	Boletín Oficial del Estado
CCEIM	Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental
CE	Constitución Española
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
COVACO	Confederación de Comerciantes y Autónomos de la Comunitat Valenciana
CSIC	Centro Superior de Investigaciones Científicas
DGT	Dirección General de Tráfico
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad Valenciana
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana
EEMS	Estrategia Española de Movilidad Sostenible
EMAU	Estrategia de Medio Ambiente Urbano
EMT	Empresa Municipal de Transportes
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales
ET	Estatuto de los Trabajadores
FGV	Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana
FJ	Fundamento Jurídico
GG	Grundgesetz, Constitución alemana
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
ISO	International Organization for Standardization. Organización Internacional de Normalización
ISTAS	Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local

## Abreviaturas

LES	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
LGSS	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
LOTT	Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales
LTSV	Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial
LVM	Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana
MTIn	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSE	Observatorio de la Sostenibilidad de España
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PMUS	Planes de Movilidad Urbana Sostenible
PMUSV	Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de Valencia
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STI	Sistemas de transporte inteligentes
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VAO	Vehículo de alta ocupación
ZAS	Zona Acústicamente Saturada

# Relación de autores

**Joan Subirats Humet.** Catedrático de Ciencia Política. IGOP. Universitat Autònoma de Barcelona.

**Vicent Torres Castejón.** Consultor. Profesor de Urbanismo. Universitat Politècnica de València.

**Joan Olmos Lloréns.** Ingeniero de Caminos. Profesor titular Universitat Politècnica de València.

**Enrique Guillén López.** Profesor Titular de Derecho constitucional. Universidad de Granada.

**Elisa Moreu Carbonell.** Profesora Titular de Derecho administrativo. Universidad de Zaragoza.

**Eloísa Carbonell Porras.** Catedrática de Derecho administrativo. Universidad de Jaén.

**Michael Fehling.** Profesor de Derecho Público. Bucerius Law School de Hamburgo.

**José María Goerlich Peset.** Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universitat de València. Estudi General.

**Francisco J. Bastida Freijedo.** Catedrático de Derecho constitucional. Universidad de Oviedo.

**Andrés Boix Palop.** Profesor Titular de Derecho administrativo. Universitat de València. Estudi General.

**Reyes Marzal Raga.** Ayudante Doctor de Derecho Administrativo. Universitat de València. Estudi General.

**Diego Ortega Botella.** Doctorando en Antropología Social y Cultural. Universitat de València. Estudi General.

**David Estal Herrero.** Arquitecto.



# Introducción

## **La movilidad urbana sostenible en España y la ley valenciana de movilidad**

La presente obra reúne un conjunto de trabajos que tratan de ocuparse, por primera vez en España, de analizar de forma más o menos global el tratamiento jurídico que recibe la movilidad urbana sostenible en nuestro país. Se trata de una materia que hasta la fecha no había recibido atención, al menos en lo que nos consta, desde esta perspectiva unitaria, de forma que pensamos que este libro puede aspirar humildemente a suplir esa laguna y abrir la senda para que otras reflexiones sobre estas cuestiones puedan realizarse en el futuro desde una perspectiva jurídica. Algo muy necesario y que demostraría, a la par, el nivel de desarrollo e importancia social que habría alcanzado el fenómeno de la movilidad urbana, y muy especialmente, de su tratamiento como movilidad sostenible. No es de extrañar, por ejemplo, que los países europeos con un mayor grado de avance y concienciación en la materia lleven ya muchos años prestando atención a las derivadas jurídicas del fenómeno.

En esta obra, junto al análisis del marco regulatorio general, se analiza con especial detalle la Ley valenciana 6/2011, de movilidad; una de las primeras normas autonómicas que se preocupa por esta cuestión regulando, junto a otros aspectos, elementos clave de la movilidad urbana sostenible. Más allá de alguna mención puntual en otras normas y programas, de ciertas previsiones de fomento en la Ley estatal 2/2011 de Economía Sostenible, y de la experiencia de la ley catalana en la materia, se trata de un jalón normativo importante, en la medida en que dota de rango legal por primera vez a muchos principios y planteamientos que en el futuro deberán extenderse y afianzarse.

Precisamente con ocasión del estudio de la norma valenciana, y aprovechando su reciente aprobación, se realizaron las jornadas de las que nace esta obra. Con financiación de la Generalitat Valenciana, dentro de su programa AORG 2013 de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport (Direcció General d'Universitats, Estudis Superiors i Ciència) y con la colaboración de la Agència Valenciana de la Energía y de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, que acogió los trabajos en su sede de Valencia, una veintena de especialistas y agentes sociales y políticos

dedicamos tres días de diciembre de 2013 a hablar de «Experiencias en materia de planificación urbana y movilidad sostenible: la ley valenciana de 2011».

Las jornadas fueron no sólo muy interesantes académicamente sino un éxito de público y un lugar de encuentro de diversos colectivos y representantes autonómicos y municipales que permitió estudiar, analizar y cuestionar muchas de las iniciativas (o carencias) de los actuales modelos urbanos de movilidad sostenible en España y más particularmente, en la Comunitat Valenciana, con el análisis de ejemplos concretos y debates muy estimulantes, por ejemplo, sobre la redacción, por entonces ya muy avanzada, del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de Valencia. Es muy de agradecer que, en todo momento, colectivos como la plataforma Ciutat30, València en Bici, ConBici, así como sindicatos, partidos políticos y responsables municipales, autonómicos y de la Agència Valenciana de la Energia se mostraran dispuestos a participar y permitieran una dinámica colaborativa, por momentos casi de taller de planificación urbana, que resultó enormemente enriquecedora. Mención especial ha de hacerse en este punto a la colaboración de la red CicloJuristas de profesores y otros profesionales del Derecho comprometidos con el empleo de la bicicleta, que desde un primer momento colaboró con nosotros (hasta el punto de que muchos de los ponentes pertenecían al colectivo).

Con base en los trabajos de contenido más teórico presentados en esas jornadas, y a partir de la necesaria reelaboración posterior de los mismos, hemos tratado de construir una obra que responda a ese reto de ofrecer una primera aproximación completa y coherente de la regulación de un fenómeno de importancia cada vez más evidente como es la movilidad urbana sostenible. El libro se estructura en tres partes: una primera que analiza el fenómeno de la movilidad urbana sostenible, su desarrollo e importancia; una segunda que se centra en el estudio del régimen jurídico de la movilidad urbana sostenible desde una perspectiva que abarca tanto sus fundamentos constitucionales como su desarrollo administrativo a nivel europeo, estatal, autonómico y municipal, para acabar en el análisis de las implicaciones laborales de la misma y en un estudio detallado sobre la regulación que, en concreto, afecta a los ciclistas; y por último una tercera parte centrada específicamente en el análisis de las aportaciones de la ley valenciana de movilidad a la cuestión.

La primera parte de la obra, centrada en un análisis interdisciplinar del fenómeno de la movilidad urbana sostenible y su importancia, se abre con un completo análisis a cargo de Joan Subirats sobre las políticas urbanas en la materia, su estructuración, la manera en que se han desarrollado y cómo interaccionan con el cambio social y explican muchos de los procesos de mejora de la calidad de vida en nuestras ciudades a partir de dinámicas participativas. Vicent Torres, a continuación, expone la conveniencia y necesidad de una política pública de movilidad sostenible en nuestras ciudades, aportando datos energéticos, sociales y económicos que avalan el planteamiento. Por último, Joan Olmos estudia cómo han evolucionado nuestras ciudades a partir de estas consideraciones y si efectivamente han sabido adaptarse a estas exigencias y necesidades, poniendo de manifiesto ciertos paradójicos efectos de un progreso mal entendido que ha desconocido tanto la importancia de los aspectos de equidad social y virtudes participativas puestos de

manifiesto por Subirats, como las enseñanzas en materia de movilidad en sentido estricto y sus repercusiones económicas explicadas por Torres.

La segunda parte del libro se abre con un análisis constitucional a cargo de Enrique Guillén de un enorme interés, donde se estudia la existencia de principios constitucionales que obligan a orientar las políticas públicas en materia de movilidad de una manera tal que resulten lo más respetuosas posibles con la equidad social y con el medio ambiente. De manera que, más allá de una perspectiva basada en los derechos individuales a la movilidad en unas mínimas condiciones de igualdad, afloran mandatos al legislador y a los poderes públicos en el sentido de primar aquellas formas de movilidad más respetuosas con los demás y con el medio ambiente.

A continuación, Elisa Moreu nos explica cómo se engarzan estos mandatos constitucionales con la construcción de una política pública coherente de movilidad en nuestras ciudades, atendiendo al reparto competencial entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales y poniendo de manifiesto hasta qué punto la acción de base, que ha de ser necesariamente municipal, ha de movilizar diversos instrumentos regulatorios, combinando «palo y zanahoria» jurídicos e implicando a los actores sociales. Zanahorias que pueden venir de regulaciones como la contenida en la Ley de Economía Sostenible, que incentiva la planificación en materia de economía sostenible, o de la promoción de la participación. Palos que han de venir de regulaciones municipales de detalle y de medidas sancionadoras, cuando sea necesario. Concretando estos planteamientos Eloisa Carbonell dibuja un completo panorama de la acción pública en la materia en España en los distintos niveles y su concreción municipal: transporte público y transporte privado, planificación y urbanismo, regulación de la movilidad privada urbana... con estudio de los concretos instrumentos legales y reglamentarios que enmarcan este tipo de actuaciones en la actualidad, incluyendo las previsiones de la recientemente reformada ley de régimen local, con análisis de cuáles son las facultades concretas que a partir de la misma despliegan los municipios españoles.

Desde una perspectiva más concreta, Michael Fehling analiza cómo el Derecho europeo, a través del Reglamento CE 1370/2007, enmarca este tipo de actuaciones públicas (esencialmente municipales). A partir de estas reglas europeas, las decisiones en materia de organización de transporte público, y las posibilidades de financiarlo con ayudas públicas, han quedado clarificadas, con no pocos efectos sobre la movilidad sostenible. Asimismo, contamos ya con reglas europeas (y ejemplos en países de nuestro entorno) sobre medidas de gran importancia para la movilidad urbana como el establecimiento de peajes urbanos o las políticas de incentivos (fiscales o por medio de subvenciones, pero también por la vía regulatoria) para el fomento de mecanismos de movilidad individual más sostenible, como es el caso, esencialmente, de los coches propulsados con combustibles alternativos a los fósiles.

José María Goerlich analiza un aspecto adicional de gran importancia, como es la movilidad urbana relacionada con los desplazamientos cotidianos por motivos laborales, estudiando las normas públicas que obligan a las Administraciones y a los propios empresarios privados a establecer mecanismos de planificación de

estos flujos y las medidas de incentivo y posible mejora para reorientar esta importantísima fuente de desplazamientos a unos usos más ambientalmente sostenibles, empleando para ello no sólo mecanismos de Derecho público clásicos sino también medidas de fomento e incentivo (de nuevo, por ejemplo, aparece la posibilidad de emplear ayudas fiscales) e incluso el Derecho privado y la negociación colectiva.

Por último, cierra esta segunda parte de la obra un detallado estudio de Francisco Bastida sobre la regulación de la movilidad ciclista en España. Por cuanto estos modos de desplazamiento tienen unas indudables ventajas a la hora de favorecer esquemas de movilidad urbana ambientalmente sostenibles, la regulación de la movilidad ciclista es extraordinariamente importante para entender cómo responde nuestro Derecho a esta cuestión. Bastida demuestra que, desgraciadamente, ni el legislador ni las Administraciones públicas parecen hasta la fecha haber comprendido cuáles son las necesidades de este tipo de usuarios de la vía ni cómo se ha de regular su circulación para, a la vez, protegerlos e incentivar un creciente uso de la bicicleta, especialmente en ámbitos urbanos. Antes al contrario, parece que cuando por fin el legislador toma nota de la existencia de estas posibilidades de realizar desplazamientos urbanos lo hace para establecer restricciones y combatirla antes que para fomentarla en ocasiones, además, con medidas jurídicamente dudosas (por ejemplo, ciertas obligaciones como el casco que se han pretendido establecer por vía reglamentaria o restricciones inaceptables a las marchas ciclistas).

La tercera parte de la obra, la que cierra el libro, se centra en el análisis en particular de los aspectos relacionados con la movilidad sostenible de la Ley valenciana 6/2011. Un primer trabajo de uno de nosotros (Andrés Boix) analiza los principios en la materia y su reflejo en la ley, la efectiva capacidad de una legislación más programática y propositiva que estrictamente reguladora de alcanzar ciertos objetivos, así como repasa las más importantes carencias de la norma, para concluir, sin embargo, resaltando que aun con ellas, y preferiblemente de la mano de mecanismos de participación ciudadana modernos, profundos y potentes está en la mano de las Administraciones locales realizar muchas acciones en beneficio de la movilidad sostenible en nuestras ciudades sin necesidad de marcos legales más ambiciosos. A continuación, otra editora de esta obra (Reyes Marzal) explica de manera detalla y completa cuáles son las medidas de Derecho público en materia de planificación que impone la norma, con un cuidado análisis de sus consecuencias y de las implicaciones a la hora de conciliarla con la planificación urbanística. Adicionalmente, estudia las medidas en materia de transporte público de la ley, a partir de las reglas ya fijadas en el mencionado Reglamento CE 1370/2007. Esta tercera parte de la obra se cierra con dos estudios que analizan una de las concretas aplicaciones prácticas consecuencia de la aprobación de la ley: la redacción del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de Valencia. En primer lugar, Diego Ortega estudia los mecanismos de participación y la efectiva consecución de cierta porosidad ciudadana en su elaboración. Para concluir, David Estal enjuicia críticamente algunas de las carencias que todavía se detectan en la manera en que orientamos la regulación de la movilidad, descontextualizada del estudio del espacio público y sus usos, proponiendo en el futuro una acción conjunta sobre todas estas manifestaciones.

Creemos que el conjunto de trabajos permite aprehender muchas de las actuales facetas de la movilidad urbana sostenible y de los retos que plantea su regulación jurídica. El conjunto de la obra, así, no sólo informa cumplidamente sobre cuál es en la actualidad el régimen jurídico de la movilidad sostenible en nuestro país sino que, además, sugiere muchos debates regulatorios, apunta problemas futuros y, en general, obliga a una reflexión sobre cómo habría de ordenarse e incentivarse el modo en que nos movemos en nuestras ciudades a efectos de mejorar la calidad de vida de todos y, adicionalmente, fomentar una mayor igualdad de oportunidades para el desarrollo personal de quienes vivimos en ellas.

ANDRÉS BOIX PALOP

REYES MARZAL RAGA

*Profesores de Derecho administrativo  
Universitat de València. Estudi General*



**PARTE I**

**LA MOVILIDAD URBANA  
SOSTENIBLE**



# 1 Las políticas urbanas en el cambio de época. Desarrollo sostenible y transformación social\*

Joan Subirats Humet  
*Catedrático de Ciencia Política*  
*IGOP. Universitat Auònoma de Barcelona*

1.1. Introducción. 1.2. Hábitat Urbano: de la sostenibilidad a la resiliencia. 1.3. Crítica a la noción de sostenibilidad y emergencia de nuevos enfoques. 1.4. Vulnerabilidades de los sistemas urbanos: ¿cuáles son las amenazas? A) El cambio climático. B) Crisis energética: emisiones, dependencia y aumento de los precios. C) Escasez de agua y tensiones territoriales. D) Problemas de salud por la contaminación del aire. E) Pérdida de biodiversidad: ocupación del suelo y desertización. F) Movilidad. 1.5. Conclusiones.

## 1.1. Introducción

Estamos en pleno proceso de transición entre el final de lo que podríamos denominar como modelo fordista-desarrollista-urbanístico, que marcó la vida de las grandes ciudades españolas en los últimos treinta años, y un escenario emergente aún por definir. Un escenario en el que las relaciones entre poderes públicos, dinámicas económicas e interacciones sociales sufren grandes convulsiones, con nuevos dilemas y conflictos relacionados con la tensión entre difíciles continuidades y alternativas emergentes pero poco consolidadas.

Si queremos hacer un pequeño recorrido por la evolución de las grandes ciudades españolas en los últimos años, diríamos que las mismas salieron del letargo

\* Estas reflexiones surgen del trabajo de investigación del Proyecto POLURB 2015 (SEC CSO 2011-28850), aún en curso. El posible valor de su contenido debe ser atribuido al trabajo del conjunto del grupo implicado en la investigación, mientras que los posibles errores sólo son atribuibles al que firma el artículo.

de la posguerra a caballo de la relativa normalización que supuso la modernización económica del régimen franquista a través del Plan de Estabilización y de la incorporación plena de la peseta a la convertibilidad internacional, lo que facilitó su integración en el mercado de inversiones y en el negocio turístico. Así, se abrieron las puertas a inversiones extranjeras, se ampliaron las posibilidades de exportación y se inició la apertura al turismo. Todo ello sustentado en una formalización jurídica mayor en las formas de proceder de la administración (reforma administrativa de López Rodó). Esas fueron las bases de crecimiento económico en la España de los años 60.

En esa misma dinámica cabe situar el rápido crecimiento de algunas ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao o, en menor medida, Valencia y Vigo. Esas ciudades acumulaban el rápido surgimiento de industrias, de servicios, y al mismo tiempo, nuevos residentes procedentes de la inmigración interior que buscaban sitio en el que establecerse y en donde tener perspectivas de futuro. Las políticas urbanas como tales eran inexistentes. Lo que se precisaban eran lugares, espacios, enclaves en los que construir viviendas. Aunque ello fuera a costa de postergar servicios esenciales, medios de transporte o las condiciones básicas de cualquier espacio público. Era un urbanismo de mínimos, que encontró en la tipología de los polígonos de viviendas en barrios periféricos, la solución para ir situando a millares de recién llegados que se hacían en barracas y chabolas de autoconstrucción.

Los Ayuntamientos, por lo demás, eran en esa época esencialmente Administraciones locales totalmente dependientes del poder central, y cuya capacidad para desplegar políticas urbanas mínimamente complejas estaba absolutamente descartada. Sólo Madrid y Barcelona disponían de mayor capacidad ejecutiva, pero, al mismo tiempo, el control central sobre sus iniciativas y programas era absoluto. El despliegue urbano estaba totalmente sometido a las necesidades que se derivaban del crecimiento industrial y la lógica era por tanto claramente subsidiaria. Pero es importante reseñar que ya en los años 50 se impulsó una política de vivienda que pretendía incorporar la lógica de la propiedad como paradigma popular dominante. Y, de hecho, podemos decir que una forma de compensar los bajos salarios fue propiciar el acceso en propiedad a la vivienda, aunque esta fuera de baja calidad y en barrios carentes de los servicios más elementales.

El cambio político a finales de los setenta implicó la plasmación y puesta en práctica de un completo programa de reconstrucción urbana, postergado o limitado en el tardofranquismo, y que constituyó la agenda de la nueva democracia local. Fueron esos los años en que cristalizó y se institucionalizaron las propuestas políticas y urbanas que constituyeron las bases políticas de los movimientos vecinales y urbanos de los años 70 en toda España. El tema fundamental para toda ciudad fue la capacidad de construir, dotar y hacer funcionar servicios públicos que habían sido sistemáticamente postergados o realizados con bajísimos estándares en los años del «desarrollismo» franquista. Las ciudades empezaban a ser vistas más como centros de servicios que como centros industriales, lo que fue motivando el desplazamiento de las industrias a la periferia o hacia las segundas coronas metropolitanas.

Los años 80 significaron la plena consolidación del modelo «reparador» y «renovador» surgido en los años de la transición democrática. Se fueron afianzando

los ayuntamientos democráticos, se profesionalizaron políticos y nuevos técnicos locales, y en general diríamos que se produjo una notable institucionalización de la vida política local. Con un gran punto de interés que era la recuperación económica, unida a la generación de un zócalo de servicios básicos que cada comunidad o municipio requería.

Más tarde, ya en las postrimerías de siglo y una vez resueltas en gran parte las carencias básicas heredadas, algunos gobiernos locales en ciudades españolas significativas, empiezan a pensar en términos de estrategia urbana, definiendo objetivos, tratando de generar complicidades con actores económicos y sociales, tratando de buscar un lugar propio y hasta cierto punto específico en un proceso de globalización ya claramente en marcha. Por otro lado, la creciente preocupación por las consecuencias ambientales del proceso de desarrollo acelerado en las ciudades españolas va obligando a incorporar en la agenda de las políticas urbanas lógicas que tuvieran en cuenta un concepto de hábitat urbano que fuera más allá del estricto diseño urbanístico de espacios públicos y zonas de residencia y servicios.

Al mismo tiempo, los cambios sociales generados por las innovaciones tecnológicas y la globalización económica empiezan a hacerse notar en las ciudades. Más individualización de las trayectorias vitales, menos espacios estables de socialización, más fragilidad de las estructuras familiares, generalización de la precariedad laboral... son aspectos que poco a poco y con ritmos diferentes en las diferentes ciudades, van dejándose sentir. La propia generalización del estatus de «propietario» (un 87% de viviendas de propiedad en España en el año 2007, frente al 50% a finales de los años 50), genera una lógica de relación entre ciudadano y gobierno local más entendida como cliente-prestador de servicios que como ciudadano-institución representativa. Los gobiernos locales empiezan a asumir problemas, temas o demandas que no encajan en su repertorio tradicional de servicios de atención básica o primaria. La agenda urbana se hace más compleja y genera nuevas estrategias en temas educativos, culturales, sociales o de salud comunitaria que conduce a nuevos espacios de concertación entre esferas de gobierno, y/o entre instituciones públicas y actores sociales.

A medida que avanzamos en el nuevo siglo, aumentan las tensiones entre una dinámica de crecimiento en la complejidad de los problemas urbanos, con una mayor densidad en la articulación entre políticas en el ámbito local, y las dificultades de los gobiernos locales de proveerse los recursos necesarios para asumir esas nuevas tareas y compromisos. Mientras dura la fiebre especulativa alrededor del *boom* de la vivienda, los Ayuntamientos se benefician de las plusvalías generadas por todo ese proceso. Sin embargo, en el momento en que la burbuja estalla, muchos gobiernos locales se enfrentan con la dura realidad de una agenda de servicios a las personas mucho más extensa, un gran aumento del desempleo, una fragilidad social y familiar notable por la gran generalización del endeudamiento hipotecario, unas exigencias de cobertura de servicios básicos en municipios que han crecido significativamente, y, en cambio, con capacidades de obtención de recursos que vuelven a los estándares y límites tradicionales (impuestos locales muy determinados y transferencias limitadas del Estado y de las Comunidades Autónomas).

La globalización deja sentir con fuerza su influencia, tratando de imponer un modelo o un «metarrelato» de matriz neoliberal, en el que se mezclan elementos ideológicos con técnicas específicas de gobierno que buscan la reducción del gasto público, la mercantilización de servicios a las personas en temas clásicamente locales, como son el cuidado y la atención, la asunción pública de las externalidades negativas de esa estrategia y todo ello conlleva un debilitamiento de la estructura de derechos universales y subjetivos. Se discute a los poderes públicos su papel de «asegurador social» ya que desde la mirada hegemónica del capitalismo financiero se entiende que la socialización de la seguridad es injusta e ineficaz. Los argumentos que se usan van en la línea de considerar que el sistema público de bienestar puede generar incentivos para dejar de esforzarse, por lo que se premiaría a quién no se lo estaría ganando, y, en cambio, se estaría penalizando a quienes se esfuerzan que no verían recompensados sus esfuerzos con una mejor situación. Al mismo tiempo, este sistema también sería ineficaz, ya que podría ser sustituido por operadores privados que mejorarían su eficiencia y su rendimiento. En ese contexto, los gobiernos locales tienen ante sí la tarea de plegarse a esa lógica, o de construir alternativas sociales, económicas y ambientales distintas. Los debates sobre resiliencia urbana, sobre economía social, sobre innovación social o sobre el concepto de lo común empiezan a surgir en contextos urbanos y rápidamente se conectan con exigencias de profundización democrática también a escala local. Así, en las ciudades españolas (en algunas más que otras, en algunas de manera más rápida y drástica que en otras) se ha producido un tránsito desde una agenda de políticas urbanas muy centrada en el eje urbanismo-desarrollo económico, hacia una mayor presencia de los componentes sociales, culturales y ambientales. De tal manera que podríamos decir que, sin abandonar la vertiente urbanística-económica, como siempre muy significativa en la estrategia de los gobiernos locales, las agendas urbanas se han hecho más plurales y complejas, y en respuesta a ello las políticas urbanas han asumido una mucha mayor extensión y urdimbre en estos últimos años. Ya no basta el urbanismo para abordar los problemas urbanos. Sin una estrategia de políticas urbanas propia, sin procesos de implicación social, los gobiernos locales ven sometidas sus dinámicas a agentes externos que dictan proyectos y ritmos.

En definitiva, lo que podemos constatar es por un lado reforzamiento y extensión de la agenda de los gobiernos locales. Por otro lado, y derivado de lo anterior, una mayor densidad y transversalidad de lo urbano. Y todo ello unido a las crecientes dificultades para abordar ese exigente contexto de globalización y enraizamiento local, desde una gran limitación de recursos y posibilidades de los ayuntamientos de las grandes ciudades españolas tras el fin de la burbuja inmobiliaria, y en pleno proceso recentralizador ejemplificado por la ley de reforma local impulsada por el gobierno Rajoy en 2013 y aprobada como Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En resumen, desde 2007 muchos de esos factores de cambio, de interregno, han sufrido una brusca aceleración, mientras sus efectos generaban un notable agravamiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Teniendo en cuenta las relaciones entre esferas de gobierno, podemos identificar tres etapas a partir del

estallido de la crisis: Una primera etapa (2007-2009) donde los gobiernos niegan la profundidad de la crisis mientras ésta se concentra en el derrumbe del sector inmobiliario. Una segunda etapa (2009-2011) donde el paro se dispara y el protagonismo lo toma la Administración General del Estado con el paradigmático *Plan E* como propuesta-insignia de políticas ejecutadas en la esfera local orientadas a la reactivación del sector de la construcción a través de la inversión pública. Se empieza a reconocer una crisis financiera y se produce un progresivo trasvase de los costes de la deuda privada (fundamentalmente bancaria) hacia la deuda pública a partir del proceso de reestructuración bancaria. La tercera etapa, la actual, está marcada por las políticas de austeridad en el marco de la Unión Europea, la crisis de las finanzas públicas, la limitación de la deuda pública y el aumento de la desigualdad y la emergencia social en la escala local, con la amenaza de procesos de fuerte recentralización utilizando a las Diputaciones Provinciales como instrumento implementador y gestor.

Entendemos pues, que estamos en momentos de profunda reconsideración de las políticas urbanas, al no sernos útiles las aproximaciones tradicionales (de carácter específicamente urbanístico), precisamente cuando parece ser más decisivo el rol territorial-urbano en los desarrollos contemporáneos y en los procesos de innovación social que requiere el marco de «interregno» entre épocas. Una red de entidades y organismos públicos que han tomado el nombre de «European Urban Knowledge Network», usa la siguiente definición de política urbana:

Urban policy is multidisciplinary and constantly adjusting itself to new demands. Cities as focus of modern society are socially, culturally and economically dynamic entities. Successful urban policy integrates multiple domains: relevant domains are labour market, spatial planning, housing, environmental sustainability, safety, mobility, economy, culture, and social inclusion policies. The main focus of effective urban policy is life and functions in urban areas. Effective management of urban policy is marked by good governance. Increased citizen and civil society participation, as well as cooperation between local authorities and municipalities are an indispensable part of urban policy. The main challenges posed by urban policy are to create cities that are inclusive, attractive, safe and offer opportunities for all.<sup>1</sup>

1. «Las políticas urbanas son multidisciplinarias y están en constante proceso de ajuste a las nuevas demandas. Las ciudades como punto central de las sociedades modernas son entidades social, cultural y económicamente dinámicas. Las políticas urbanas de éxito integran dominios muy diversos: áreas relevantes son el mercado de trabajo, la planificación espacial, las políticas de vivienda, la sostenibilidad ambiental, seguridad, movilidad, economía, cultura, así como las políticas de inclusión social. El foco esencial de las políticas urbanas efectivas ha de ser la vida y funcionalidad en las áreas urbanas. La gestión eficaz de las políticas urbanas requiere de buena gobernanza, un mayor grado de participación civil y ciudadana, así como una mayor cooperación entre las autoridades locales y los entes municipales es indispensable como parte de las políticas urbanas. El reto esencial planteado por las políticas urbanas consiste en crear ciudades inclusivas, atractivas, seguras y que ofrezcan oportunidades para todos» (traducción de los editores).

Necesitamos, pues situarnos en esa encrucijada. El cambio de escenario que estamos atravesando y que afecta de manera profunda aspectos esenciales de la vida de las personas, exige un replanteamiento muy significativo de las políticas públicas, y ello es especialmente importante en el ámbito urbano, dado su profundo impacto en los aspectos cotidianos y de bienestar. Las políticas públicas locales destacan, en la actualidad, por su baja articulación e integralidad. Predominan las respuestas segmentadas y especializadas. Los retos a afrontar exigen mejores articulaciones de las políticas locales en una lógica de resiliencia urbana. Existe una notable confusión entre «políticas locales» y «políticas urbanas». A pesar de la constante interrelación e influencia recíproca de las actuaciones en un mismo espacio urbano de las distintas esferas de gobierno (europea, estatal, autonómica,...) las articulaciones son poco habituales, produciéndose notables contradicciones y solapamientos. No existen prácticamente políticas urbanas formuladas a escalas supralocales e intergubernamentales. Las presiones y los retos a afrontar están logrando que, a pesar de todo, se detecten dinámicas significativas de innovación en las políticas públicas presentes en muchas áreas urbanas, aunque de manera desigual y ciertamente aislada. Pensamos que las ciudades y áreas urbanas que mejor logran avanzar en procesos de sustentabilidad social y urbana son las que aprenden de la propia experiencia, mantienen abiertos los canales de innovación con su presencia translocal e internacional, y logran combinar nuevas aproximaciones a los problemas urbanos (sostenibilidad, inclusión social...), con fórmulas nuevas de gobierno (integralidad, gobernanza multinivel, participación ciudadana...).

## 1.2. Hábitat Urbano: de la sostenibilidad a la resiliencia

El impulso «sostenibilista» representó la entrada en consideración de los entornos naturales y del metabolismo urbano en el ámbito de la ciudad. Así, los acuerdos en la Cumbre de Río de Naciones Unidas de 1992, concretamente los relacionados con el Programa 21, inspiraron las políticas locales sobre sostenibilidad durante las dos décadas siguientes. El principal marco de referencia a escala local fue la *Carta de Aalborg* de 1994 y la campaña europea de *Ciudades y Pueblos Sostenibles*. Los municipios que lo firmaron se comprometieron a desarrollar la redacción de una *Agenda 21* para su población.

En esta carta, la idea fuerza es la de «desarrollo sostenible», a partir del cual se organizan una serie de principios rectores de las políticas ambientales. España es uno de los países donde más Ayuntamientos firmaron la *Carta de Aalborg* y se comprometieron al desarrollo de *Agendas 21* Locales. Aún así, el gran entusiasmo inicial no se ha traducido en la implementación y cambios globales a nivel local. Es más, incluso se detecta una pérdida de compromiso a medida que han ido pasando los años: de las 32 capitales de provincia que firmaron la *Carta de Aalborg*, solo 6 firmaron Aalborg+10 en 2004 (OSE, 2008: 90). Estos resultados no invalidan ciertos avances en relación a la mejora ambiental a nivel local. La inserción de la temática ambiental en la agenda local, su institucionalización (con técnicos y concejalías específicas) y la implementación de políticas avanzadas por parte

de algunos municipios en materia de movilidad a pie o en bicicleta, la recogida selectiva de residuos orgánicos, el ahorro del consumo de agua, la mejora de la eficiencia energética de los edificios, etc., son algunos ejemplos de ello.

Sin embargo, hasta mediados de los 2000 los gobiernos locales se han encontrado muy solos en este tipo de iniciativas, sin un sistema normativo e institucional supra-local que las amparase. Por ejemplo, no es hasta el 2006 que el Estado español transpone la normativa comunitaria sobre evaluación ambiental estratégica aprobada por la Unión Europea en 1985. Es en 2005 cuando se crea el Observatorio de la Sostenibilidad de España, cuyos informes temáticos son claves para una visión de conjunto. Ese mismo año es cuando se crea también la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible bajo el impulso del Ministerio de Medio Ambiente, para desplegar la Estrategia de Sostenibilidad urbana y Local (aprobada el año siguiente).

En este contexto han aparecido recientemente en España nuevos planes y políticas que profundizan y amplían las *Agendas 21* en ámbitos específicos como el de la educación, la energía o la movilidad. Ejemplos de ellos son los Planes de acción para la energía sostenible, las *Agendas 21* escolares o los Planes de movilidad urbana sostenible.

Estas políticas, sin embargo, han tenido un efecto casi nulo si nos fijamos en el desarrollo urbano en España durante las últimas décadas, basado en una ocupación intensiva del suelo: entre 1987 y 2010 los suelos artificiales crecieron un 44% mientras que la población solo un 15% (Ministerio de Fomento, 2010). Incluso si lo comparamos con el desarrollo económico (en términos de PIB), entre 1998 y 2006 la construcción residencial creció a un ritmo más del doble del correspondiente al conjunto de la economía.

Gran parte de este crecimiento residencial se dio en asentamientos con muy poca diversidad de usos, ya sea con fórmulas de baja densidad (chalets, viviendas pareadas, etc.) o con la creación de nuevos núcleos poblacionales desligados del entramado urbano preexistente (ya entre 1987 y el año 2000 el tejido urbano discontinuo aumentó un 30% y las urbanizaciones exentas o ajardinadas un 25%, frente al 4,1% correspondiente al «tejido urbano continuo») generando un mayor consumo de suelo y agua, un aumento de la movilidad privada y la contaminación, la destrucción de áreas con valores naturales o agrícolas, así como mayores dificultades para una equidad en el acceso a los servicios públicos, entre otras. Todas estas dinámicas contradicen de forma evidente los principios de la *Carta de Aalborg* ya que no fueron debidamente incorporados en las leyes de suelo ni en los diferentes planes urbanísticos que las propiciaron.

Desde el punto de vista territorial, el crecimiento de la urbanización en España ha sido bastante desigual según las zonas. Además del producido alrededor de las grandes urbes españolas, especialmente en Madrid, las zonas de la costa han experimentado un fuerte crecimiento, principalmente en el litoral mediterráneo (en el periodo 2000-2005, la superficie urbanizada a lo largo de un franja de 0 a 2 km de anchura de la costa peninsular española aumentó en un 22,9%, el 17,5% en la costa atlántica y el 27,5 % en la mediterránea). La presión humana se ha incrementado enormemente en unos espacios de gran valor ecológico, cultural y económico, tan-

to por el aumento de urbanización como por el incremento de población (el 44% de la población española vive en municipios costeros que apenas representan el 7% del territorio) y por la intensidad de su uso turístico (el 80% de los 60 millones de turistas que recibe España se dirigen hacia la costa para sus vacaciones).

### 1.3. Crítica a la noción de sostenibilidad y emergencia de nuevos enfoques

Como hemos apuntado, la «sostenibilidad» ha sido uno de los términos más extendidos y compartidos en las últimas décadas en la promoción de las políticas socio-ambientales. En parte eso ha sido posible justamente porque se ha simplificado y banalizado su significado, haciendo de él un concepto abstracto, ambiguo y poco concreto. De esta forma la sostenibilidad ha perdido sus connotaciones políticas y sociales y se ha transformado en un concepto hegemónico y de consenso.

La crisis económico-financiera de 2007, conjuntamente con la llegada del *peak-oil*,<sup>2</sup> irrumpen directamente contra esta noción de sostenibilidad y evidencian que, simplemente, no es posible compatibilizar el crecimiento ilimitado con la preservación del medio ambiente y sus recursos naturales. El movimiento del decrecimiento pone precisamente en evidencia cómo el concepto de desarrollo sostenible ha pasado a ser funcional para el sistema capitalista sin implicar cambios sustanciales. Así, según esta corriente, para hacer frente a las crisis ambiental y económica deberemos entrar en un escenario de crecimiento limitado o, incluso, de decrecimiento (Kallis, 2011).

Como respuesta local al cambio climático, a la llegada del *peak-oil* y al estancamiento económico, surge la iniciativa de las «Ciudades en Transición» (*citiesintransition.net*). Se trata de una iniciativa nacida de unos estudiantes de permacultura de Kinsale (Irlanda), que el profesor Rob Hopkins (2008) desarrolló y posteriormente aplicó en la ciudad de Totnes (Reino Unido), y que en un breve período de tiempo se ha extendido por muchas ciudades del planeta. La idea es generar comunidades con la mayor independencia energética posible, dando respuestas resilientes a las perturbaciones ambientales, energéticas y económicas. El concepto de resiliencia surgió de las evidencias en las observaciones de cambio y adaptación de los sistemas antrópicos y de los ecosistemas naturales que demuestran ciertas características dominantes en las especies que sobrevivían adaptándose, a diferencia de otras que no eran capaces de hacerlo (Holling, 1973). Así, la resiliencia, según la definición canónica, es la capacidad de un sistema para volver a las condiciones previas a una perturbación o, en otras palabras, su capacidad para adaptarse al cambio. Esto es lo que pretenden las *ciudades en transición*: buscar

2. Por *peak-oil* se suele designar el momento en que la extracción de mundial de hidrocarburos, y más en concreto la de petróleo, llega a su cota máxima, comenzando a declinar a partir de ese momento. La llegada de este punto se suele asociar, en la literatura especializada, con el incremento de las potenciales tensiones que un modelo energético basado en gran parte en la utilización de bienes finitos, lleva en sí mismo inherentes (nota de los editores).

estrategias para volver a las condiciones anteriores al cambio ambiental global de las últimas décadas pero sin que ello signifique un retroceso en términos de calidad de vida. Se trata, pues, de mejorar la calidad de vida de los y las habitantes de una comunidad pero retornando el sistema urbano a un escenario sin combustibles fósiles, con una mayor autosuficiencia económica y energética y minimizando los impactos sobre el medio ambiente global.

Así, los enfoques basados en la perspectiva del decrecimiento y de las *ciudades en transición* recuperan, en primer lugar, la crítica al desarrollo capitalista actual que se encontraba en los orígenes del concepto de desarrollo sostenible. Alertan de los peligros que representan procesos como el cambio climático y la llegada del pico del petróleo, pero más que una simple necesidad sistémica de cambio o el miedo a la catástrofe, estas perspectivas promueven el deseo de cambio con el objetivo de vivir mejor, de recuperar la buena vida no mediada por el consumo sino por la calidez de las relaciones humanas y comunitarias y la reconexión con la naturaleza. Así, frente a procesos puntuales y tecnificados de participación ciudadana, ponen la comunidad local en el centro de la transformación para fomentar procesos de abajo a arriba en los que los ciudadanos son los protagonistas del cambio y del aprendizaje generado.

Se pone mucho énfasis también en un enfoque circular y no lineal del metabolismo urbano. El enfoque lineal entiende las ciudades como sistemas abiertos que consumen materia y energía externas, las metabolizan y disipan contaminantes, residuos y calor. En cambio, la concepción circular del metabolismo urbano deja claro que este tipo de metabolismo lineal (con entradas y salidas pero sin recirculación) es altamente insostenible. Es necesario, por tanto, repensar las ciudades para minimizar su contribución a dicho cambio. Esto pasa, forzosamente, por introducir nuevas formas de metabolismo urbano de carácter circular, reduciendo las entradas y las salidas del metabolismo lineal, fomentando la producción local y de proximidad, incrementando el reciclaje y la reutilización tanto de energía como de materiales y revalorizando los residuos, las aguas sucias y el calor.

#### **1.4. Vulnerabilidades de los sistemas urbanos: ¿cuáles son las amenazas?**

En este ámbito, no podemos limitarnos a la actual crisis económica y financiera aunque haya tenido importantes efectos en las ciudades. Aquí nos referimos a una crisis mucho más multidimensional y amplia en tiempo y escala, lo que algunos investigadores han venido a denominar *Cambio Global* (CSIC, 2006). Éste es el resultado de varios factores que se dan simultáneamente y se interrelacionan como son el aumento de la población mundial, los cambios de uso del suelo, el cambio climático, la pérdida de ecosistemas y biodiversidad, el aumento de la contaminación, el pico del petróleo y otros combustibles fósiles, etc. La contribución de este apartado es situar las consecuencias socioambientales de la crisis económica en España en un marco mucho más amplio donde las ciudades juegan un papel fundamental.

## A) El cambio climático

Entre los diferentes componentes del *Cambio Global*, resaltamos a continuación el cambio climático producido con la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) por su fuerte interrelación con el resto de factores.

Las emisiones en España han aumentado progresivamente desde 1990 con ligeros descensos puntuales en 1993, 1996, 2006. En 2008 se registra un nuevo descenso debido a la crisis económica (OSE, 2013). Aún así, las emisiones se sitúan en el 42% de aumento respecto a 1990, mientras que el protocolo de Kyoto establecía un máximo de un 15% de incremento para España. Aunque en este ámbito los últimos datos son positivos, como señalan el informe del CCEIM y la Fundación Conema, «no se observan aún cambios estructurales ni en el uso de los medios de transporte ni en el modelo energético, lo que invita a pensar que esta tendencia puntual a la baja se invertirá una vez superado este periodo de contracción económica» (2009: 91).

Los efectos del cambio climático se traducen en un aumento de las temperaturas, lo que produce un aumento del nivel del mar y una disminución de precipitaciones. Para el horizonte de 2030, se prevén unas disminuciones medias a las aportaciones hídricas en régimen natural de entre un 5 y un 14%. Este impacto se prevé más acusado en las cuencas del Guadiana, Segura, Júcar, Guadalquivir y Sur, así como en Canarias y Baleares y en el resto de la costa mediterránea (Fundación Complutense y Fundación Conema, 2008).

Respecto a la subida del nivel del mar, de seguir esta tendencia, el nivel de las aguas subirá entre 12,5 centímetros y medio metro en total en los próximos cincuenta años (Fundación Complutense y Fundación Conema, 2008). Ese aumento podría hacer desaparecer playas del litoral cantábrico (o cántabro), del delta del Ebro, del Llobregat y la Manga del Mar Menor, inundando así zonas urbanas consolidadas.

## B) Crisis energética: emisiones, dependencia y aumento de los precios

Otro de los riesgos importantes para las ciudades es la cuestión de la energía, tanto por el aumento de los precios como por la contribución de este sector a las emisiones de dióxido de carbono.

El modelo energético español es muy dependiente de unos combustibles fósiles procedentes de terceros países. Del total de la energía primaria que se consumió en España en 2008, el 80% provenía de este tipo de combustibles: un 47% del petróleo, el 24% del gas natural y el 8% del carbón. Las energías renovables solo representaron el 7% y el 11% restante correspondió a la energía producida en centrales nucleares (CEEIM y Fundación Conema, 2009).

En general se calcula que las ciudades españolas son responsables del 40% del consumo energético del país (CEEIM y Fundación Conema, 2009) y éste va ligado a su importante contribución a los gases de efecto invernadero. Las emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes de los turistas han crecido en España casi un 80%

entre 1990 y 2005. En relación al consumo doméstico, durante el mismo período, el incremento de los usos eléctricos y térmicos en los hogares ha sido de un 32% (CCEIM y Fundación Conema, 2009).

### C) Escasez de agua y tensiones territoriales

El cambio climático incide en el ciclo del agua debido a la modificación de las precipitaciones y también a la posibilidad de episodios extremos más frecuentes (inundaciones y sequías). Sin embargo, éste no es el único factor que incide en la disponibilidad actual y futura de agua dulce. El equilibrio de los regímenes hidrográficos se ve fuertemente alterado por los cambios del uso del suelo, la calidad de sus ecosistemas y la regulación y modificación de los cauces. Así, entre 1996 y 2006, las cuencas han perdido una quinta parte de su patrimonio y los recursos hídricos se han reducido un 15% entre 1996 y 2005 (Fundación Complutense, 2008).

Aparte de la disminución de los recursos disponibles, el otro problema es el aumento constante de la demanda. Según los análisis realizados por los organismos de gestión de cuencas, la evolución de los usos más significativos del agua supondrá en 2015 un aumento de las demandas finales de agua con respecto al 2001 de 3.400 hm<sup>3</sup>, y eso significa que para satisfacer esta demanda haya que distribuir unos 5.260 hm<sup>3</sup> más. La desigual distribución de las reservas de agua en la península y el aumento de la demanda puede incrementar las tensiones territoriales ya existentes entre las zonas altas y las bajas de los ríos, entre las zonas con diferentes tipos de usos (agrícolas, industriales, urbanos), así como entre aquellas Comunidades Autónomas con más recursos de agua cercanos y aquellas que no cuentan con ellos.

Se debe precisar que aproximadamente el 78% del consumo de agua en España corresponde al sector agrícola, un 12-15% es industrial y el resto al consumo urbano. Aunque España ocupa el primer puesto entre los países europeos en lo que respecta al consumo de agua en el ámbito doméstico (hogares, pequeños negocios y edificios públicos), los últimos datos disponibles muestran algunas tendencias esperanzadoras. Según la serie de Encuestas sobre el Suministro y Tratamiento de Agua del Instituto Nacional de Estadística, hay una tendencia decreciente de consumo de agua en hogares y en sectores económicos a partir de 2005. En 2010 el consumo doméstico de agua potable en los hogares, que representa un 70% del consumo urbano, se situó a niveles de 2000 a pesar del aumento de población. Un 17,5% de las aguas de abastecimiento urbano aún se pierde por las redes de suministro debido a fugas, roturas y averías.

### D) Problemas de salud por la contaminación del aire

Además de su relevante contribución al cambio climático, el 70% de la contaminación de las ciudades proviene del transporte urbano. La contaminación atmosférica está asociada a múltiples enfermedades respiratorias y parece ser responsable del 1,4% de las muertes mundiales y en Europa, la mitad de dicho

impacto podría ser causado por las emisiones de vehículos a motor (CCEIM y Fundación Conema, 2009).

Según la OSE (2009), a pesar de que, en términos absolutos, la calidad del aire urbano ha mejorado, la calidad del aire en las ciudades en España dista aún de ser satisfactoria. El 75% de los españoles viven en ciudades con el aire contaminado y son los cinturones de Madrid y Barcelona las áreas que concentran los mayores niveles de polución.

## E) Pérdida de biodiversidad: ocupación del suelo y desertización

Ya hemos descrito anteriormente la voracidad con la que se ha ocupado el suelo en España en los últimos treinta años a partir de un desarrollo económico fuertemente sustentado en la especulación financiera-inmobiliaria.

Las consecuencias de este modelo son variadas, como por ejemplo la destrucción de corredores ecológicos y de paisajes naturales y culturales, la alteración de los ciclos hidrológicos naturales, la pérdida de biodiversidad, las tensiones por la disponibilidad de recursos como el agua, la generación masiva de residuos y de emisiones de GEI, la pérdida de tierras agrícolas productivas, etc. Si este proceso lo unimos a los efectos del cambio climático en el aumento de las temperaturas y la modificación en el régimen de precipitaciones, emerge otro problema de primer orden para el territorio español: el de la erosión del suelo y la desertización. Una parte importante de la superficie del territorio español está amenazada por procesos de desertificación: en el momento actual, un 31,5% de la superficie española está afectada gravemente por la desertificación (OSE, 2007).

## F) Movilidad

Durante las tres últimas décadas la movilidad en las ciudades se ha hecho cada vez más dependiente del uso del vehículo privado. Esto no solo produce graves problemas ambientales que dan lugar a enormes costes de todo tipo, sino también implica que amplios sectores de población afronten cada día más problemas para desplazarse en un contexto donde los gastos ligados al uso del vehículo privado no dejan de crecer. Por tanto, la dependencia del vehículo privado es otro importante factor de vulnerabilidad.

La información sobre el número de turistas por ciudades entre los años 2003 y 2011 se ha extraído de los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Fomento. Estos datos se han puesto en relación con los de población correspondiente a la Revisión anual del Padrón Municipal a 1 de enero, obteniendo un indicador que da cuenta del número de turistas por habitante en cada ciudad.

Entre 2003 y 2008 el crecimiento del número de turistas por habitante es constante. La media estatal, ya inicialmente muy elevada, sube desde 0,44 en 2003 hasta alcanzar el máximo en 2008 con 0,48. Posteriormente, se estabiliza en torno a 0,47, es decir, casi un automóvil para cada dos persona (sin incluir otros vehículos de motor, como motocicletas).

Aunque las cifras no difieren radicalmente entre ciudades, sin embargo, sí se detectan algunas variaciones que deben ser destacadas. Zaragoza, Bilbao y Barcelona se muestran siempre muy por debajo de la media, situándose en cantidades que en ningún momento alcanzan los 0,40 turismos por habitante.

En cifras algo más elevadas, pero por debajo de la media, se encuentran numerosas ciudades como por ejemplo Albacete, Gijón, Las Palmas, Logroño, Santander y Valladolid. En el otro extremo, Palma de Mallorca mantiene las cifras más elevadas, moviéndose entre 0,57 y 0,56 y situándose en 2007 en un pico de 0,61. También por encima de la media aparecen Badajoz o Vigo, alcanzando o superando los 0,50 vehículos por habitante.

Estas diferencias, sin ser extremas, dan cuenta de la posible existencia de distintos modelos de movilidad, en muchos casos derivados del nivel de densidad de la trama urbana y del grado de compacidad de la ciudad, que facilita el uso del transporte público en algunos casos (Barcelona o Valencia, por ejemplo), y lo hace más difícil en otros (Murcia, por ejemplo). Aunque, evidentemente, éste es un dato que ha de añadirse a la política de movilidad que cada ciudad haya impulsado. Modelos que favorecen la utilización de otras formas de desplazamiento (transporte colectivo, a pie, bicicleta) y estructuran la ciudad de manera que la necesidad de desplazarse sea menor, aplicando el axioma «contra la movilidad, cercanía».

## 1.5. Conclusiones

A pesar de los esfuerzos realizados, el modelo de desarrollo urbano en España durante las dos últimas décadas ha sido altamente insostenible. Una de las principales causas ha sido una lógica del desarrollo económico basada en la especulación financiera-inmobiliaria y la ocupación del suelo. Una legislación del suelo permisiva, una planificación excesivamente localista, unas políticas públicas promotoras de la vivienda unifamiliar en propiedad, unas finanzas locales dependientes de este sector, entre otros, son factores que han contribuido sin duda a este tipo de desarrollo hegemónico.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, no es solamente la intensidad constructiva de la última década lo que hipoteca a las generaciones futuras, sino unos modelos de crecimiento urbano caracterizados por: a) la dispersión, la baja densidad, su monofuncionalidad y su gran consumo de recursos (suelo, agua, energía); b) una concentración en determinadas áreas de la península cuyos hábitats son especialmente sensibles; c) dependientes de una movilidad basada en el vehículo privado y la construcción de grandes infraestructuras de transporte por carretera; d) socialmente segregadores; e) con unas edificaciones poco eficientes energéticamente; f) y en general con unos mayores costes de conservación y mantenimiento que en la ciudad densa y compacta.

Las experiencias de las *Agendas 21* locales, con sus debilidades y fortalezas, consiguieron, en su momento, introducir la sostenibilidad en las políticas locales, especialmente en lo que se refiere a la ciudad consolidada, sin que los nuevos crecimientos se vieran impregnados por esas nuevas orientaciones. El final de la burbuja inmobiliaria ha coincidido con lo que parece un mayor énfasis en este tipo de

políticas a nivel supramunicipal, y entre estas medidas cabe destacar la aprobación de la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local* aprobada en 2009. En ella se definen claramente las directrices de modelo urbano, la movilidad, la gestión urbana y la construcción para avanzar hacia la sostenibilidad. Debemos ver en el futuro su grado de implementación.

# 2 Hacia una movilidad sostenible

Vicent Torres Castejón  
*Consultor. Profesor de Urbanismo*  
*Universitat Politècnica de València*

2.1. Transporte, movilidad, accesibilidad, proximidad. 2.2. Los impactos ambientales y sociales del transporte. A) Consumo energético. B) Emisiones contaminantes. C) Empeoramiento de la calidad de vida de las ciudades. D) Absorción de recursos de inversión. E) Un balance económico y social dudoso. 2.3. Los problemas se agravan. 2.4. La «movilidad sostenible». 2.5. ¿Qué hacer para cambiar de modelo de transporte? 2.6. Algunas resoluciones públicas europeas.

## 2.1. Transporte, movilidad, accesibilidad, proximidad

En las sociedades actuales se profesa un culto por la movilidad, en particular por la utilización de un medio de transporte mecánico, cuanto más grande y rápido mejor, llámese coche o llámese AVE. El crecimiento del parque automovilístico, de los kilómetros recorridos por coche, de la potencia y velocidad de los automóviles... es constante. Pero nos olvidamos de que la movilidad no es un fin en sí misma, sino un medio de llegar a un destino. A veces nos movemos por puro placer, paseando, en bici, viajando... Pero en la mayoría de los desplazamientos se trata de poder acceder de forma cómoda, generalizada y barata a las actividades o a los servicios que necesitamos: al trabajo, a los estudios, las compras, los lugares de ocio, las relaciones...

El objetivo es, por tanto, la accesibilidad, no la movilidad por sí misma. Si podemos acceder a nuestro destino de forma autónoma, a pie, tanto mejor, pues nos ahorramos tiempo, dinero... y reducimos la contaminación y los impactos ambientales del transporte. Para desplazarnos, siempre hemos de considerar primero si podemos ir a pie, o utilizar un medio de transporte no motorizado (bicicleta), motorizado (colectivo o privado), de forma individual o compartida.

Los medios de transporte motorizados siempre suponen un alto coste: económico y ambiental. En todo caso son un medio más, que puede ser opcional o imprescindible, según las circunstancias sociales creadas.

Lo importante es la accesibilidad de la población a las actividades o servicios que necesitan. Pero esta accesibilidad puede asegurarse mediante la movilidad y el transporte, o bien creando proximidad, es decir, acercando los servicios a las personas (descentralización, planeamiento urbano, ordenación adecuada del territorio...).

Favorecer o estimular el aumento de la movilidad, no puede ser el objetivo de una política pública, ya que esta movilidad no es un fin en sí misma, ni se hace a cualquier precio.

## 2.2. Los impactos ambientales y sociales del transporte

Son conocidos los graves problemas ambientales que afectan actualmente al medio en que vivimos, tanto urbano como no urbano, producidos por actividades humanas poco respetuosas con los equilibrios naturales: cambio climático, efecto invernadero, contaminación, lluvia ácida, destrucción de espacios naturales y agrícolas, despilfarro de recursos naturales, pérdida de la biodiversidad...<sup>1</sup> Pero mientras los problemas de la Amazonia son ya ampliamente conocidos, y preocupan a la opinión pública, continuamos ignorando los que son causados por nuestras actividades cotidianas y en concreto desatendemos la contribución de nuestro modelo de transporte a estos problemas.

### A) Consumo energético

- Más del 30% del consumo de energía de la unión Europea se destina al transporte.
- El 95% del mismo se destina al transporte por carretera.
- La dependencia de las importaciones de petróleo aumenta la vulnerabilidad y los riesgos de las economías nacionales. En España es el factor determinante del déficit de la balanza comercial.
- Buena parte de los conflictos bélicos, territoriales, hegemónicos... en el mundo están motivados por el control de los hidrocarburos.

### B) Emisiones contaminantes

- La extracción, transporte, refinado y combustión de hidrocarburos están entre las principales fuentes de contaminación, incluyendo riesgos catastróficos (mareas negras).

1. De los riesgos y vulnerabilidades que entrañan estos desequilibrios para los ecosistemas urbanos y en consecuencia de la necesidad de tenerlos muy en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas urbanas ya ha dado cuenta Joan Subirats en el capítulo primero, sobre políticas urbanas en un momento de cambio de época y confrontadas a los paradigmas del desarrollo sostenible y la transformación social, de la primera parte de esta obra (nota de los editores).

- El transporte es responsable de más del 30% de las emisiones europeas de gases de efecto invernadero (bajan en la industria, aumentan en transporte).
- Supone el 90% de las emisiones de Monóxido de carbono (CO).
- Produce emisiones venenosas (gasolina con plomo), de partículas cancerígenas (gasolina sin plomo, gasoil) y de hidrocarburos volátiles, en particular en zonas urbanas de alta concentración de población.
- La contaminación del aire causa mayor número de muertos que los accidentes de tráfico.
- Produce contaminación acústica, accidentes, un efecto barrera en el territorio, graves afecciones paisajísticas o al patrimonio histórico, el deterioro de monumentos por la corrosión de la piedra...

### C) Empeoramiento de la calidad de vida de las ciudades

- Ocupación de espacio urbano por el viario y el aparcamiento (40-60%).
- Los accidentes de tráfico son la principal causa de mortalidad entre los 15 y los 44 años.
- Efecto barrera en las calles, sectores sociales discriminados, expulsados de la calle.
- El 70% de los accidentes de tráfico afectan a los peatones.

### D) Absorción de recursos de inversión

- El número de automóviles y los kilómetros recorridos crecen más rápidamente que la población (que está estancada) o que la renta (de crecimiento lento).
- Las infraestructuras viarias suponen el 1,5% de la superficie total de la Unión Europea (concentrada preferentemente en las llanuras, valles, zonas habitadas y agrícolas).
- El 40% de las inversiones públicas se destinan al transporte por carretera... y eso no evita la congestión crónica.

### E) Un balance económico y social dudoso

- Los perjuicios económicos (accidentes, contaminación, depreciación de propiedades, congestión...) casi igualan la contribución del transporte al Producto Interior Bruto de los países europeos (datos de la OCDE).
- El automóvil es el medio de transporte menos eficaz desde un punto de vista energético, pero aún lo es más, ya que se utiliza mal (ocupación media de 1,3 personas por coche).
- Los usuarios no son conscientes de estos costos, están «ocultos»: sólo se reconoce el precio de la gasolina, de los peajes, de los aparcamientos... El coste de compra del coche, como se realiza de una sola vez, no se tiene en cuenta al usarlo. Las reparaciones, seguros, multas, accidentes, etc.

se consideran como hechos fortuitos, no vinculados al uso del coche. Los impactos ambientales, sociales, urbanos... ni se tienen en cuenta. De esta manera, no hay que extrañarse de que los problemas del tráfico no sólo no se solucionen, sino que no hagan más que crecer.

### **2.3. Los problemas se agravan**

Los problemas ambientales y de eficiencia del sector del transporte están creciendo rápidamente. Entre ellos pueden destacarse:

- El incremento del número de vehículos en circulación, y de los kilómetros recorridos de media, que es como ya se ha dicho mucho más rápido que el crecimiento de la población, y también que el mismo crecimiento económico.
- La congestión del tráfico en las áreas urbanas y sus accesos.
- El grave impacto ambiental de las obras públicas y de la contaminación causada por los vehículos.
- El creciente número de carreteras y aparcamientos, con la consiguiente destrucción y ocupación de espacios urbanos o naturales, en competencia con otros usos.
- La imposibilidad (física y económica) de mantener el ritmo necesario de construcción de carreteras para intentar satisfacer las necesidades del creciente parque automovilístico.
- La importante proporción de movimientos «pendulares» (desplazamientos de ida y vuelta al trabajo), concentrados en unas pocas horas, que provoca congestión y a la vez exceso de capacidad infrutilizada a otras horas.
- La ineficiencia en el uso de los automóviles (un coche = una persona).

Los intentos de solucionar estos problemas mediante la construcción de más y más infraestructuras de transporte ya han mostrado su incapacidad: por más autopistas urbanas, túneles, aparcamientos, etc. que se construyan, el crecimiento del tráfico y de la congestión va más deprisa. Es más, este crecimiento se ve estimulado por la disponibilidad de más infraestructuras, con lo que el problema no hace sino agravarse.

Ante esto, se están imponiendo nuevas políticas de transporte, basadas en la necesidad de hacer aflorar los costes ocultos del transporte y sus externalidades negativas: aumento de la fiscalidad, del precio de la gasolina, del coste de aparcar, peajes... y en la gestión de la demanda, de manera que se reduzca y se redistribuya la necesidad de transporte, evitando la necesidad de construir nuevas infraestructuras.

### **2.4. La «movilidad sostenible»**

Desde el punto de vista de la calidad de vida urbana y de una buena gestión municipal, no da igual cualquier medio de transporte: las políticas públicas han de marcar nuevas prioridades. Éstas suelen ser:

- Recuperar el espacio público urbano para la gente.
- Pacificar (o moderar, o calmar...) el tráfico.
- Mejorar el transporte colectivo.
- Favorecer los desplazamientos a pie.
- Favorecer el uso de la bicicleta.
- Aplicar un conjunto de medidas de disuasión (de los comportamientos no deseados) y de estímulo (de los comportamientos socialmente más deseables).

No se trata de medidas negativas («prohibir el paso de coches») sino positivas: mejorar la accesibilidad para toda la población, prevenir los accidentes y la congestión y proteger el medio ambiente urbano. Hay que tener en cuenta que una sola medida nunca tiene efectos suficientes, sino que se necesita actuar mediante un conjunto de medidas y actuaciones coherentes. Es importante el papel de la educación cívica y del buen ejemplo de los gobernantes.

## **2.5. ¿Qué hacer para cambiar de modelo de transporte?**

En primer lugar, hay que definir los objetivos, aclararnos (los gobernantes, los técnicos, los colectivos sociales) sobre hacia dónde queremos ir: a recuperar el espacio público urbano para la gente, a disminuir la necesidad de desplazamientos en coche y a mejorar las condiciones para que el máximo de desplazamientos se hagan preferentemente a pie, en bicicleta o en transporte público.

Las actuaciones municipales deben ser coherentes con estos objetivos:

- pacificando el tráfico y no dando nuevas facilidades para circular o aparcar en el casco urbano;
- aplicando un nuevo diseño de calles y plazas, para una recuperación de los usos no relacionados con la circulación motorizada;
- mejorando el transporte colectivo;
- favoreciendo los desplazamientos a pie, creando itinerarios peatonales atractivos y seguros (que aumentan la «velocidad» relativa de los peatones);
- haciendo posible una utilización general y segura de la bicicleta (en muchas ciudades europeas la bicicleta supone el 20-30% del total de los desplazamientos diarios, y eso que el clima no acompaña);
- generando un nuevo consenso ciudadano en torno a estas ideas, implicando al máximo de agentes sociales, publicitando bien las actuaciones, y trabajando la educación ambiental.

Las ciudades europeas se caracterizan hoy en día por la generalización de áreas peatonales y de tráfico restringido, comerciales y residenciales, por la innovación en el transporte público, recuperando el tranvía y poniendo en marcha todo tipo de autobuses no contaminantes (a gas, eléctricos...). Ciudades de otros continentes siguen el mismo camino, la más reciente es Nueva York. Estas ciudades son conscientes de sus limitaciones, algunas llevan 40 años en el proceso de cambio, como Copenhague, pero siguen avanzando hacia la sostenibilidad urbana, como

se definía en la Carta de Aalborg, adoptada por las «Ciudades europeas hacia la sostenibilidad», y que incluye el concepto de «movilidad sostenible».

Para el intercambio de experiencias se crean redes de ciudades, como los «Clubs de Ciudades Libres de coches» (*Car Free Cities*), o las «Ciudades para los ciclistas» (o Club de Ciudades Ciclables). También se experimenta la promoción del transporte público y la racionalización de la movilidad local (ELTIS), o la introducción de vehículos eléctricos (ELCIDIS). Existen amplios bancos de datos de «Buenas Prácticas», que permiten transmitir dichas experiencias. Todas estas redes están contribuyendo a la extensión de una nueva cultura entre los gestores de la movilidad urbana.

Numerosas ciudades y áreas urbanas, en todo el mundo, están poniendo en marcha Planes de Movilidad local (en Gran Bretaña LTP, en Francia PDU) obligatorios para las ciudades grandes y medianas.. Se trata de planes de actuación conjunta, no sectorial, con objetivos definidos: reducir la movilidad motorizada, y para ello aplican diversos tipos de instrumentos (legales, de diseño, fiscales, incentivos, redes ciclistas, transporte público), asegurando la coherencia del conjunto de las políticas locales de movilidad y planeamiento urbano. El Reino Unido y otros países han conseguido desvincular el crecimiento del transporte del incremento de la renta nacional, demostrando que mayor riqueza no exige necesariamente más transporte motorizado.

En España, algunas Comunidades Autónomas han promulgado Leyes de Movilidad (es el caso de Catalunya o de la Comunitat Valenciana) que establecen la obligatoriedad de incorporar estudios de generación de movilidad al planeamiento urbano, y obligan a los municipios de cierto tamaño a poner en marcha planes de movilidad urbana sostenible (PMUS).<sup>2</sup> Pero en demasiados casos la finalidad de dichos planes no está clara para el Consistorio promotor, y frecuentemente se convierte en un procedimiento puramente burocrático o formal, sin objetivos concretos, o que no se llega a aplicar. Lo obligatorio es redactar el plan, no realizar actuaciones.

Como parte de los procesos de las *Agendas 21* Locales, tan populares recientemente en nuestras ciudades, se han aplicado diversos instrumentos de dinamización social para conseguir la participación colectiva en las políticas de movilidad sostenible. Suelen constituirse Foros por la Sostenibilidad, que adoptan propuestas avanzadas en relación con la movilidad. Los Indicadores de Sostenibilidad urbana incluyen varios referentes a la accesibilidad y los impactos del transporte. En algunas ciudades españolas se han planteado «Pactos por la Movilidad», reuniendo a Ayuntamiento, colectivos sociales, empresarios... en un compromiso por una movilidad más sostenible.

2. El capítulo cuarto de la tercera parte de esta obra contiene un análisis del PMUS de la ciudad de Valencia a cargo de Diego Ortega. Ejemplo de la aplicación de las normas en materia de movilidad como las mencionadas y que es también objeto de análisis en este libro, pues todas las aportaciones de la parte tercera del mismo están dedicadas a la ley valenciana de movilidad (nota los editores).

Pero aún no podemos ser optimistas. En España, muchos de los Ayuntamientos que se plantean este tipo de actuaciones lo hacen de manera simplemente formal, por imperativo legal o por seguir corrientes de moda. No se plantean objetivos claros, ni medidas consecuentes, se aprueban planes que después no se aplican, y seguimos con una continuidad alarmante las políticas de prioridad al tráfico motorizado, ya descartadas en muchos países europeos. Somos la excepción europea. Tenemos mucho trabajo por delante.

## 2.6. Algunas resoluciones públicas europeas

La *Carta Europea de los derechos del Peatón* (adoptada por el Parlamento Europeo el 12 de octubre de 1988) señala:

El Peatón tiene derecho a vivir en centros urbanos o rurales organizados a medida del hombre y no del automóvil, y a disponer de infraestructuras a las que se pueda acceder fácilmente a pie o en bicicleta...tiene derecho exclusivo a trayectos cortos, lógicos y seguros enlazados entre sí...a una movilidad completa y libre, que puede realizarse mediante el uso integrado de los medios de transporte.

El *Libro Verde sobre el impacto del transporte en el Medio Ambiente* (Comisión Europea, 9 de abril de 1992) indica que:

...habrá que motivar al usuario para que opte por un vehículo más respetuoso con el medio ambiente y más eficaz en términos de consumo energético, por modos alternativos de transporte, incluidos los modos «verdes» y por un uso racional del vehículo»... «El objetivo habría de ser convertir el coche en una opción más, y no en una necesidad creada (impuesta de hecho sobre el individuo...

La *Carta de Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg)*, aprobada el 27 de mayo de 1994, a la que ya se han hecho referencias reiteradas, concreta fijando las obligaciones de las ciudades que la firman:

### *Una movilidad urbana sostenible*

Nosotras, ciudades, debemos esforzarnos por mejorar la accesibilidad y por mantener el bienestar y los modos de vida urbanos a la vez que reducimos el transporte. Sabemos que es indispensable para una ciudad viable reducir la movilidad forzada y dejar de fomentar el uso innecesario de los vehículos motorizados. Daremos prioridad a los medios de transporte respetuosos del medio ambiente (en particular, los desplazamientos a pie, en bicicleta o mediante los transportes públicos) y situaremos en el centro de nuestros esfuerzos de planificación una combinación de estos medios. Los diversos medios de transporte urbanos motorizados deben tener la función subsidiaria de facilitar el acceso a los servicios locales y de mantener la actividad económica de las ciudades.



# 3 Movilidad sostenible y evolución de nuestras ciudades

Joan Olmos Lloréns  
*Ingeniero de Caminos*  
*Profesor titular Universitat Politècnica*  
*de València*

3.1. Introducción. 3.2. Historia urbana y modos de desplazamiento. 3.3. Las respuestas históricas a la motorización. 3.4. Qué ha ocurrido. 3.5. Un círculo vicioso. 3.6. Leyes de movilidad... y sus contradicciones.

## 3.1. Introducción

La movilidad sostenible, un término confuso y a veces contradictorio, intenta hoy reconducir el proceso de transformación de nuestras ciudades como consecuencia de la creciente motorización experimentada a partir de la segunda mitad del pasado siglo. Una invasión progresiva de vehículos de todo tipo que ha generado profundos cambios en el espacio público, tradicionalmente reservado a las relaciones de sociabilidad y el intercambio comercial.

El «lugar simbólico donde ciudad, democracia y política se encuentran» (Ramóneda, 2003), es hoy un espacio amenazado: el miedo, las privatizaciones más o menos sutiles, la despoblación de las áreas centrales, la huida a las periferias... son entre otras, manifestaciones de esa crisis.

Pero sin duda, hay una de especial relevancia, la motorización, y a esta vamos a dedicar la siguiente reflexión.

## 3.2. Historia urbana y modos de desplazamiento

La ciudad es un fenómeno, si lo comparamos con la edad de nuestra especie en el planeta, muy reciente, que arrancó hace unos 10.000 años. En el 99% de nuestro tiempo, por tanto, hemos sido una especie nómada: el movimiento como motor del descubrimiento, de la aventura, de la supervivencia. Por su parte, a lo largo

de su corta historia, los desplazamientos en la ciudad se han efectuado andando o, pero solamente una minoría, aprovechando la energía de animales domesticados. Hace poco más de cien años, en cambio, apareció la motorización, primero con el ferrocarril y después con el automóvil.

Siguiendo a Newman y Kenworthy (1996) podemos decir que a lo largo de la Historia, los seres humanos han adoptado asentamientos urbanos en los que la ergonomía ha dado forma a la naturaleza y el tamaño de nuestras ciudades: los desplazamientos intraurbanos, lógicamente mayoritarios a pie, no podían superar más de media hora de duración.

Este condicionante ha generado, en el tiempo, tres tipos –o etapas– en la evolución de las ciudades: La ciudad a pie, la ciudad del transporte público y la ciudad del automóvil.

Obviamente, estas tres etapas no se dan de manera excluyente, ni de igual manera en todas partes del planeta. Incluso en un mismo territorio pueden coexistir las tres.

1. La tradicional ciudad a pie se desarrolló desde el mismo origen del fenómeno urbano y todavía existe en algunos lugares. Se caracteriza por usos del suelo mezclados, relacionados los unos con los otros por calles estrechas. Todos los destinos se pueden alcanzar a pie en media hora, y estas ciudades raramente superan los 5 Km de diámetro. Por ejemplo, los nuevos centros suburbanos a lo largo del sistema de ferrocarril de Estocolmo o nuevos distritos como el de Arabella Park en Munich, también en buena parte de las ciudades del Tercer Mundo. Asimismo, las zonas centrales de todos los Estados Unidos y las ciudades australianas fueron en su día ciudades de este tipo. Algunos distritos de Nueva York, San Francisco, Melbourne o Sidney mantienen esas características.

2. En la última parte del siglo XIX las ciudades se extendieron cada vez más hacia fuera desde el momento en que el tren y el tranvía permitían trasladarse más rápido. Estas ciudades se caracterizan por una densidad media y áreas de usos mezclados en los nudos ferroviarios y a lo largo de las rutas del tranvía. Velocidades mayores permitían la extensión del perímetro urbano hasta 20-30 Km. La densidad de estas ciudades se redujo entre 50 y 100 personas por ha. Los ejemplos son numerosos.

3. La ciudad del automóvil. La motorización privada comenzó antes de la segunda Guerra Mundial, pero se aceleró después de ésta. El automóvil se volvió progresivamente la tecnología del transporte que transformó la ciudad. Junto con el autobús, permitió el desarrollo en cualquier dirección, primero rellenando entre las líneas del ferrocarril y luego más allá, hasta 50 Km (en algunas ciudades actuales la dependencia del automóvil es casi completa: en Detroit y Houston, menos del 1% del total de pasajeros por Km viajan en transporte público). El planeamiento urbano empezó separando las funciones o usos por zonas. La ciudad empezó a descentralizarse y dispersarse. La ciudad del automóvil redujo la densidad de nuevo entre 10 y 20 personas por ha. Por ejemplo, las ciudades australianas y norteamericanas han crecido mayoritariamente en la era del automóvil. Las ciudades europeas varían entre ciudades como Estocolmo, ya citada, basada fuertemente en un planeamiento de transporte público y sub-centros; y

Oslo, Frankfurt y otras ciudades del Reino Unido, en las que han proliferado suburbios dependientes del automóvil.

Resulta necesario distinguir de manera clara los conceptos de accesibilidad y movilidad, a veces inconscientemente confundidos. La accesibilidad describe la facilidad con la que un lugar o alguien pueden ser alcanzados por una o varias personas, y no solo depende de la distancia que separa ambas partes. La movilidad, en cambio, describe la facilidad para trasladarse de un lugar a otro. La accesibilidad va asociada al concepto de proximidad y resulta fácil de entender cuando se traducen, ambos conceptos, a estrategias diferentes. En un barrio, la accesibilidad depende de la creación de proximidad, acercar ambos polos, mientras la movilidad trata de facilitar el encuentro, no importa la distancia a la que nos encontremos del lugar deseado.

### **3.3. Las respuestas históricas a la motorización**

En los países industrializados, la mayoría de las ciudades adoptaron, al inicio de la motorización, una estrategia de adaptación al automóvil, lo que significó una amplia operación de cirugía urbana dirigida a aumentar la capacidad de calles, plazas y en general del conjunto del espacio público; con el objetivo de aumentar la velocidad y el flujo de vehículos, pero también la superficie destinada a aparcar esos mismos vehículos siguiendo, en parte, el modelo americano.

Muy pocas ciudades adoptaron medidas de prevención y contención, y las que actuaron en esa línea lo hicieron combinando medidas de potenciación del transporte colectivo con instrumentos urbanísticos dirigidos a frenar el crecimiento y la terciarización de las áreas centrales. Es el caso, por ejemplo, de grandes ciudades como Estocolmo, ya citada, o Londres; pero también otras ciudades medias y pequeñas se dedicaron a frenar la invasión de los coches en la escena urbana. Unos años antes, en el resto de Europa, ya habían aparecido las primeras contradicciones entre tráfico y ciudad.

Muy significativa resulta la crisis asociada del transporte colectivo, que tuvo especialmente relevancia en los Estados Unidos de Norteamérica. En este sentido es ilustrativa la reflexión de Noam Chomsky en una entrevista en 1995:

Corren pocos trenes por aquí cerca. El motivo es que, durante los años cincuenta, el gobierno de los Estados Unidos realizó, probablemente, el mayor proyecto de ingeniería social de la historia, destinando sumas fabulosas de dinero a la destrucción del sistema de transporte público a favor del automóvil y los aviones, al ser los que benefician a las grandes industrias. Este proceso se inició gracias a una conspiración empresarial para comprar y eliminar los tranvías. El proyecto entero dio paso a los suburbios residenciales a las afueras de la ciudad y alteró la fisonomía del país. Por eso pasamos a tener centros comerciales en la periferia y escombros en el corazón de las ciudades...

No hay que despreciar –salvando las distancias y los motivos– procesos análogos en nuestro país, donde los tranvías primero y buena parte de los servicios interurbanos de autobús después, cayeron en el abandono.

### 3.4. Qué ha ocurrido

El automóvil supuso, desde su aparición, algo más que una revolución en la manera de desplazarse. Modificó las costumbres y ha cambiado radicalmente la forma y funcionamiento de las ciudades. En los últimos cincuenta años, las ciudades españolas se han esponjado y extendido, han consumido tanto espacio como en toda su historia anterior, pasando de estructuras compactas y eficientes a otras más dispersas y antiecológicas. Una de las lacras que nos ha dejado la «década prodigiosa» con la burbuja inmobiliaria ha sido sin duda la creación de desarrollos desconectados de la matriz urbana, generando no solo dispersión sino, también, una insularización que a la postre han aumentado las necesidades de desplazamientos motorizados privados.

En su funcionamiento, el principal cambio se opera en la calle: de ser un espacio multifuncional y público –encuentro, paseo, fiesta, mercado, manifestación– ha pasado casi exclusivamente a ser el espacio de la circulación y el aparcamiento. La zonificación (separación de las funciones urbanas básicas, como trabajo, vivienda, estudio) ha aumentado las necesidades de desplazarse. Con la llegada de las máquinas a la ciudad, los ciudadanos se convirtieron en peatones, y poco a poco, en una especie urbana amenazada. Los sectores más frágiles de la sociedad –personas mayores, niños, discapacitados– han perdido en gran medida su autonomía de movimiento en la ciudad, dependen de los demás para trasladarse o se han resignado a permanecer inmovilizados en sus casas.

Por otra parte, los cambios sociales, culturales y económicos de las últimas décadas (rotación y movilidad laboral, aparición de nuevas formas de distribución comercial, etc.) han modificado las pautas de los desplazamientos, incrementando las distancias medias recorridas y la cantidad de dichos movimientos.

¿Y qué han hecho las políticas urbanas ante esta progresiva invasión de máquinas? En lugar de prever sus efectos y adoptar medidas correctoras, en la mayoría de nuestras ciudades la respuesta ha consistido en facilitar esa invasión. Ampliando las calzadas, reduciendo aceras, destruyendo bulevares y paseos, eliminando arbolado, construyendo nuevos accesos, túneles y rondas, el espacio de todos ha quedado desfigurado y monopolizado por la minoría motorizada. Adaptando, en suma, nuestras ciudades al automóvil, cuando lo racional habría sido justamente lo contrario. Algunos efectos como el ruido, los gases nocivos o el aumento de las temperaturas, invaden la totalidad del hábitat urbano, incluido el espacio edificado.

Y los costes de todo tipo (contaminación, deterioro económico de los centros históricos) hace tiempo que superaron con creces el límite de lo razonable. Pero sin duda las víctimas de los accidentes merecen, a mi juicio, una consideración especial y una reflexión que afecta, en buena medida, a la permisividad y tolerancia sobre el comportamiento incívico.

En 2001, nuestro añorado compañero Antonio Estevan (1948-2008) explicó en un texto brillante («Los accidentes de automóvil: una matanza calculada») su visión sobre esta terrible lacra, y las razones por las que a su juicio no constituye un auténtico aldabonazo político. Según Estevan, «todo el discurso de la ingeniería de

seguridad vial ha sido construido sobre la hipótesis de que la expansión del automóvil es un imperativo social... imprescindible para el desarrollo económico». En ese caso, «los accidentes de tráfico mortales han sido considerados hasta hace muy poco tiempo como una consecuencia inevitable de la existencia de los automóviles. Nunca se ha planteado, por tanto, la posibilidad de atribuir responsabilidades globales sobre tales muertes a ningún estamento económico o institucional». La posición oficial suele atribuir la culpa a los propios ciudadanos, sean conductores, ciclistas o viandantes. Quedan liberados, por tanto, quienes diseñan las calles, sus sistemas de gestión del tráfico, los responsables de que las leyes se cumplan a rajatabla y por supuesto, la industria del automóvil.

«La ingeniería de seguridad vial... impulsada desde el entorno de los intereses económicos ligados al automóvil, nació para evitar que esta formulación obvia del problema de la inseguridad acarreada por la motorización masiva, se trasladase a la escena de lo político. En tal caso, inevitablemente hubiera acabado generando severas normativas de regulación para reducir drásticamente las víctimas», lo que sin duda, como ha ocurrido en algunos países con la regulación de la tenencia de armas o la lucha contra el tabaquismo, habría tenido consecuencias graves para los intereses de la industria automovilista.

En cambio –sigo con el citado autor– «la mejor política de seguridad vial será aquella que persiga como objetivos principales la reducción del número de vehículos en circulación, la reducción del peso de los mismos, y la reducción de la velocidad de circulación». Esta contracorriente fue generando, poco a poco, la técnica del *traffic calming*, o moderación del tráfico, introduciendo en las calles modificaciones en el diseño para advertir a los conductores de las condiciones de riesgo con que se encuentran. Así aparecieron progresivamente en zonas residenciales limitaciones de velocidad como las Áreas 30.

El concepto de *Ciudad 30*, más reciente, surge después de que en 2012 se aprobara una Iniciativa Ciudadana Europea para limitar la velocidad en toda la Unión. Un modelo que asume la posibilidad de mantener excepcionalmente límites ligeramente superiores en algunas vías de escasa o nula actividad urbana. Es fácil comprobar que una velocidad menor favorece una circulación más uniforme, menos distancia de seguridad entre vehículos y no afecta en demasía a la velocidad media de los vehículos, que apenas llega actualmente a los 20 km/h en nuestras ciudades (límite máximo vigente 50 km/h).

Las ventajas de esta apuesta son obvias, la más importante la reducción drástica de accidentes y por tanto, de víctimas humanas. Además, se consiguen otro tipo de mejoras, como la pérdida del miedo a circular en bicicleta o a caminar, y también aumenta la eficacia del transporte colectivo. Es cierto, como apuntaba Estevan, que los usuarios rechazan crecientemente las limitaciones de velocidad, ya que el entorno técnico en el que se mueven les hace sentirse excesiva e inútilmente «seguros», lo que impide a los gobiernos reducir los límites, con consecuencias nefastas para la seguridad real.

En el reciente proceso que ha culminado con la aprobación del Plan de movilidad urbana de Valencia (PMUS), varias de las alegaciones más sustanciales que se formularon iban en la dirección anterior y harían que la mayoría de las propuestas

formuladas sobre la bicicleta o los peatones resultaran innecesarias, de admitirse la fórmula de Ciudad 30.<sup>1</sup>

### 3.5. Un círculo vicioso

Hace casi cuarenta años, Colin Buchanan (1963) señalaba en Inglaterra que la creación de más vías agravaría el problema de la congestión de las ciudades, puesto que iba a funcionar —como de hecho ha sucedido— como estímulo del tráfico privado y en perjuicio del transporte colectivo que inició, a partir de ese momento, un declive imparable. Más tarde, diversas instituciones internacionales han insistido en este principio y en la necesidad de cambiar la tendencia.

Confundiendo los síntomas (congestión) con la enfermedad (deterioro del hábitat urbano), los países desarrollados siguen apostando, en general, por crear más espacio para los coches. En los llamados países emergentes, el incremento de la motorización supera cualquier tendencia precedente. Las épocas de bonanza económica, con todas las desigualdades sociales inherentes, estimulan el aumento de la motorización y el uso indiscriminado de los coches. Algunos sectores sociales, no demasiado boyantes, fueron capaces en su día de prescindir de otros bienes teóricamente prioritarios antes que renunciar a ampliar o renovar el parque móvil familiar. La crisis actual ha modificado a la baja la tendencia por más que, todavía, estímulos de todo tipo e incluso ayudas oficiales, no faltan.

La posición oficial sobre la movilidad creó una serie de falsos tópicos y recetas: que si las restricciones al tráfico privado perjudican a sectores económicos de la ciudad, especialmente al pequeño comercio; que no hay que poner trabas a la libertad de desplazarse... y, en definitiva, que los problemas de tráfico se solucionan con más asfalto. Ahí hemos visto cómo, gobierno tras gobierno, se apuesta por nuevos planes millonarios de infraestructuras, como si partiéramos siempre de cero. Esta parálisis ideológica, con cierta complicidad social, nos priva de recuperar, como en otras zonas de Europa, los valores colectivos de la ciudad.

La alternativa a la ciudad de los coches no es la ciudad sin coches, porque éstos han producido ya cambios irreversibles. Pero este hecho no impide una racionalización a fondo de su uso. Más del 30% de los desplazamientos urbanos en Europa son de tamaño inferior a los tres kilómetros, así que no solo el transporte colectivo, sino también la bicicleta y el caminar pueden absorber una buena parte de los viajes motorizados. Al mismo tiempo, creando proximidad en vez de lejanía, evi-

1. La Plataforma Ciutat 30 realizó alegaciones al PMUS de la ciudad de Valencia en un sentido coherente con las reivindicaciones de la plataforma a nivel europeo, que apuesta por la pacificación del tráfico en toda área urbana reduciendo la velocidad máxima autorizada a 30 km/h, con posibles excepciones únicamente en vías especiales y de naturaleza no urbana. Las alegaciones de la plataforma en este sentido no fueron atendidas, aunque el PMUS sí que ha recogido finalmente la ampliación de las llamadas «zonas 30» en la ciudad. Puede consultarse algo más al respecto en el trabajo de Diego Ortega que incorpora el capítulo cuarto de la tercera parte de esta obra (nota de los editores).

tando desplazamientos innecesarios y combinando inteligentemente los diversos modos de transporte, se puede recuperar la calidad ambiental y urbana de la calle.

Estas medidas, coherentemente ensambladas, han sido aplicadas indistintamente por gobiernos conservadores y de izquierdas en muchas ciudades europeas, y han conseguido una amplia aceptación social. En algunos países, como Alemania, Holanda o Dinamarca, se ha creado una nueva cultura de la movilidad. El catálogo de «buenas prácticas» en España es, por desgracia, todavía muy reducido y no configura un cambio positivo sustancial. Algunos municipios se adhirieron en su día a la *Carta de Aalborg* o a la *Declaración Europea de los derechos del peatón*, aunque a diario actúan al revés de lo que significan esos compromisos.

Seguir apostando por el modelo vigente, por mucha tecnología punta que le añadamos, nos lleva a un callejón sin salida. Por el contrario, recuperar el espacio público de nuestros barrios supondría, como ha ocurrido en otros países, la revalorización de la ciudad, su patrimonio, su comercio, y en definitiva, el orgullo de sus habitantes por volver a ser, definitivamente, ciudadanos.

El futuro debería empezar por mostrar lo dañino del modelo actual, evaluando correctamente todos los costes económicos, ambientales y sociales que genera, y aportando al tiempo medidas coherentes para superar la situación actual.

### **3.6. Leyes de movilidad... y sus contradicciones**

Algunas Comunidades Autónomas, entre ellas la Comunidad Valenciana, han empezado a promulgar leyes de movilidad que obligan a los municipios mayores a redactar planes de movilidad urbana sostenible. La corta experiencia (la ley en nuestro caso es de 2011 y el plan de movilidad de ciudades como su capital, Valencia, no se terminó de tramitar hasta finales de 2013) nos lleva a plantear las siguientes cuestiones.

De entrada, resulta difícil entender que dichos planes se desvinculen del marco general del planeamiento urbano porque, como hemos visto en el caso de la ciudad de Valencia, las contradicciones entre ambos niveles llevan a situaciones absurdas, por no hablar de las imposiciones que plantean los Ministerios que promueven las grandes infraestructuras. Citaré un ejemplo: ¿cómo puede el plan de movilidad de Valencia apostar, como hace, por la reducción del tráfico de entrada a la ciudad mientras el Ministerio de Fomento sigue ampliando los grandes accesos a la misma?.

Por otro lado, las ordenanzas municipales que regulan el uso de «la vía pública» toman un sesgo difícilmente compatible con la estructura y el diseño de la red de espacios públicos. Quiero decir con todo esto que la única manera de dignificar esa red, básica para la identidad y funcionamiento de nuestras ciudades no es otra que generar un marco normativo único que no contenga contradicciones entre las distintas vertientes de la gestión y gobierno de la ciudad.

Por otra parte, los planes de movilidad suelen plantear modificaciones funcionales que necesariamente exigen cambios en el diseño del espacio público (digamos que el mismo instrumento no sirve para llevarnos a objetivos tan diversos) lo cual a su vez requiere que el planeamiento urbano, a través de los planes generales y de los planes parciales, planteen un nuevo enfoque en la construcción y remodelación

lación de la ciudad. Acostumbrados a que el urbanismo, a través de las sucesivas etapas legislativas, se haya preocupado más bien poco por el espacio público – considerado significativamente en algunos casos como el «espacio vacío» de la ciudad– y mucho menos por sugerir tipologías o formas de crecimiento más acordes con los criterios de la sostenibilidad; la formación del viario en sus diferentes variantes ha sido prisionera, en la mayoría de los casos, de la potente presencia de la movilidad motorizada.

Es por eso que urge un cambio en el diseño del modelo de movilidad y en consecuencia, del espacio público urbano. Me parece interesante citar aquí un trabajo de investigación que trata de cubrir ese sorprendente vacío que hay en las relaciones entre planeamiento urbano y movilidad sostenible. Se trata de «La ciudad paseable» (2009), un libro que recoge los resultados de ese trabajo e intenta orientar las bases teóricas para corregir los desequilibrios citados. Si partimos, como hace este documento, del supuesto de que generando condiciones adecuadas para el caminar y el pasear se solucionan buena parte de las disfunciones actuales –que afectan a otros modos, como la bicicleta o el transporte colectivo– estamos en el camino de resolver de manera eficiente los graves problemas que son consustanciales al modelo dominante.

Algo similar y de modo complementario ocurre cuando se avanza en el concepto de «Ciudad 30» que hemos señalado anteriormente, ya que se trata de una propuesta que, al disminuir la cantidad y la velocidad de los vehículos que transitan por la ciudad, los (mal) llamados «modos alternativos» encuentran el marco adecuado para actuar, como ya hemos visto.

En un momento en que lo público ha perdido el control sobre el urbanismo, el futuro solo puede corregirse con una mayor participación de los ciudadanos en la construcción de la ciudad y en el control sobre el espacio público, y para eso resulta imprescindible aumentar su formación en este campo, formación ciudadana para poder discutir en plano de igualdad democrática, con técnicos y responsables públicos, en vez de convertir el urbanismo en un asunto exclusivo para tecnócratas.

## **PARTE II**

# **EL DERECHO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN ESPAÑA**



# 1 **Perspectiva constitucional de la movilidad urbana**

Enrique Guillén López  
*Profesor Titular de Derecho constitucional  
Universidad de Granada*

1.1. Introducción y delimitación del problema. 1.2. Ámbitos materiales directamente vinculados con el modelo de movilidad urbana. 1.3. La movilidad urbana. Cuestiones competenciales y de derechos. 1.4. La movilidad urbana y el modelo jurídico-político de una democracia avanzada. 1.5. Conclusiones.

## **1.1. Introducción y delimitación del problema**

La aproximación que se ha elegido aquí es deliberadamente la de situar desde planteamientos constitucionales la movilidad urbana. Así, por ejemplo, en relación con el uso de la bicicleta, sólo desde un punto de vista comprensivo es posible, en mi opinión, abordar sistemáticamente todos los perfiles de un problema que nada tiene que ver con el acercamiento al ciclismo como deporte (que exigiría únicamente, entonces, una remisión a sus especificidades), o con la utilización esporádica de la bicicleta como una forma más de ocio, que habían sido la pauta en períodos anteriores. Antes bien, llevamos años asistiendo a un profundo cambio social que ha incorporado la bicicleta como medio normal de desplazamiento por un conjunto de motivaciones complejas (y que no es el lugar de analizar aquí, pero entre las que sin duda hay razones políticas *latu sensu*, relacionadas con la salud, con la economía –por el ahorro en combustible–, o con la simple comodidad, en la medida en que permiten llegar a los lugares de trabajo en menos tiempo y sin necesidad de buscar aparcamiento), pero que, en cualquier caso, ha hecho cambiar el paisaje de nuestras ciudades y obligado a las normas a su adaptación para encajar al ciclista como nuevo sujeto en un espacio público limitado y, por ello, disputado.

La cuestión hoy, por tanto, es mucho más amplia y podría resumirse, en mi opinión, en cómo hacer para que nuestras ciudades establezcan sistemas de movilidad urbana sostenible que permitan a todos los ciudadanos llegar donde necesiten

o quieran de la manera que mejor equilibre las necesidades, intereses y derechos individuales y colectivos: andando, en bicicleta o en vehículos a motor. Cuáles deben ser las reglas materiales ordenadoras del tráfico en las ciudades, qué principios sustantivos se han de satisfacer, qué Administraciones los han de poner en marcha y cuáles son los límites a los que han de someterse. Los cambios sociales –y sin duda y como señalaré al final de la intervención, los relativos a los medios de desplazamiento no son accesorios– provocan conflictos (la función constitutiva del conflicto en Hesse, 2011). Hacen irrumpir nuevos elementos en una realidad que obligan a la norma a tenerlos en cuenta, a actuar como un sistema que resuelva adecuadamente todos los perfiles que antes no concurrían. Éste que estudiamos se presenta como un aspecto parcial en torno a un conflicto político de más amplio alcance y que se refiere finalmente a cuál es el modelo social de convivencia que perseguimos. Y cómo hacer la transición hacia él contemplando la enorme diversidad de las situaciones concurrentes. Eso supone, por ejemplo, que la restricción generalizada al tráfico motorizado en el centro de las ciudades ha de ser una medida a adoptar junto con el establecimiento de un sistema de transporte público y previsión de vías ciclistas y peatonales, entre el centro y la periferia, eficaz. De otro modo estaríamos dejando en el camino a quienes, por ejemplo, víctimas del modelo urbanístico especulativo que ha venido rampando, tuvieron que abandonar el centro de las ciudades para encontrar su vivienda en los pueblos anejos (o no tan anejos).

Esta atención a la situación jurídica de la diversidad de afectados por una decisión normativa tiene encaje en el derecho a la buena administración reconocido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Van en la dirección adecuada unas enmiendas de los Grupos Parlamentarios de las Cortes Valencianas Compromís y Socialista al Proyecto de Ley de movilidad, que desafortunadamente el texto final no recogió.

Concretamente se trata de las enmiendas número 48 y 50: «En toda vía urbana de nueva creación con más de dos carriles, se creará un espacio seguro en la calzada destinado a la circulación de bicicletas. Asimismo, en las vías interurbanas de nueva creación se deberá prever el establecimiento de un itinerario para el desplazamiento en bicicleta, que pueda ser empleado también para los desplazamientos de peatones, segregado y separado físicamente de la calzada. Esto itinerarios ciclistas deberán cubrir la longitud total de la carretera o vía urbana, permitiendo la conexión en bicicleta en las mismas condiciones que la prevista para los vehículos a motor».<sup>1</sup>

Por otra parte, y al hilo de esta reflexión, cabe añadir que debe plantearse de forma frontal por los poderes normativos la regulación de ciertos modelos de comportamiento social que han demostrado capacidad suficiente para cuestionar los modos de vida que la mayoría de la sociedad tenía por asentados. Los cambios sociales plantean desafíos y revientan las costuras de las normas e instituciones que no se adaptan, con la consecuencia de dejar desprotegidas las posiciones ju-

1. Pueden encontrarse estas enmiendas en la dirección <[http://www.cortsvalencianes.es/BASISCGI/BASIS/BOCV/WEB/IMAGENES\\_PDF/DDD/2223.pdf](http://www.cortsvalencianes.es/BASISCGI/BASIS/BOCV/WEB/IMAGENES_PDF/DDD/2223.pdf)> [consulta junio de 2014].

rídicas de aquellos para quienes el marco jurídico tradicional era satisfactorio. La utilización de la bicicleta como vehículo habitual en concurrencia con vehículos a motor es un cambio social en este sentido. Pero en absoluto el único. Cambios en las pautas comportamentales colectivas de semejante calado en el sentido al que se acaba de hacer alusión son la generalización de la tenencia de mascotas, el que supuso en su momento la reunión de jóvenes en la calle en torno al autoabastecimiento de bebidas alcohólicas, o, en un sentido diferente, la expresión de nuevas manifestaciones de la libertad religiosa que pueden en algún caso colisionar con algunas de las ideas más generalmente arraigadas de la imagen de persona. Estoy haciendo alusión, por ejemplo a la irrupción del velo integral en nuestras ciudades, algo que, por cierto, ha provocado un fenómeno paralelo al que haremos referencia aquí en el sentido de que han sido las ordenanzas municipales las primeras que han abordado frontalmente la cuestión (en un sentido prohibitivo), lo que se ha considerado contrario a la Constitución Española por el Tribunal Supremo, sobre la base de criterios exclusivamente formales (STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 14 de febrero de 2013).

Así pues, la movilidad urbana es un problema de indiscutible importancia y trascendencia teórica y práctica y en esta medida debemos encontrar en nuestro marco constitucional las claves para encontrar principios resolutorios de los conflictos que se produzcan. De otra parte, plantear una perspectiva constitucional de la movilidad urbana permite poner en práctica una aproximación metodológica que considero especialmente apropiada y que consiste en el examen de un problema concreto en conexión con las grandes propuestas que, tanto desde el punto de vista material como formal, contiene nuestro modelo constitucional. No es, evidentemente, que cualquier sector de la realidad sea susceptible de una aproximación constitucional, pero sí que en cualquiera en el que afloren problemas competenciales, diferentes derechos (de raigambre incluso eventualmente constitucional), diversos modelos de convivencia social, habrá de contarse con los principios ordenadores. Éste sería un caso de derecho constitucional de lo concreto.

Dado que nuestro marco constitucional es actualmente complejo, debemos reparar en los diferentes ordenamientos que se han aproximado a la cuestión. Efectivamente, nuestros modelos de movilidad urbana no son comprensibles sin considerar que los mismos son el resultado de una suma de iniciativas de diferentes entidades políticas que han intervenido sobre la cuestión al amparo de diferentes títulos.

Podemos comenzar con una breve mención al ámbito internacional y, en particular, al programa de la ONU denominado *Agenda 21* cuyos objetivos son impulsar las políticas públicas (en especial las locales) para la consecución del desarrollo sostenible.

En segundo lugar, la Unión Europea en su Carta de Derechos Fundamentales (CDFUE), emblema de su voluntad de entroncar con los modelos constitucionales más extendidos y clave de bóveda identificativa de la construcción política que quiere ser la Unión (pese a que no se incorpore a los Tratados y a que no suponga la atribución de nuevas competencias, de acuerdo con el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, TUE), sitúa como centro a la persona (Preámbulo de la Carta). Y a esta persona se le reconoce el derecho a la salud (incluso en el sentido pre-

ventivo, artículo 35), y el derecho a un medio ambiente de calidad con arreglo al principio de desarrollo sostenible (artículo 37). En este ámbito hay que hacer notar también la presencia sustantiva y la repercusión que puede tener para la resolución de los conflictos jurídicos que se planteen, del Convenio Europeo de Derechos Humanos como nuevo plano constitucional al que atender (obligado desde lo que establecen, por una parte el ordenamiento de la Unión, artículos 6 TUE y 52.3 CDFUE, y el ordenamiento constitucional español, ex artículo 10.2 CE). Y en éste podemos encontrar referencias a las que luego haremos alusión, como por ejemplo, la vinculación entre contaminación acústica e intimidad domiciliaria que impulsa a las normas que pretendan garantizar en su plenitud lo que significa el derecho a la vida familiar recogido en el artículo 8 del Convenio a una planificación de la movilidad urbana que disminuya los niveles de ruido. Para la garantía de estos derechos no es, desde luego, inane el modelo de desplazamiento urbano e interurbano que las políticas de la Unión en el ámbito de sus competencias establezcan o impulsen.

Más concreta es la aproximación a la planificación de la movilidad de las ciudades que lleva a cabo la Unión al hilo, sobre todo, de ese conjunto de instrumentos de *soft law* (Sarmiento Ramírez-Escudero, 2006) que tan habitualmente utiliza.

Pueden verse así, entre otros documentos, el Libro Verde intitulado «Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» (<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0551:FIN:ES:HTML>>); el conocido «Plan de Acción de la Movilidad Urbana» (<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0490:FIN:ES:HTML>>); o el Documento de la Comisión elaborado en el seno de la Dirección General de Medio Ambiente dentro del 6º Programa Marco Ambiental titulado «En bici, hacia ciudades sin malos humos», de abril de 2002 (Prieto Etxano, 2012). A través de ellos la Unión ha ido marcando las pautas hacia un modelo de movilidad urbana que, considerando magnitudes como los transportes, la eficiencia energética (la Estrategia 20/20/20 para el 2020, consistente en reducir un 20% el consumo de energía primaria de la Unión Europea; reducir otro 20% las emisiones de gases de efecto invernadero; y elevar la contribución de las energías renovables al 20% del consumo. Cfr. Comunicación de la Comisión, de 13 de noviembre de 2008, denominada «Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20%»), el medio ambiente (en particular, el respeto de los compromisos internacionales en materia de reducción de gases de efecto invernadero, y a la propia normativa europea en relación a la calidad del aire) y la sostenibilidad, conduce a una apuesta decidida por una ciudad en la que peatones, transporte público y vehículos no motorizados sean los protagonistas.

A los anteriores habría que añadir la previsión de instrumentos institucionales como la creación de un Observatorio de la Movilidad Urbana que, como se señala en el Plan de Acción de la Movilidad Urbana, tiene por objeto: «compartir información, datos y estadísticas, seguir la evolución de la situación y facilitar el intercambio de mejores prácticas. La plataforma constará de una base de datos sobre la amplia gama de soluciones probadas que ya se han puesto en marcha, material formativo y educativo, programas de intercambio de personal y otras herramientas de apoyo. Además, ofrecerá una visión de conjunto de la legislación e instrumen-

tos financieros de la UE aplicables a la movilidad urbana». Este observatorio, sin embargo, aún no se ha puesto en marcha. En definitiva, la ciudad que la UE considera un emblema de su patrimonio cultural y que, por tanto, estima como un referente del modelo social europeo —una de las pocas señas de identidad que cabe salvar de su largo y agónico fracaso— es cercana: es la del *flâneur*, la de los cafés, la de los transportes públicos que nos llevan a calles y plazas con nombres cargados de historia (preñados de historia que es la fórmula más significativamente utilizada en este contexto), la de los ciclistas de Copenhague o Amsterdam (Steiner, 2012).

## 1.2. Ámbitos materiales directamente vinculados con el modelo de movilidad urbana

Procede ahora, sin embargo, volver la vista al ámbito interno, pues, y en concreto a la Constitución Española iniciando un recorrido que pasa por señalar qué disposiciones hay en nuestra Constitución relativas a la movilidad urbana. Las referencias conceptualmente más genéricas (y por ello de un contenido normativo menos preciso) son las que prescriben a la persona como centro de toda la construcción jurídico-política y elevan a principios y valores constitucionales su dignidad, los derechos fundamentales que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad (artículo 10). Y junto a estas claves deberíamos recordar la capacidad de remoción de los poderes públicos para hacer realidad la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran (artículo 9.2) y alcanzar una democracia avanzada (Preámbulo). La ciudad que garantice una mayor proximidad a estas señas de identidad de todos los modelos constitucionales surgidos en Europa tras la Segunda Guerra Mundial será el horizonte a buscar en cualquier regulación.

Ya sobre un plano más concreto podemos señalar dos ámbitos que se distinguen en función del acercamiento que el texto hace a cuestiones relacionadas, de un modo u otro, con la movilidad en la ciudad. La aproximación directa la hace en todos aquellos artículos en los que se refiere, bien desde la perspectiva competencial o bien desde las políticas sustantivas, al urbanismo (artículo 148.1.3); al tráfico y al transporte (artículo 149.1.21); al deporte y al ocio (artículos 43.3 y 148.1.19); a la salud (artículos 43.1 y 149.1.16); al medio ambiente (artículos 45 y 149.1.23), a la energía (en cuya importancia no repara, sin embargo, explícitamente la CE que sólo se refiere a ella para ordenar las competencias en el artículo 149.1.22; sin embargo, su vinculación con los propios prerequisites que permiten hablar de Constitución, en concreto, el principio de soberanía del Pueblo Español —lo que puede denominarse como la conexión entre eficiencia energética y soberanía política—, hace que haya adquirido una densidad constitucional de primer grado) o a la eficiencia económica.

Ciertamente no se trata de una enunciación exhaustiva, ya que otros sectores materiales pueden también verse concernidos. En particular, habrá que contar con la referencia al ámbito cultural, que recibe mucha atención en el texto constitucional, o el relativo a la conservación del patrimonio histórico que, como los técnicos en su conservación han hecho notar repetidamente, sufre un importante deterioro

como consecuencia de la contaminación atmosférica (hasta el punto de que ha sido el criterio determinante para que ciertas vías hayan sido completamente cerradas a la circulación de vehículos en algunos conjuntos monumentales).

Todos los criterios de interpretación tradicionales (el literal, el teleológico, el histórico y el sistemático) y los más novedosos (como el comparado, Häberle, 2010) aplicados con referencia a este conjunto normativo muestran con suficiencia unas cuantas claves que atender. En primer lugar, ya es apreciable en el momento constituyente que a la CE no le es indiferente cualquier modelo de movilidad urbana, sobre todo teniendo en cuenta que no todos repercuten de la misma manera sobre valores constitucionales sustantivos. En este sentido, no se puede decir que haya un indiferentismo o una neutralidad en torno al modelo de movilidad porque tampoco la hay –ni la puede haber– respecto del modelo de ciudad. Así, es constitucionalmente requerido promover medios que permitan estar en buena forma física; apostar por los más saludables, por aquellos que representen una manera adecuada de ocio; y por los más eficientes desde el concepto de economía sostenible. Parece indiscutible, pues, que el peatón, el ciclista y el transporte público deben ser las claves del modelo de desplazamiento para optimizar el objetivo marcado por los artículos citados, que son en su mayoría principios rectores de la política social y económica y, en esta medida, objetivos, no se olvide, a perseguir por los poderes públicos (sobre los mismos De Otto Pardo, 1988 y Balaguer Callejón, 1992). Ciertamente el mayor reto que se presenta es el de que un modelo que bascule en torno al peatón y al ciclista no repercuta negativamente en la productividad económica, que tan precisa es. Por ello, cualquier plan de acción exige una máxima coordinación con otras políticas para planificar la economía. Así, puede decirse con el Plan de Acción de Movilidad urbana de la Unión Europea que «(s)e necesita un planteamiento integrado no sólo para el desarrollo de una infraestructura y unos servicios de transporte, sino también para la elaboración de políticas que vinculen el transporte con la protección del medio ambiente, un entorno saludable, la ordenación territorial, la vivienda, los aspectos sociales de la accesibilidad y la movilidad, así como la política industrial».

La perspectiva constitucional que aquí se defiende le ha parecido igualmente indiscutible al legislador estatal, cuya Ley 2/2011, de Economía Sostenible incluye un artículo 100 modélico, que concretamente señala:

Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su política de impulso de la movilidad sostenible, perseguirán los siguientes objetivos: 1. Contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y la salud y seguridad de los ciudadanos y a la eficiencia de la economía gracias a un uso más racional de los recursos naturales. 2. Integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental. 3. Promover la disminución del consumo de energía y la mejora de la eficiencia energética, para lo que se tendrán en cuenta políticas de gestión de la demanda. 4. Fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los trasportes público y colectivo y otros modos no motorizados.

5. Fomentar la modalidad e intermodalidad de los diferentes medios de transporte, considerando el conjunto de redes y modos de transporte que faciliten el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado.<sup>2</sup>

Desde otro punto de vista, la planificación de la movilidad exige no descuidar la perspectiva de los derechos que pueden resultar afectados al regularla. Así nos encontramos con numerosas referencias constitucionales. En primer término, debemos reparar en los derechos a la libertad personal del artículo 17 CE (que supone la libertad física y la garantía de que ésta no se va a ver restringida sino es en los casos previstos en la CE y en la ley), y la libertad de circulación prevista en el artículo 19 (que protege, en lo que se refiere a nuestro objeto de interés, frente a impedimentos a la libertad de movimientos no incluidos en el artículo 17, y a la que cabe dar un contenido más amplio como posteriormente podremos de manifiesto). Pero la perspectiva general de la movilidad urbana que aquí se está ensayando como paradigma desde el cual resolver los problemas concretos no puede soslayar la posición jurídica de quienes no pueden moverse (o encuentran especiales dificultades para ello) y necesitan por ello del vehículo a motor. Una buena parte de la Constitución la encontramos dirigida a proteger a los llamados, en terminología de De Cabo (2013), sujetos débiles: a las personas con discapacidades (artículo 49), a las de tercera edad (artículo 50), a la infancia (artículo 39.4), personas a las que hay que ayudar en sus desplazamientos y que no pueden ver drásticamente reducida su movilidad, por ejemplo, porque se lleve cabo una restricción total de los accesos a sus domicilios a los vehículos de motor. Cuando se carece de esta perspectiva se generan situaciones como la provocada por la restricción al tráfico de vehículos a motor (y, en especial, del transporte público) de la Carrera del Darro en Granada, vía principal de acceso al Albaicín, que supuso que el vecindario mayor de la zona baja de este barrio tuviera muchas más dificultades para llegar al centro o a sus domicilios. Es de destacar que esta medida fue adoptada unilateralmente por el Ayuntamiento de Granada que, aprovechando la restricción previa provocada por una renovación del adoquinado, consideró prolongar este hecho consumado para no dar oportunidad a que se organizara la previsible contestación. Finalmente el Ayuntamiento dio marcha atrás, lo que nos muestra una de las lecciones en materia de movilidad: no es posible un resultado exitoso sin implicación ciudadana, sin deliberación y participación previa. Es más, es un escenario modélico para estas experiencias de democracia deliberativa por la concreción de lo que está por decidir y por lo articulada que está ya la sociedad civil en este ámbito (asociaciones de vecinos, otras asociaciones como Con-Bici, asociaciones de defensa de barrios históricos...).

La Ley 6/2011, de movilidad de la Comunidad Valenciana acabó integrando bien esta perspectiva a resultas de las enmiendas planteadas en el proceso legisla-

2. El trabajo de Eloísa Carbonell que integra el siguiente capítulo de esta parte de la obra contiene un estudio detallado de los mecanismos establecidos al efecto por la Ley de Economía Sostenible (nota de los editores).

tivo. Así, señala su artículo 2.2. e): «Las administraciones públicas orientarán el crecimiento de la movilidad de manera que se satisfagan simultáneamente los siguientes objetivos: (...) e) La participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas y de las mercancías».

Señalemos, por último, como los derechos de las personas a las que hemos hecho referencia han sido atendidos, por ejemplo, en el artículo 7 b) de la Ley de Seguridad Vial, en la redacción dada por la Ley 19/2001, cuando incide en la especial atención que hay que tener para garantizar el aparcamiento de las personas con movilidad reducida. Si importante es garantizar el aparcamiento aún más lo será asegurar que puedan llegar a sus domicilios.

La movilidad debe compatibilizarse, en fin, con la accesibilidad en un modelo flexible que no sacrifique los derechos de colectivos que son especialmente vulnerables. Cualquier política tiene que ser una política para la cohesión social (el concepto de cohesión social aplicado a la movilidad urbana puede verse, por ejemplo, en el Plan de Acción de Movilidad Urbana de la UE, al que ya se ha hecho referencia).

### **1.3. La movilidad urbana. Cuestiones competenciales y de derechos**

La perspectiva de la movilidad urbana en general, y de la bicicleta como medio de desplazamiento tiene una dimensión constitucional en cuanto que en su regulación se han de tener en cuenta dos perspectivas: la de la distribución territorial del poder (la perspectiva competencial, por tanto) y la perspectiva de los derechos, en la medida en que las normas reguladoras les puedan afectar.

La cuestión competencial presenta una serie de perfiles muy interesantes y que son la causa de una buena parte de la conflictividad jurídica de la movilidad urbana. Efectivamente, precisar qué entes deben ser los que regulen los diferentes aspectos, cuáles son los límites materiales a los que han de someterse para respetar el ámbito de las otras administraciones concurrentes y establecer mecanismos de colaboración eficaces para que la distribución competencial no sea óbice para un tratamiento integrado de la cuestión, son claves que esta perspectiva constitucional debe abordar.<sup>3</sup> El punto de partida debe ser la identificación del ámbito material para poder deducir a partir de aquí cual es el sistema de distribución competencial. Y así podemos ver que, desde luego, en la Constitución no aparece referencia alguna a un concepto de movilidad urbana, básicamente porque en ese momento toda la problemática posible parecía encajar en torno a los conceptos de urbanismo y al maridaje obligatorio entre tráfico y circulación de vehículos a motor. Ésta

3. Sobre esta cuestión, y para una ampliación del análisis constitucional desde una perspectiva de desarrollo administrativo de la actuación conjunta de las distintas instancias implicadas, pueden consultarse los trabajos de Eloísa Carbonell y Elisa Moreu en esta segunda parte de la obra (nota de los editores).

es una confirmación más de la inadecuación de nuestro texto constitucional al presente; de su anclaje a un tiempo que ya no es el nuestro; y de lo perentorio de su actualización. Tal obsolescencia es completamente evidente en el artículo 149 CE, un artículo en el que sigue rigiendo como ordenador del reparto competencial un principio, el principio dispositivo (artículo 149.3), que es un «principio de precaución» únicamente comprensible desde las particulares incertidumbres que rodeaban los aspectos territoriales durante la transición, y en el que los 32 apartados dedicados a establecer los ámbitos materiales reservados al Estado responden a una compartimentación de la realidad y de las facultades jurídicas para ordenarla que fue funcional (o, por lo menos, suficientemente funcional) en su momento pero que hoy no da cuenta de la complejidad actual.

Si nos detenemos concretamente en el tema que nos ocupa, podemos observar cómo el ámbito más directamente involucrado (STC 146/1996, FJ 4) con cualquiera de las formas de circulación es el artículo 149.1.21 CE, que se refiere al tráfico en general, y a la circulación de vehículos a motor, en particular, como competencia exclusiva y excluyente del Estado (por ejemplo, SSTC 59/1985, FJ 3; y 118/1996, FJ 67. Sánchez Barrilao, 2007: 603-625). Al tráfico se le acompaña, pues, como corolario prácticamente necesario la circulación de vehículos a motor haciendo patente la dependencia mutua de ambos conceptos. En el contexto temporal de nuestro proceso constituyente los desplazamientos motorizados constituían la regla, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad vial, y su contraparte, si se me permite la expresión, únicamente el peatón. La concepción de la movilidad urbana que está, pues, a la base de la aproximación normativa es exclusivamente dual: peatón *versus* vehículo motorizado en un contexto, además (y pese a la crisis del petróleo) en el que el automóvil se tenía en gran estima cultural, económica e industrial. Así las cosas, correspondió al legislador estatal dictar el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LTSV) y el Reglamento General de Circulación (Real Decreto 1428/2003, de 21 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).<sup>4</sup> Ciertamente, ha habido modificaciones de la Ley que progresivamente han ido acusando el cambio social que ha supuesto la generalización de la bicicleta como medio de desplazamiento habitual. Así, la primera de importancia es la reforma operada por la Ley 43/1999, de 25 de noviembre (en cuya Exposición de Motivos se resalta que se trata de «articular las disposiciones normativas en materia de tráfico que contribuyan a mejorar la inserción de los ciclistas en la circulación viaria, a facilitar sus desplazamientos y a protegerlos de los riesgos a los que están expuestos») que, entre otras medidas, obliga a los ciclistas a utilizar el casco y prendas reflectantes en las vías interurbanas;

4. Recientemente la norma ha sufrido una importante modificación por la ley 6/2014, de 14 de abril, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 8 de abril de 2014, intervenida en el momento de edición de estos trabajos (nota de los editores).

les permite circular en paralelo (artículo 15.2); se les somete, en condiciones de igualdad con el resto de los que conducen un vehículo, a pasar controles de alcoholemia (artículo 12.2); y se les impide circular en autovía (artículo 18.1), entre otras muchas disposiciones (una valoración de estas medidas en Olmedo Gaya, 2001).

Una nueva adecuación de la normativa tiene lugar con la ya mencionada Ley 19/2001 que introduce modificaciones de las reglas de circulación con el doble propósito de favorecer la utilización de la bicicleta asegurando, en la medida de lo posible, la indemnidad de los conductores, y procede a una nueva sistematización de las infraestructuras ciclables. Así, por ejemplo, entre las que persiguen el primer objetivo, están las que permiten la utilización de la calzada o la circulación por autovías en determinados supuestos (artículo 15 y 18 respectivamente); las que ajustan los conceptos de prioridad de paso (artículo 23.5 c) y distancias entre vehículos (artículo 20); las que postulan la necesidad de llevar dispositivos reflectantes (artículo 42.3); o las que prohíben a los vehículos la apertura de sus puertas sin cerciorarse de que ello no implica peligro para los conductores de bicicletas (artículo 45). La voluntad tuitiva del texto hacia el ciclista (que, por cierto, no se advierte en la Exposición de Motivos de la Ley, pese al peso de las novedades incorporadas) lleva a precisar cuestiones de todo punto innecesarias desde el punto de vista de la lógica formal, pero que en el fondo reflejan las dificultades que tiene que asumir el presupuesto de partida del que no se apea la ley, y es el de que la bicicleta es un vehículo más. Es el caso de la previsión del artículo 34.4 *in fine*: «Queda expresamente prohibido adelantar poniendo en peligro o entorpeciendo a ciclistas que circulen en sentido contrario».<sup>5</sup> Todas estas previsiones son desarrolladas en el Reglamento General de Circulación.<sup>6</sup>

Por lo que se refiere a la nueva sistematización señalada, se realiza en el Anexo de la LTSV, en el que se incluyen los siguientes conceptos:

69. Vía ciclista. Vía específicamente acondicionada para el tráfico de ciclos, con la señalización horizontal y vertical correspondiente, y cuyo ancho permite el paso seguro de estos vehículos. 70. Carril-bici. Vía ciclista que discurre adosada a la calzada, en un solo sentido o en doble sentido. 71. Carril-bici protegido. Carril-bici provisto de elementos laterales que lo separan físicamente del resto de la calzada, así como de la acera. 72. Acera-bici. Vía ciclista señalizada sobre la acera. 73. Pista-bici. Vía ciclista segregada del tráfico motorizado, con trazado independiente de las carreteras. 74. Senda ciclable. Vía para peatones y ciclos, segregada del tráfico motorizado, y que discurre por espacios abiertos, parques, jardines o bosques.

5. En este sentido, la última reforma operada por la ley 6/2014 introduce una leve modificación en su artículo 34.4, referida a los 1'5 metros de distancia de seguridad con el ciclista y a la prohibición de cualquier adelantamiento que pueda ponerlo en peligro (nota de los editores).

6. Sobre esta evolución que atiende paulatinamente en mayor medida a la bicicleta, Francisco Bastida, en el siguiente capítulo de esta parte de la obra, realiza una exposición detallada (nota de los editores).

Con esta nueva tipificación, conceptos que anteriormente no presentaban la más mínima versatilidad, como el de acera, se flexibilizan (razón por la cual no es fácilmente comprensible la rigidez con la que operaron las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que declararon la nulidad de la Ordenanza de Sevilla, y a las que se hará alusión más abajo).

Tales modificaciones son, a mi juicio, expresivas del empeño de regular el uso de la bicicleta respetando dos principios de necesaria observancia: su fomento y las medidas que garanticen la seguridad de los usuarios. Hay, incluso, en esta reforma de la Ley una puntualización que viene a reconocer tímidamente y respecto de un solo aspecto una de las premisas que en esta intervención se mantienen. Me refiero al último inciso del artículo 23.5.c) que señala: «Cuando los conductores de bicicleta circulen en grupo, serán considerados como una única unidad móvil a los efectos de prioridad de paso. En circulación urbana se estará a lo dispuesto por la ordenanza municipal correspondiente».

Así pues, modificaciones las ha habido, y con un propósito de fomento y tuitivo, pero no han llegado al que, estimo, debería ser su destino definitivo que sería el de limitar la intervención competencial del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor, centrándola en la circulación interurbana y en los vehículos motorizados, sin dejar obviamente de lado la regulación de cuantos aspectos sean necesarios para garantizar la seguridad vial también en el ámbito urbano que no guarden directa conexión con los ámbitos anteriores (así, en este sentido, lo establecido en el artículo 1.2.d) según el cual la ley regulará «Los criterios de señalización de las vías de utilización general»). De no ser así no llegará a repararse en las acuciantes necesidades en la circulación urbana generadas por un cambio en el modelo de movilidad que supone que la bicicleta se convierta en el medio utilizado en cerca de tres millones de desplazamientos diarios (según el Barómetro Anual de la Bicicleta de julio de 2011: <[http://www.dgt.es/was6/portal/contenidos/documentos/seguridad\\_vial/estudios\\_informes/Barometro\\_de\\_la\\_Bicicleta\\_2011.pdf](http://www.dgt.es/was6/portal/contenidos/documentos/seguridad_vial/estudios_informes/Barometro_de_la_Bicicleta_2011.pdf)>). El sistema sigue siendo excesivamente rígido y la consideración de la bicicleta como un vehículo más y de su usuario como un conductor, tal y como se desprende de las definiciones conceptuales contenidas en el Anexo de la Ley y de su desarrollo en el Reglamento General de Circulación, dificulta la adaptación de las normas al nuevo paisaje de nuestras ciudades (Ballina Díaz, 2011).

La solución que aquí se propone pasa, en definitiva, por precisar la singularidad del ámbito «movilidad urbana», plenamente segregado del de «tráfico y circulación de vehículos a motor» para dar auténtica carta de naturaleza jurídica a la intervención que ya de hecho los ayuntamientos están llevando a cabo a través de sus ordenanzas locales. Porque lo cierto es que las Corporaciones locales, en el ejercicio de su genérica competencia de «regular los usos de las vías urbanas» (artículo 7 b) de la LTSV), están aprobando Ordenanzas que en una interpretación estricta de la LTSV y del Reglamento General de Circulación (en especial, en los capítulos correspondientes a normas de circulación) tienen serias dificultades de encaje (considerando además la taxatividad con la que se expresa el artículo 93.2 del Reglamento cuando indica: «En ningún caso podrán las ordenanzas municipales oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de

este reglamento»). Así, por ejemplo, cuando se aventuran a permitir bajo ciertos supuestos la circulación de bicicletas por zonas peatonales o en dirección contraria en viales de un solo sentido de circulación, como hacen las cuestionadas ordenanzas de Sevilla o de Zaragoza.

Con la actual situación la seguridad jurídica se resiente, como testimonian los pronunciamientos jurisprudenciales contradictorios a los que nos referiremos luego. A nuestro juicio, pues, se debería imponer una lectura del artículo 149.1.21 CE que no convierta en competencia estatal cualquier intervención sobre la movilidad, una lectura desde luego que no interprete expansivamente consideraciones del Tribunal Constitucional como la incluida en la Sentencia 203/1992: «en cuando a la materia tráfico, su núcleo fundamental está conformado por las actividades públicas relativas a la ordenación del desplazamiento o circulación por las vías públicas de vehículos, peatones y animales» (FJ 2).

Señalemos, por último, que, desde el punto de vista competencial, en nada modifica lo señalado la ya referida Ley de Economía Sostenible, cuya Sección 3ª del Capítulo III contiene fundamentalmente una serie de principios y objetivos que ordenan la movilidad sostenible en general dirigidos a las Administraciones públicas competentes. Mayor relevancia tiene la previsión de Planes de movilidad sostenible de diverso ámbito territorial cuyo contenido aparece prefijado en el artículo 101.1 de la Ley con el siguiente tenor:

Los Planes de Movilidad Sostenible son un 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 transportes 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. Estos planes deberán dar cabida a soluciones e iniciativas novedosas, que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible.

El condicionamiento de la acción de las respectivas Administraciones públicas competentes se realiza sin establecer su obligatoriedad, sino en la forma que se señala en el artículo 102 de la Ley:

A partir del 1 de enero de 2014, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible.

Bien es cierto que el concepto de movilidad urbana podría haber aparecido con la sustantividad necesaria en los Estatutos de Autonomía de nueva generación que, como es sabido, han aflorado cuantos perfiles y subperfiles materiales han podido

con el objeto de estabilizar el marco competencial correspondiente a cada Comunidad Autónoma. No es el caso, sin embargo. Estatutos como el andaluz a lo más que llegan es a reconocer a los Ayuntamientos «en los términos que determinen las leyes (...) la ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas» (artículo 92.2 f). Aquí, al menos, ya aparece la movilidad y la accesibilidad desgajadas en dos ámbitos cuyas necesidades son enteramente diferentes: el urbano y el interurbano. Pero el alcance de las Corporaciones locales seguirá dependiendo de lo que establezcan las leyes y en este sentido, de la LTSV.

Otra línea es la que vincula las intervenciones en materia de movilidad urbana con la competencia autonómica sobre la planificación territorial y urbanística, y sobre otros ámbitos competenciales sectoriales como son la movilidad sostenible, el cambio climático el desarrollo rural, la habitabilidad y calidad de vida, la salud, la educación, el turismo e incluso el empleo. Ésta es la cobertura de actuaciones de *soft law* como el Plan Andaluz de la Bicicleta.

Así las cosas, la actuación más ambiciosa en materia de movilidad por parte de las Comunidades Autónomas la representa la Comunidad Valenciana, cuya Ley 6/2011 se ancla en el título competencial “transporte terrestre” (artículo 49.1.15<sup>a</sup> de la Ley Orgánica 1/2006, de reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana) para establecer el marco general del modelo de desplazamiento intracomunitario. Otros precedentes, si bien de mucha menor amplitud, son la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que ha sido el referente normativo del desarrollo concreto de la política de movilidad en esta Comunidad; o con carácter menos general, la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de la Comunidad de Madrid, y la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Castilla y León de accesibilidad y supresión de barreras. Volviendo al caso de la Comunidad Valenciana, al amparo, pues, de la habilitación que el Estatuto confiere a la Comunidad en materia de transportes se hace un acercamiento global, se diseña una política general de movilidad en la convicción (que se advierte ya desde la misma Exposición de Motivos) de que una intervención normativa tan amplia en la materia puede ser el mascarón de proa (así cabe entender los excesos retóricos en los que cae) de un modelo social que concilie eficiencia económica y energética, respecto al medio ambiente y a la salud y cohesión social en la Comunidad. En realidad, hay artículos completos que pueden ser leídos como un *mea culpa* en la medida en que representan un cambio completamente radical respecto de la situación precedente. Véase así el artículo 6.1:

En orden a que los desplazamientos no motorizados sigan constituyendo el elemento esencial de la movilidad cotidiana, las administraciones públicas propiciarán modelos de crecimiento urbano contiguos a núcleos existentes, con densidades y tipologías edificatorias adecuadas, y con dotaciones suficientes de servicios públicos y privados para atender las necesidades cotidianas. Los desarrollos no contiguos a los núcleos urbanos consolidados, los desarrollos de muy baja densidad o las ubicaciones de viviendas y otros usos en suelo no urbanizable se limitarán a los casos en los que resulte justificado por motivos de interés público, en virtud de criterios técnicos o de ordenación territorial,

de acuerdo con su normativa específica y siempre que mediante las acciones complementarias que correspondan no impliquen la dependencia del uso del vehículo privado para todo tipo de desplazamientos.

Los problemas que presentan este tipo de artículos están en relación con su escasa densidad normativa.

En particular, y por lo que se refiere a los desplazamientos no motorizados (a pie y en bicicleta) la Ley dedica un Capítulo, el II del Título I, a su fomento. Los cuatro artículos que lo integran se vinculan a una competencia explícitamente denominada «movilidad», que ya aparece en el artículo 1 de la Ley, y que se ha de entender comprendida dentro de la genérica de transporte, aunque también se derivan la actividad de fomento de los desplazamientos no motorizados de las competencias que la Comunidad Valenciana tiene sobre planificación urbanística, ubicación de servicios públicos, urbanización y construcción de infraestructuras (artículo 6). No es éste el momento de valorar las medidas efectivamente adoptadas por la Ley; otros trabajos se ocuparán, seguro, de su carácter enfático y de la forma en que la retórica oculta propuestas más incisivas, sino de reconocer el espacio material que ocupa, las posibilidades de intervención autonómica sobre la materia.<sup>7</sup>

Por lo que se refiere al ámbito local, ciertamente, y en función de lo que implica el principio de subsidiariedad, las Administraciones llamadas, en primer lugar, a ordenar la circulación en sus calles de peatones y vehículos no motorizados son las Corporaciones locales. Son ellas las que conocen de primera mano los condicionantes de sus vías, las características de sus calles, la afluencia de personas por las mismas, el uso que se les dan, etc. De hecho, es lo que reconocía la LBRL al establecer en la letra b) del artículo 25.2 que «el municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas». En la nueva redacción dada a este artículo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se precisa más correctamente que el municipio ejercerá como competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la regulación en la materia de «tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad». Se ha de saludar la aparición con sustantividad del término «movilidad» en la nueva redacción del artículo 25, en lo que constituye la aceptación de la amplitud de actuaciones que supone y la relevancia de las intervenciones sustantivas que las ordenanzas municipales están llevando a cabo.

Sin embargo, el marco normativo no es lo suficientemente claro y de ahí, las recientes sentencias de diversos tribunales han dictaminado en sentido contradictorio acerca de las ordenanzas ciclistas de diversas ciudades (Moreu Carbonell,

7. Véanse los trabajos de Andrés Boix y Reyes Marzal en la tercera parte de esta obra sobre la Ley de Movilidad de la Comunidad Valenciana, así como los de Diego Ortega y David Estal, cerrando esa misma tercera parte, sobre algunas de sus aplicaciones prácticas y consecuencias (nota de los editores).

2012). Ya hemos señalado que estas ordenanzas pretendían la regulación de ciertos aspectos de la circulación en bicicleta como la admisibilidad eventual de la circulación por las aceras, la velocidad mínima a alcanzar en las calzadas o la posibilidad de circular en sentido contrario en viales de un único sentido, normas que fueron declaradas nulas por los Tribunales Superiores de Justicia por contradecir en diferentes puntos la LTSV. Lo que se aprecia en estas sentencias es una lectura maximalista de la LTSV y del Reglamento que deja sin margen real a los Ayuntamientos. Ésta es precisamente la lectura del Tribunal Supremo que, en repetidos pronunciamientos, acaba dando plena legitimidad a las actuaciones de las Corporaciones locales, si bien obligándolas a un escorzo argumentativo que se puede ejemplificar en el Fundamento de Derecho nº 5 de la primera de sus sentencias en la materia: la de la Sección 4ª de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de 8 de noviembre de 2010 (rec. 399/2009), al disponer que «de esta forma, al acotar un espacio lateral o parte de las aceras que antes era del exclusivo uso de los peatones para que puedan circular por un nuevo pasillo las bicicletas, no se conculcó con esta delimitación la zona peatonal, pues, aunque pueda quedar un poco reducida, en modo alguno significa que se deba compartir el paso de los peatones y el de los ciclistas, ya que para ello, se establece en los artículos anulados una zona específica para el carril-bici, que por ello, necesariamente deja de ser peatonal». La última por el momento de esta saga de sentencias (Prieto Etxano, 2012) es la dictada por este mismo órgano el 22 de enero de 2013 (rec. 1851/2010).

De todo ello se desprende, por tanto, la necesidad de una clarificación del aspecto competencial que pase por depurar la competencia estatal ciñéndola expresamente a la circulación de los vehículos a motor (dejando fuera a los que no los son) y únicamente a aquellos aspectos de la movilidad urbana que presenten una conexión suficiente con un concepto de seguridad vial no expansivo. La movilidad urbana puede encuadrarse dentro de la competencia autonómica relativa a la regulación del modelo de transporte intracomunitario, vinculándose también a otros ámbitos dado su carácter transversal (concretando así la decisión política en la materia) y dejando a las Corporaciones locales la definitiva concreción de las reglas de circulación urbana en lo que se refiere a los peatones y a los vehículos no motorizados. Ésta es la opinión también, por ejemplo, de Martínez Nieto (2012), quien llega a plantear, incluso, una reestructuración organizativa que casa bien con lo que se defiende en este texto. Se trata de la sustitución de la Dirección General de Tráfico por un órgano encargado de gestionar la movilidad encuadrado orgánicamente en el Ministerio de Fomento.

Por lo que se refiere a la perspectiva de los derechos y limitándonos a los aspectos de fundamentalidad podemos hacer alusión en relación con la movilidad urbana a cuatro elementos de diversa índole. El primero se refiere a la necesidad de protección del derecho a la vida y a la integridad física (artículo 15 CE) de los usuarios de sistema de desplazamiento (sean vehículos o no). Indiscutiblemente éste es el primer aspecto a considerar cuando se trata de ordenar jurídicamente un sector: el aseguramiento de que las normas reguladoras no sólo van a garantizar la exigencia de responsabilidad jurídica de aquellos que lesionen el derecho sino que van a anticiparse con el objeto de evitar, en la medida de lo posible, que la le-

sión concurra. Así, el Tribunal Constitucional ha entendido que se produce lesión de este derecho cuando no se ha actuado ante la presencia de serios riesgos para los bienes jurídicos protegidos en el artículo 15 CE (STC 62/2007). La evitación del riesgo es, pues, una obligación positiva que incumbe a los poderes públicos llamados a desarrollar el derecho. Nuestro modelo constitucional, en lo que tiene de intervencionista (contrariamente a sistemas como el norteamericano, Moser Jones y Bayer, 2007), difícilmente va a librarse en ocasiones de la acusación de paternalista (sobre todo cuando tiene la cobertura de regular para los menores que es, en muchas ocasiones, la única justificación plausible de modulaciones de ciertos derechos fundamentales, como por ejemplo, la prohibición del matrimonio incestuoso) y difícilmente se le va a poder poner un pero jurídico al exceso de celo.

De otro lado, circular en bicicleta, como circular con cualquier vehículo o a pie, es una actividad humana protegida jurídicamente por dos derechos. En primer lugar, estaría la protección dispensada por el artículo 17, que no cabe confundir con un inexistente derecho fundamental a hacer todo aquello que no esté prohibido. Ésta no es la acepción de libertad a la que se refiere el artículo 17 según ha establecido el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias. Antes bien, el alcance del artículo 17 se cifra en la libertad física, deambulatoria, de modo que protege, pues, frente a la restricción de movimientos no prevista en la CE o en la ley (el hecho de que haya fórmulas de privación de libertad más allá de las establecidas constitucionalmente hace que sea todavía más difícil estimar que un mero condicionamiento de su ejercicio pueda ser contrario al derecho consagrado en el artículo 17, según declara la STC 343/1993). Ésta es la doctrina del TC (entre otras, la STC 120/1990, FJ 11), lo que hace que el mero condicionamiento de la forma en la que se lleva a cabo el desplazamiento no pueda considerarse una lesión del artículo 17, sino antes bien una delimitación de su ejercicio (sobre los conceptos de limitación y delimitación de los derechos fundamentales, De Otto Pardo y Martín Retortillo, 1985; Jiménez Campo, 1999; Díez-Picazo, 2005; y Bastida, Villaverde, Requejo, Presno, Aláez, Fernández, 2005). Ésta será la previsible respuesta del Tribunal Constitucional si alguna vez se le somete a juicio la constitucionalidad de la obligatoriedad del casco en las vías urbanas prevista en la nueva reforma de la LTSV. Los argumentos de la proporcionalidad, adecuación y necesidad sólo juegan en el caso previo de que se estime que hay una restricción del derecho, ya que procede aquí distinguir entre lo que significa el principio de proporcionalidad en el ámbito interno de lo que conlleva en el seno de la Unión. Porque, si en este último es un principio que ordena el ejercicio de las competencias de la Unión (artículo 5.1 TUE), de manera que obliga a que el contenido de su acción no exceda de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados (artículo 5.4), en el ámbito interno sólo juega como límite a la capacidad de limitación de un derecho fundamental. De secundar la interpretación de que la proporcionalidad debe operar para juzgar cualquier intervención delimitadora de un derecho fundamental estaríamos haciendo un flaco favor a la capacidad conformadora del legislador democrático (eso, desde el punto de vista de teoría jurídico-política general), pero es que, en el plano estrictamente práctico, podría abonar la posible impugnación de ciertos trazados de vías interurbanas sobre la

base, por ejemplo, de que los semáforos restringen la circulación de manera no necesaria si se compara con las rotondas.

Tampoco puede alegarse la arbitrariedad del legislador habida cuenta de la doctrina mantenida del Tribunal Constitucional sobre este apartado del artículo 9.3. Los términos de, por ejemplo, la STC 128/2009, son bastante expresivos: «no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada, pues entrar en el enjuiciamiento de cuál haya de ser su medida justa supone debatir una opción tomada por el legislador que, aun cuando pueda ser discutible, no tiene que ser necesariamente arbitraria ni irracional (por todas, STC 149/2006, de 11 de mayo, FJ 6, y las en ella citadas). De manera que, al enjuiciar un precepto legal al que se tacha de arbitrario, nuestro examen ha de centrarse en determinar si dicho precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6).

Pero hemos señalado que la circulación en general también resulta protegida por otro derecho. Se trata en este caso del reconocido en esos términos en el artículo 19 CE (Bastida Freijedo, 2011). Desde esta perspectiva, la movilidad aparecería, no como una mera libertad que sólo se ve negativamente afectada cuando se establezcan privaciones a la capacidad deambulatoria no previstas en la CE o en la ley (artículo 17), sino como un auténtico derecho de carácter prestacional que obliga a que los poderes públicos establezcan estructuras para permitir los desplazamientos individuales y colectivos que atiendan eficazmente los principios materiales a los que hemos hecho referencia. Para ello el legislador debería abandonar aquella visión del artículo 19 que la vincula casi en exclusiva con los derechos a entrar y salir de España y el derecho a circular y elegir la residencia en el territorio nacional (en conexión con el artículo 139.2 CE). Ciertamente, esta apertura del artículo 19 es posible desde el punto de vista interpretativo y el legislador podría abonarse a ella. Bastaría con señalar las mismas posibilidades objetivas que el precepto permite y resaltar la necesidad de que el derecho se ajuste en su contenido a los cambios en la realidad que pretende normar.

Así, la circulación aparecería como una actividad material protegida por dos derechos frente a diferentes actuaciones limitativas: frente a la privación, el artículo 17; frente a su obstaculización y para su máximo desarrollo, el artículo 19. Se trataría, entonces, de advertir con mayor sustantividad y otorgándole más recorrido al concepto de circulación-movilidad. Esta pretensión encuentra un apoyo cierto en la jurisprudencia constitucional, que no se plantea que una manifestación no suponga una limitación del derecho a circular (sino que tal limitación está plenamente justificada). Así lo señala la STC 59/1990, en cuyo Fundamento jurídico 8º se puede leer: «Naturalmente toda reunión en «lugar de tránsito» ha de provocar una restricción al derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos

no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación; pero esta restricción, conforme a lo preceptuado por el artículo 21.2, no legitima por sí sola a la Autoridad a prohibir la reunión pacífica, sino que se hace preciso que dicha reunión en el lugar de tránsito público altere el orden público y ponga en peligro la integridad de las personas o de los bienes». Dándole este contenido al artículo 19 CE, de manera que aflore su contenido prestacional, es posible concebir una política de movilidad inclusiva en el sentido de que las estructuras que se establezcan para la garantía del derecho atiendan a todos sus titulares (superando evidentemente la restricción constitucional que se hace en favor de los españoles) y todos los perfiles.

Pero también en relación a los condicionantes a los que cabe someter la circulación, se ha de señalar que la actividad de los poderes públicos competentes estará en todo caso delimitada por lo que supone el principio de legalidad sancionadora, reconocida como derecho fundamental en el artículo 25 CE (Nieto: 2012). De acuerdo con el mismo, la imposición de una sanción derivada de un infracción de las reglas de circulación, cualquiera que sea la vía, cualquiera que sea el medio empleado, tendrá que tener la cobertura de una ley previa (principio de legalidad) y cierta (principio de tipicidad). Este es el sentido de que se haya decidido ubicar la norma que establecía la obligatoriedad del casco en las vías urbanas en la LTSV, en vez de en el Reglamento General de Circulación (por otra parte, que tenga que ser en una fuente de carácter estatal se desprende de lo señalado en las SSTC 181/1992, FJ 3, y 183/1996, FJ2, que establecen que no cabe intervención autonómica alguna en relación con la fijación de normas de seguridad para la protección de conductores). Finalmente, el artículo 47.1 ha quedado redactado por la Ley 6/2014 del siguiente modo:

Los conductores y, en su caso, los ocupantes de bicicletas y ciclos en general estarán obligados a utilizar el casco de protección en las vías urbanas, interurbanas y travesías, en los supuestos y con las condiciones que reglamentariamente se determinen, siendo obligatorio su uso por los menores de dieciséis años, y también por quienes circulen en vías interurbanas.

Sería posible plantearse, sin embargo, si la fórmula elegida para establecerlo, que prescribe la obligatoriedad en todo caso para los menores de 16 años dejando, en su caso, a la normativa de desarrollo su generalización, supone una lesión del principio de legalidad sancionadora. Pero me parece que tal argumento difícilmente sería acogido por la jurisprudencia, habida cuenta de la forma en la que es habitualmente entendida la reserva de ley en materia sancionadora y la capacidad de colaboración de la fuente infralegal, contrariamente a lo que ocurre en el ámbito penal (Santamaría Pastor, 2003).

En último término, la planificación de un modelo de circulación en las ciudades debe hacerse cargo de que los medios de desplazamiento inciden sobre aspectos de la calidad de vida de las personas protegidos jurídicamente al más alto nivel. Así, por ejemplo, un modelo de ciudad en el que el transporte rodado sea predominante es susceptible de provocar mayor contaminación acústica, que, su-

frida con especial severidad, puede suponer lesiones en el derecho a la salud (en conexión con la integridad física y moral) y de la inviolabilidad domiciliaria (STC 118/2001 a partir de la interpretación del artículo 18 de la CE, consecuencia de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos «López Ostra» de 9 de diciembre de 1994). La protección frente al ruido hace, pues, que jurídicamente sean exigible planes de movilidad urbana sostenibles que primen el uso de medios que no contaminen acústicamente. Así, correctamente se establecen entre los objetivos incluidos en el artículo 2.2 de la Ley 6/2011 de Movilidad de la Comunidad Valenciana, la satisfacción de: «c) La salud y la calidad del entorno y del medio ambiente, con la consiguiente disminución de los niveles de ruido y emisiones atmosféricas, especialmente las que puedan afectar de manera directa a la salud y el bienestar de las personas».

#### **1.4. La movilidad urbana y el modelo jurídico-político de una democracia avanzada**

Pero el último aspecto al que quiero hacer referencia y al que voy a prestar ahora atención se refiere a la posición que ocupa la movilidad urbana en el contexto general de lo que significa la ciudad y el modelo de convivencia que debe ésta encarnar en una democracia. Trato aquí de reconsiderar bajo esta perspectiva ideas bien conocidas que desde luego parten de que la ciudad fue la cuna de la llamada democracia ateniense. Y de que esta idea sólo cuaja en un contexto espacial que depende de la posibilidad de reunir a los ciudadanos en un lugar público para la deliberación y discusión de los asuntos públicos por esa exigua minoría a la que se llamaba ciudadanos. La democracia nace en el ágora y por ello la plaza sigue siendo, de entre los múltiples espacios urbanos, el más identificado con la democracia.

Ciertamente, el siglo xx transformó esta creencia. La plaza dejó de ser el epicentro político y comercial y pasó a serlo la carretera, la vía de comunicación. La ciudad ya no podía ser dominada a pie o en bicicleta, y el coche se erigió en el elemento central del nuevo discurso, sobre todo en la civilización norteamericana. A Chueca (2011), éste y otros datos le llevaron a la afirmación lapidaria de que los Estados Unidos son «una civilización sin ciudades». Las cualidades explicativas de las obras maestras literarias han reparado, obviamente, también en este aspecto. Puede leerse, entre muchos pasajes, los de la genial novela «Yo no soy Stiller», de un europeo no complaciente, Max Frisch, que hace decir a su protagonista: «al americano no se le ha perdido nada donde no pueda llegar su coche» y «una pareja de enamorados, abrazados contemplando un lago lleno de nenúfares, no está sentada en la orilla sino dentro del coche, como de costumbre» (Frisch, 1988: 191-192).

Y este cambio en el medio de desplazamiento no es un cambio meramente accesorio o sin demasiadas consecuencias. No lo es porque el modo en que nos desplazamos condiciona claramente nuestra percepción de la realidad y la manera en que nos relacionamos con nuestros semejantes. La experiencia colectiva que supone vivir en la ciudad, compartir un espacio físico con otras personas, puede

vivirse muy diversamente. Puede uno moverse con un automóvil de alta gama con un climatizador que le asegure una temperatura de 21 grados, a resguardo del calor achicharrante de nuestro verano (como describe con toda su intensidad metafórica Chirbes en su novela *Crematorio*, 2007), sin más posibilidad de contactar con tus conciudadanos que la breve mirada que en una rotonda dirige al conductor de al lado a través de las lunas tintadas; o puede convivir de verdad, compartir un espacio, bien andando entre peatones, bien cediendo el paso a otro ciclista, bien dejándole el lugar a una persona mayor en el autobús (lo que se comprende en lo que la UE entiende por cohesión social). El modelo de desplazamiento es, pues, un exponente de nuestro modelo de civilización. El Pueblo que va andando no es el Pueblo que va en coche o en moto (lo que, evidentemente, también es conocido por los activistas sociales que, cuando convocan una manifestación reivindicativa, saben que el eco de sus protestas será directamente proporcional a la capacidad de detener el tráfico rodado (un caso que lo ejemplifica a la perfección es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Schmidberger, asunto C-112/00)). El siglo xx hizo de la primera de las imágenes, el automóvil caro, y de la casa en el que, en mala traducción, se llamó suburbio, los símbolos del éxito personal que se correspondía a la perfección con el modelo económico y cultural dominante: el modelo del individualismo posesivo (Macpherson, 2005) en el que los lazos sociales espontáneos sólo sirven para restar energías ante lo verdaderamente prioritario, a saber, trabajar, primero y dedicar a la familia un tiempo orientado sobre todo al consumo. El coche es así la epifanía de la economía y de lo cultural. Un icono, junto con la TV.

El siglo xx ha sido (y el XXI sigue con su inercia) el reino del vehículo a motor (Guinsborg, 2010: 82 y 83). La ciudad emblemática, la que profetizó Fritz Lang en su *Metrópolis*, Detroit, que no en vano era la gran factoría Ford. La importancia del paradigma automovilístico, lo que supone en términos de producción, venta, aspiraciones individuales y colectivas, en el imaginario social, en definitiva, lleva a que se hable de todo el modelo económico como el modelo fordista. Con el coche, se nos dice, alcanzamos la independencia (cuántos jóvenes han sentido que alcanzaban la mayoría de edad cuando se sacaban el carnet de conducir, no cuando iban a votar); con el coche hacemos evidente el éxito social que hemos alcanzado; con el coche, en las autopistas alemanas sin límite de velocidad (la velocidad como cualidad también de este mundo líquido, Bauman, 1999) dejamos en la cuneta a quienes no se han esforzado tanto. Con el coche, con las ventanillas cerradas, pasamos epidérmicamente por el espacio público; hacemos «como que pasamos» porque sólo el sentido de la visión (necesariamente fugaz, por la velocidad), nunca el del tacto, el oído, el olfato, tan importantes para sentirse parte de una unidad, nos vincula con los desemejantes; porque es más importante lo que nos diferencia que lo que nos une, porque, antes que ser personas, uno tiene una corona y el otro una gorrilla. En definitiva, el uso del coche se ha arraigado de tal manera en la mayoría de las conciencias que parece que no tiene alternativa; que su mero cuestionamiento tiene la entera capacidad de subvertir el orden social.

Esta «subversión», sin embargo, ya lleva tiempo en marcha. Comenzó a mediados del pasado siglo y en Europa. Realmente, una de las primeras referencias

que inspiraron el sentido de este trabajo, es un documental llamado «A escala humana» protagonizado por un arquitecto danés (Jan Gehl) cuyos proyectos contribuyeron a que Copenhague pasara de ser en los años 50 una ciudad colapsada por el tráfico a lo que es hoy: un enclave cuyo centro está totalmente ocupado por viandantes y bicicletas. Como es evidente, el documental no sólo repara en los aspectos externos de esta transformación sino que la considera un elemento clave para el establecimiento de nuevas relaciones sociales y por ende políticas. Ciertamente, el documental no tira de clichés de trazo grueso y se distancia lo suficiente de su objeto como para apreciar la complejidad de matices que en toda actuación humana hay. Es muy representativa, en este sentido, la afirmación de uno de sus protagonistas: «sabemos más acerca de las condiciones que debe reunir el entorno de un oso que de las características óptimas que tienen que tener nuestras ciudades».<sup>8</sup>

Aquí es donde surge la cuestión de la democracia. Porque en algunas de sus acepciones, siquiera sea la que se refiere al gobierno, dejando al margen quién sea el titular de la soberanía, la democracia supone poder. Poder para poder cambiar; para que lo que se mantenga sea, no por mero conservadurismo o acrítica quietud, sino porque ha demostrado sus virtudes para permanecer. La democracia exige suspender la natural tendencia social a frenar los cambios. Quiero decir, en definitiva, que lo que tenemos no tiene por qué ser siempre así y que debemos cuestionarnos periódicamente ciertas cuestiones, incluso, las que más interiorizadas tenemos porque si no corremos el riesgo de que vivamos conforme a los dictados de una minoría que se instaló en un despacho cerca del cielo allá por los años cincuenta. La democracia supone la capacidad permanente de reinención colectiva y esta capacidad (por su esencialidad) no puede ceder ante el desánimo en estos momentos de crisis. Es perentorio combatir la idea –que algunas instituciones propalan inmisericordemente– de que estamos atados, unidos a soluciones que se venden como las únicas, las necesarias (Guillén, 2013).

Frente a la resignación como sentimiento político, la democracia exige plantear periódicamente con audacia nuevos proyectos de convivencia (Dewey, 2003). En este sentido, la discusión pública de la movilidad urbana puede ser una oportunidad óptima de luchar contra la inercia, de manifestar que podemos organizar nuestras ciudades conforme a lo decidido en un marco deliberativo amplio. Puede verse así como la reivindicación de la capacidad de decisión, propia de los modelos que tienen al Pueblo como titular de la soberanía, frente a la necesidad, frente a la obligatoriedad que parece el principio de actuación predominante en esta crisis global que nos está tocando vivir.

Así, me parece interesante incidir concretamente ahora en un aspecto que ha planeado sobre todo el trabajo: a saber, la implicación ciudadana en la definición y en la defensa de un determinado concepto de ciudad. Y puede verse como un ejemplo de las nuevas formas que ha adoptado la participación ciudadana, la actuación

8. Sobre Jan Gehl, puede consultarse <<http://gmasaarquitectura.wordpress.com/2013/05/06/ciudades-para-la-gente-aprendiendo-de-jan-gehl/>> [acceso julio de 2014].

colectiva de los sectores implicados, en este caso los ciclistas, para plantear exigencias en la arena pública. Los cauces no han sido sólo los tradicionales (que también), como la presentación de alegaciones a los diferentes planes de intervención por parte de las administraciones con competencia, o las comparecencias en los procesos de adopción de las decisiones normativas, sino que podemos ver actuaciones en red (esencialmente Blogs, como el de Ciclojuristas<sup>9</sup> o Conbici)<sup>10</sup> que han supuesto la conexión y la implicación de personas de diferentes ámbitos trabajando en torno a una idea común.

Pero incluso es posible ver cómo la reciente conflictividad desatada en torno al uso público del transporte no motorizado ha propiciado actuaciones que no sería arriesgado calificar de desobediencia civil, o al menos amagos de la misma en el caso de que regulaciones no aceptables acabaran imponiéndose (sobre la misma, Rawls, 1999). En este sentido puedo traer a colación el intento por parte del Ayuntamiento de Granada de impedir la circulación a los ciclistas por los ejes fundamentales de la ciudad (Calles Gran Vía y Reyes Católicos) con el pretexto de que obstaculizaban el paso de los autobuses urbanos de gran capacidad previstos como medios para aligerar el tráfico. Tal propuesta hacía evidente que el concepto del Ayuntamiento sobre la movilidad urbana no contaba con la bicicleta como un medio de transporte cotidiano sino como un mero escape para los días de ocio (para lo cual se arbitraban los correspondientes carriles-bici, circunvalando la ciudad, pero sin entrar en su centro). A esta propuesta se respondió contundentemente por parte de los ciclistas (y no ciclistas) llegando a alegar que, en caso de llevarse a cabo la medida controvertida, las bicicletas no dejarían de circular arrojando la sanción correspondiente. La presión ejercida en ese sentido y las formas recogidas a través de la plataforma *Change.org* hicieron desistir al Ayuntamiento de la idea.

El Pueblo está participando, pues. Y si participa decide o consigue ocasionalmente cambiar la decisión de los órganos competentes, marcados todavía por las consecuencias de la institución de la responsabilidad política (mucho más fácil resulta tomarle el pulso a una ciudad que a un Estado o a una Comunidad Autónoma). Lo que me resulta de interés en este último punto del trabajo es mostrar que esta capacidad de decisión que tiene el Pueblo como titular de la soberanía exige que el marco económico sea ancilar respecto del político. Porque detrás de la movilidad urbana no sólo hay una necesidad de armonizar las diferentes necesidades de los ocupantes de las vías públicas, peatones, vehículos no motorizados y vehículos a motor. Antes bien, de la configuración urbana resultante se desprenden consecuencias importantes en relación con el modelo económico. Con toda evidencia, la configuración del tejido económico de una ciudad no es ajena a los patrones de movilidad y accesibilidad del vehículo privado (aunque la forma concreta en que se produzca la afectación requiere atender a todos los factores concurrentes). Así las cosas, no es extraño que la conflictividad jurídica provocada por las ordenanzas locales a las que se ha hecho referencia haya tenido por origen la contestación de

9. <<http://ciclojuristas.wordpress.com>> [acceso julio de 2014].

10. <<http://www.conbici.org>> [acceso julio de 2014].

algunas asociaciones de comerciantes que han creído ver perjudicadas sus posibilidades de mercado como consecuencia de las adecuaciones municipales en su apuesta por un modelo de movilidad urbano apoyado primordialmente en el peatón y en los vehículos no motorizados. A su juicio, el consumo se iba a resentir (reabriendo un debate antiguo sobre la medida en que la peatonalización de los centros urbanos había supuesto la defunción de muchos comercios). La disputa sobre la movilidad pasa a revestir así una nueva dimensión; pasa a ser un aspecto más en el que emerge una tensión constitucional básica: la tensión entre economía y política, que alcanza en la actual crisis una importancia dramática. Responder a qué ciudad queremos equivale a responder cuál es el modelo político y social que preferimos (la conexión de ambas magnitudes en dos perspectivas muy diferentes: Spengler 2005 y Florida, 2009). Y no cabe preconizar la autonomía absoluta del modelo económico sobre el político, salvo que echemos por la borda la clara prelación que tiene en nuestra Constitución el concepto de persona y la necesidad de que el sistema económico, el mercado, esté a su servicio. La elección por un modelo de movilidad urbana en el que el vehículo motorizado deje su espacio al peatón y al ciclista permite renovar la ilusión de que son posibles otros proyectos de entendimiento colectivo no supeditados a los procesos dominantes de producción y distribución de bienes.

## 1.5. Conclusiones

1. En el marco constitucional plural de referencia hay un modelo de ciudad que apuesta por el peatón, el vehículo no motorizado y el transporte público.
2. La movilidad urbana sostenible es el concepto material que mejor permite una aproximación inclusiva y la atención a todos los derechos e intereses legítimos de los que circulan en la ciudad.
3. La movilidad urbana es un problema político de raigambre constitucional, porque aparece relacionado con algunos de los elementos más generales de definición de nuestra convivencia (como puede ser la autonomía de la política respecto de lo económico), así como con aspectos más concretos que son objeto de la Norma fundamental (y así, la definición y régimen jurídico de los ámbitos competenciales concurrentes y los derechos fundamentales que se han de considerar en la regulación jurídica de la cuestión por los diferentes poderes públicos).
4. Desde el punto de vista competencial son abiertamente absurdas las restricciones a la intervención de las Corporaciones locales como administraciones más cercanas al ciudadano y mejor conocedoras de las características de sus vías al plantear modelos de movilidad urbana. Estas restricciones surgen de un entendimiento desmedido de la LTSV como consecuencia de que no se advierte con claridad la singularidad de los desplazamientos no motorizados en la circulación urbana.
5. Las Comunidades Autónomas, al hilo de diferentes ámbitos competenciales y especialmente de transporte pueden, y deben, definir una política global de movilidad que genere sinergias y en la que el fomento del desplazamiento no motorizado sea una constante. Esta política autonómica de movilidad urbana

debe conceder capacidad de actuación a las Corporaciones locales que, como se ha señalado, son las que de acuerdo con la lógica que inspira el principio de subsidiariedad mejor conocen las circunstancias del tráfico en sus ciudades.

6. Las políticas de movilidad urbana desarrolladas por las Corporaciones locales para la consecución de los objetivos definidos en las normas de rango superior (y especialmente para la maximización de los principios constitucionales referidos) deben venir precedidas de una deliberación y de un diálogo con la sociedad civil que les aporte la legitimidad necesaria para que puedan ser exitosas.
7. Las intervenciones que por ley condicionan los desplazamientos en bicicleta, tales como la obligatoriedad del casco pueden considerarse inoportunas, simbólicas o inconvenientes desde un punto de vista de la política legislativa, pero ni son arbitrarias, desde el punto de vista lo que el Tribunal Constitucional considera por arbitrariedad, ni constituyen lesión de derecho fundamental alguno, y por ello no pueden reputarse inconstitucionales.
8. En la Constitución Española hay –y resiste– un reconocimiento de la democracia como modelo político que reconoce la capacidad de innovación del ciudadano a través de la deliberación y de la decisión correspondiente. El cambio de modelo de desplazamiento que la sociedad ha emprendido es un cambio social, es la elección por un modelo de ciudad que rechaza por insostenible el anterior, un modelo en el que la prioridad es la ciudadanía.

# 2 Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible

Elisa Moreu Carbonell  
*Profesora Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Zaragoza*

2.1. La «varita mágica» de la sostenibilidad. 2.2. Hacia un concepto jurídico de movilidad sostenible. 2.3. Reparto competencial en materia de movilidad sostenible. 2.4. ¿Qué aporta el Derecho a la movilidad sostenible? 2.5. Factores extrajurídicos que condicionan la regulación. 2.6. Una buena regulación de la movilidad sostenible. 2.7. Acción administrativa para la movilidad sostenible: el equilibrio entre *el palo* y *la zanahoria*. 2.8. La movilidad sostenible no es viable sin cauces de participación ciudadana.

## 2.1. La «varita mágica» de la sostenibilidad

Según el Diccionario de la Real Academia Española, un proceso es sostenible cuando «puede mantenerse por sí mismo», como lo hace, por ejemplo, «un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes». Especialmente en ecología y economía, es sostenible si «se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente». La sostenibilidad se ha convertido en una palabra mágica que aparece recurrentemente en las normas: se habla de economía sostenible, desarrollo sostenible, compra pública sostenible, turismo sostenible, urbanismo sostenible... pero no siempre con un perfil técnico-jurídico riguroso.<sup>1</sup>

1. Me temo que su aparición en muchas de estas normas es puramente demagógica. Por ejemplo, la Ley de Castilla y León 6/2007 de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente», que ha sido anulada por STC de 5 diciembre de 2013, asumía como objetivo «definir un asentamiento sostenible contemporáneo». Bajo estas amables palabras se escondía un macroproyecto urbanístico en el que se han invertido millones de euros y que, desde luego, no contribuye al desarrollo territorial de la zona.

Es necesario depurar el concepto jurídico de movilidad sostenible, «tomársela en serio», sin manipular los conceptos, sin banalizarlos, y sin hacer un uso demagógico de la palabra en los instrumentos normativos.

## 2.2. Hacia un concepto jurídico de movilidad sostenible

¿Qué es para el Derecho la movilidad sostenible? ¿Constituye realmente un concepto jurídico? Según el Libro Verde de la Comisión Europea *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana* [COM (2007), 551 final, de septiembre 2007] y su correspondiente *Plan de Acción* [COM (2009), 490 final, de septiembre 2009], los objetivos y claves del desarrollo urbano sostenible son descongestionar las ciudades, conseguir ciudades más ecológicas y con menos emisiones, instaurar sistemas inteligentes de transporte (SIT), lograr un transporte urbano seguro, protegido y accesible a todos. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) regula la movilidad sostenible en el capítulo dedicado a los transportes (Capítulo III, artículos 93 y ss.).

La movilidad sostenible no es, por el momento, un concepto jurídico perfilado ni, desde luego, constituye un título competencial autónomo. Se ha ido creando como «concepto de aluvión» que carece de homogeneidad. Con todo, su expansión es tal que actualmente goza de eficacia suficiente para actuar como verdadero principio jurídico y título habilitante de actuación de los poderes públicos (Piñar Mañas y Sanz Larruga, en relación con el desarrollo sostenible).

Su valor viene dado por unas notas propias, por unos matices característicos que van perfilando el concepto jurídico de la movilidad sostenible:

- a. La movilidad sostenible exige ante todo una visión holística (integrada) de las políticas públicas. En este sentido se habla de la «comodalidad» de todos los medios de transporte, tanto colectivos (bus, tren, tranvía, taxi, metro) como individuales (coche, peatón, ciclista). Según la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007), «una política integrada de desarrollo urbano representa un proceso en el que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana». El concepto de movilidad es transversal: no sólo tráfico y transporte, o «circulación», sino también medio ambiente, salud, educación y, desde luego, urbanismo. Para que las políticas de movilidad urbana sean eficaces deben adoptar un planteamiento integrado y combinar las respuestas más ajustadas a cada problema: innovación tecnológica, fomento de transportes limpios, seguros e inteligentes, incentivos económicos y cambios en la legislación.
- b. Además, avanza hacia la cohesión social y territorial, ya que la movilidad sostenible no sólo tiene en cuenta que la infraestructura sea viable económicamente, sino también que sea capaz de articular el territorio.
- c. Por otro lado, tiene un claro matiz ambiental, pues la movilidad sostenible persigue que las políticas públicas de transportes e infraestructuras reduzcan efectivamente las emisiones contaminantes y otros daños ambientales.

- d. Resulta fundamental la perspectiva económica, pues se trata de buscar modelos económicos de bajo consumo y menor dependencia energética.
- e. La accesibilidad es otro valor añadido de la movilidad sostenible, con el objetivo de facilitar el desplazamiento de las personas de movilidad reducida (especialmente, discapacitados, ancianos y niños).
- f. La participación ciudadana es otra nota definidora de la movilidad sostenible. La Carta de Leipzig (2007) recuerda que «la implicación de los agentes económicos, partes interesadas y el público en general es esencial». Más allá del trámite de información pública que acompaña a la tramitación de planes y proyectos, se trata de implicar a las organizaciones y agentes sociales para que interioricen la nueva cultura de la movilidad y puedan transmitirla al resto de los ciudadanos. La llamada *Agenda 21*, resultado de la Cumbre de la Tierra del año 1992 sobre desarrollo sostenible, señala claramente que implicar al mayor número posible de colectivos en el proceso de formulación de políticas es de vital importancia para el logro de un desarrollo sostenible. Las vías interactivas pretenden agrupar a las distintas partes implicadas con el fin de abordar determinados problemas y crear redes de comunicación entre ellas.
- g. En este sentido, la movilidad sostenible persigue criterios de equidad social y reparto justo de la riqueza.

### **2.3. Reparto competencial en materia de movilidad sostenible**

Ya se ha visto que la movilidad urbana sostenible debe abordarse de forma integrada por todas las instancias de poder: europeas, nacionales, regionales y locales. La dificultad radica en conseguir una buena coordinación entre ellas.

a) Nivel europeo. La Unión Europea desempeña un papel motriz, pero, hasta el momento, no impone soluciones que podrían corresponder con la diversidad de situaciones nacionales, regionales y locales. Según el *Libro Verde de la Comisión (2007)*, el valor añadido europeo se plasma fomentando el intercambio de buenas prácticas en todas las instancias; complementando la definición de normas comunes y la armonización de las normas; ofreciendo un apoyo financiero a los que más lo necesiten; estimulando la investigación cuyas aplicaciones faciliten mejoras medioambientales y de la seguridad de la movilidad; simplificando la legislación y, en algunos casos, derogando normas vigentes o introduciendo otras nuevas.

b) Nivel nacional. El primer obstáculo que hay que superar es el complejo reparto competencial, ya que la movilidad sostenible no constituye un título competencial autónomo, sino que condensa varios títulos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas y, por último, de las entidades locales:

	Título competencial	Materias
Estado	artículo 149 CE	Ferrocarriles y transportes terrestres; tráfico y circulación de vehículos a motor Obras públicas de interés general
CCAA	artículo 148 CE	Ordenación del territorio y urbanismo Obras públicas de interés de la CA Carreteras y ferrocarriles de itinerario en la CA
Entes Locales	Ley 7/1985	Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad Urbanismo Transporte colectivo urbano

Resumiendo mucho, el Estado es competente sobre las infraestructuras de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma; sobre el transporte aéreo y, en general, cuando el transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma.

No existe –ni era necesario, ciertamente– una ley estatal de movilidad sostenible. Ha habido algunas iniciativas legislativas en anteriores legislaturas. En 2007 (VIII legislatura) y 2008 (IX legislatura), el grupo parlamentario de Izquierda Unida presentó dos proposiciones de ley sobre movilidad sostenible, que no prosperaron. La Ley estatal de Suelo (Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), contiene importantes principios y técnicas específicas conectadas con la movilidad. La Ley de Economía Sostenible, capítulo «Transporte y Movilidad Sostenible» (artículos 99 a 106), regula específicamente la movilidad sostenible, como «elemento necesario para lograr el cambio de modelo económico y productivo español».<sup>2</sup>

c) Nivel regional. Las Comunidades Autónomas tienen competencia sobre las infraestructuras que el Estado no haya declarado de interés general, ubicadas en su territorio, así como del transporte que no exceda de su ámbito territorial, con la excepción del transporte aéreo (artículo 149.1.23 CE). Avanzando la idea de que la movilidad sostenible afecta de lleno a las políticas urbanísticas, hay que tener en cuenta que el urbanismo y la ordenación del territorio son competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3 CE).

Las Comunidades Autónomas tomaron la iniciativa en la elaboración de leyes sectoriales de movilidad sostenible. La primera fue Cataluña, que aprobó la Ley 9/2003, de 13 de junio, de movilidad, y la última ha sido Valencia, con la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunidad Valenciana.

Sin embargo, que una Comunidad Autónoma no disponga de su propia ley específica sobre movilidad sostenible no significa que carezca de regulación al respecto, porque también en las leyes autonómicas sobre tráfico, circulación y transportes hay previsiones relativas a la movilidad sostenible.

2. Sobre la articulación de estas competencias a nivel administrativo, véase el capítulo siguiente, a cargo de Eloísa Carbonell (nota de los editores).

d) Nivel local. Entre las competencias de las Entidades locales figuran el transporte público de viajeros, la promoción y gestión de viviendas, la protección del medio ambiente y de la salubridad pública, y la recogida y tratamiento de residuos, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. Estas competencias se mantienen como propias en la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En realidad, los entes locales han sido pioneros en el ámbito de la movilidad sostenible, por su condición de Administración pública muy cercana al ciudadano. Por eso, la mayor parte de políticas e instrumentos de acción que se citan en mi trabajo se refieren al ámbito local. Destaco aquí el denominado «Programa 21» acordado en la *Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo* celebrada en Río de Janeiro en 1992, que establece las líneas para que las Corporaciones locales desarrollen su propia *Agenda 21* Local como una herramienta para conseguir la sostenibilidad. Asimismo, la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (junio de 2006) aprobó la Estrategia de Medio Ambiente Urbano (EMAU). Además, los Ayuntamientos han aprobado numerosas ordenanzas de movilidad y, desde el punto de vista de la organización administrativa, han creado Departamentos de Movilidad (antes denominados «de Seguridad Vial» o similar), cuyas competencias van más lejos que un simple cambio de denominación.

Comparto plenamente la idea de que es preciso actuar desde lo local para alcanzar la sostenibilidad global. Reconozco que este salto es difícil de dar, porque los problemas de movilidad son de nivel práctico-aplicativo y no dogmático, pero precisamente por esa razón, el nivel local es un estupendo campo de pruebas para ensayar nuevos instrumentos jurídicos útiles para la movilidad sostenible. Y también por eso, deberían reforzarse las competencias locales y no limitarlas con regulaciones generales alejadas de la realidad.

## 2.4. ¿Qué aporta el Derecho a la movilidad sostenible?

Aunque la movilidad sostenible no constituya un título competencial, ha servido de incentivo para la aprobación de instrumentos legislativos y de planificación y para la puesta en marcha de políticas públicas activas. Creo que es importante destacar que las normas sobre movilidad sostenible deben ser *asequibles*, en el sentido de que se deben poder cumplir; no deben elaborarse con una finalidad puramente de marketing o propagandística, sino con la intención de aplicarlas activamente.

Creo firmemente que el Derecho puede modificar los hábitos de los ciudadanos. El Derecho asume un papel protagonista para conseguir los objetivos de la movilidad sostenible. Los escépticos asumen una visión «conservadora» del Derecho, convencidos de que no puede determinar la conducta de los ciudadanos, sino que se limita a ordenar la realidad existente. No es cierto, y pueden ponerse algunos ejemplos. La legislación anti-tabaco es un buen modelo de cómo la norma jurídica contribuye a transformar los hábitos de los ciudadanos, adelantándose a la realidad. Al prohibir el tabaco en todos los espacios públicos, la ley ha conseguido una reducción drástica de los fumadores. Por tanto, una normativa eficaz también

puede conseguir que los ciudadanos asuman rutinas de transporte y movilidad más acordes con los objetivos propios de la movilidad sostenible.

El Derecho sirve también para hacer diagnósticos de la situación, previos a la regulación. En efecto, la aprobación de una nueva norma debe ir precedida de un adecuado *análisis de impacto* que valore las consecuencias que tendrá la futura regulación en ámbitos como la economía, la igualdad o el medio ambiente. Es imprescindible un trabajo interdisciplinar para la elaboración de estudios, estadísticas e informes rigurosos que contribuyan a la mejora de la legislación en materia de movilidad sostenible.

## 2.5. Factores extrajurídicos que condicionan la regulación

Aunque el Derecho, como he defendido, puede modificar las rutinas de los ciudadanos en el ámbito de la movilidad, existen una serie de factores extrajurídicos (económicos, sociales, geográficos, demográficos...) que condicionan dicha regulación.

La movilidad es una preocupación urbana, y en menor medida, rural. Teniendo en cuenta que en España el 60% de la población vive en el medio urbano y que hay casi 7000 municipios de menos de 5.000 habitantes (es decir, el 84%), estamos ante medidas que afectan a un número muy pequeño de municipios, pero a una población muy elevada. La población urbana se encuentra muy concentrada en unos pocos municipios, ya que tan sólo 132 municipios superan los 50.000 habitantes en nuestro país y, de ellos, sólo 58 tienen una población superior a 100.000 habitantes.

El modelo de ciudad determina la regulación de la movilidad sostenible. Por eso, el urbanismo, el Derecho urbanístico, condiciona enormemente las políticas de movilidad. En España todavía tiene un peso significativo la ciudad mediterránea o compacta, donde no es necesario recorrer largas distancias para obtener los principales bienes y servicios, a pesar de los desastrosos crecimientos urbanísticos en los últimos treinta años tendentes a la suburbanización y al crecimiento urbano disperso (ciudad extensa), especialmente en las grandes ciudades de más de 400.000 habitantes.<sup>3</sup>

3. Según el estudio *E-Cosmos: Estrategias para una movilidad sostenible en los desplazamientos por Europa* (2011) elaborado con el apoyo de la Comisión Europea, si bien para ir a trabajar los belgas y los alemanes utilizan mucho más la bicicleta (un 12% y un 10% de los viajes, respectivamente, frente al 1,5% de los españoles) y de forma parecida el transporte público (12-13%), al final la proporción de los que van en coche allí es todavía algo mayor que en España. La razón de estas cifras es la cantidad de trayectos a pie que se siguen haciendo en este país (18,5%, frente al 2% de los belgas y el 8% de los alemanes). Según la *Encuesta de movilidad de las personas residentes en España (Movilia, 2006)* del Ministerio de Fomento, los modos principales de desplazamientos en un día laboral en el país son: más de 5 minutos a pie o bicicleta (45,6%), coche o moto (42,3%), autobús urbano y metro (6,6%), autobús interurbano (1,9%), tren (1,3%) y otros (2,3%). La explicación del porcentaje tan alto de recorridos a pie (la gran mayoría de ese 45,6%, pues el uso de la bici sigue siendo muy bajo a pesar de los avances) está, como digo, en la forma de organizar las ciudades.

Como explica Fariña (2013), la «urbanización fragmentada», esto es, la tendencia a vivir en pequeñas comunidades residenciales, separadas unas de otras, habitadas por personas de parecida categoría económica y social, que van a trabajar a los fragmentos dedicados a oficinas o industrias (o al interior de la ciudad tradicional que se ha convertido en un fragmento más) o a comprar los fines de semana en grandes hipermercados que están sustituyendo a los espacios públicos tradicionales, se está comportando de forma perversa y constituye el funcionamiento urbano más ineficiente posible. A los problemas desde el punto de vista del transporte, la imposibilidad de trasladarse a pie o en bicicleta para la mayor parte de las actividades, o la nula rentabilidad del transporte público en la periferia fragmentada, se une también la disminución de la calidad de vida de los habitantes al invertir una parte de su tiempo en los traslados.

La demanda de transporte en España ha experimentado crecimientos sostenidos muy por encima del PIB, en los últimos años, sin que esta circunstancia haya beneficiado a los modos de transporte más eficientes desde el punto de vista medioambiental. En el caso del transporte de mercancías por ferrocarril esta situación ha llevado a que su cuota de reparto modal haya pasado del 10,3% en 1997, a un escaso 4,1% en 2008.

No obstante, ha crecido la sensibilidad ambiental de los ciudadanos, quizás concienciados de los riesgos personales que para su salud tienen la congestión del tráfico, el ruido, los humos, los residuos... Por eso, el Derecho debe ser capaz de absorber esta sensibilidad para forzar cambios en los hábitos de los ciudadanos.

La crisis económica también está dejando su huella en la movilidad sostenible. Por un lado, se recorta el gasto público en subvenciones, infraestructuras y servicios públicos, algo que va en perjuicio de los objetivos de sostenibilidad. Pero, por otro lado, el temor ante la dependencia energética y la obsesión por reducir gastos deberían provocar el efecto contrario, es decir, una preocupación por la sostenibilidad. En general, los políticos tienen aversión hacia las actuaciones a largo plazo, prefieren el «cortoplacismo» y eso entorpece la puesta en marcha de políticas públicas eficaces en este ámbito. Además, las medidas de racionalización del tráfico y la pacificación suelen ser muy conflictivas y «políticamente incorrectas» para los gestores públicos, especialmente a nivel local.

## **2.6. Una buena regulación de la movilidad sostenible**

¿Qué medidas se pueden adoptar para conseguir un cambio real de los hábitos de los ciudadanos? El primer paso es una buena regulación y planificación, capaz de coordinar a todas las Administraciones públicas competentes.

Pero, ¿es necesario –y conveniente– que se aprueben leyes sectoriales de movilidad urbana sostenible? A mi juicio, y siguiendo a Sanz Larruga (2011), la formulación parcial y desintegrada del resto del ordenamiento jurídico de los principios de la movilidad sostenible resulta perturbadora. Sería mejor ejemplo de buena regulación la aplicación de los criterios de sostenibilidad en cada uno de los grupos normativos afectados, bien sea la energía, o los transportes, o el urbanismo, o la lucha contra el cambio climático. En otras palabras: es preferible que la movi-

lidad sostenible (el desarrollo sostenible en su versión relativa al tráfico) impregne la ordenación jurídico-administrativa sectorial y particularmente la regulación de los diferentes ámbitos afectados (urbanismo, transporte, obras públicas), mejor que concentrar todos esos principios en una sola norma, que inevitablemente será fragmentaria, parcial, incompleta, y exigirá complejos mecanismos de coordinación que, desgraciadamente, no son habituales.

Aunque no existía en aquel momento, como he dicho, una Ley estatal de movilidad sostenible, y antes de la entrada en vigor de la Ley de Economía Sostenible, el Gobierno aprobó la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible* (EEMS, abril de 2009), de vocación transversal, y realizada conjuntamente por el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. La *Estrategia* recoge líneas directrices y un conjunto de medidas prioritarias de actuación que vinculan a los planes del sector del transporte, pero que también condicionan otros sectores como el energético y urbanístico que tienen efectos directos sobre la movilidad y sus impactos (gases de efecto invernadero, ruido, contaminación atmosférica, seguridad energética, seguridad, salud, etc.).

La Ley de Economía Sostenible introdujo los *Planes de Movilidad Urbana Sostenible* (PMUS), a nivel autonómico, supralocal o local. La Ley los define como «un 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 transportes y desarrollando aquellos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente (...) con soluciones e iniciativas novedosas que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible» (artículo 101 LES).

Este modelo no deja de tener algunas debilidades, pues se centra en actuaciones aisladas (a nivel local, sobre todo) que se aprueban sin apenas coordinación. Además, da la impresión de que estamos en una fase de (hiper)planificación que no ha dado el salto al ámbito de la acción: se hace poco o lo que se hace es insuficiente. Y eso, a pesar de que «a partir del 1 de enero de 2014 la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible» (artículo 102 LES).

Sólo los municipios más grandes tienen la obligación de aprobar PMUS. Los municipios de más de 100.000 habitantes están obligados a aprobar planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica, en aplicación de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (artículo 16.4), que tienen la condición de PMUS (artículo 101.2 LES). Además, la Ley catalana dispone que los municipios que deban prestar obligatoriamente el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros (los de más de 50.000 habitantes, según la legislación básica de régimen local), deberán aprobar

un PMUS. La Ley valenciana también fija en 20.000 habitantes el límite poblacional para que sea obligatoria la aprobación de un PMUS.

Los PMUS plantean el problema de coordinación con los demás instrumentos de planificación. La LES no resuelve del todo el problema, y tan sólo se limita a decir que «los Planes de Movilidad Sostenible autonómicos, supramunicipales o locales ajustarán su contenido a lo establecido en la normativa que resulte aplicable, así como (...) a lo dispuesto en los instrumentos de planificación que les afecten y, en especial, a los relativos a infraestructuras, transportes, ahorro y eficiencia energética, así como a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible» (artículo 101.3 LES). La Ley valenciana dispone que los planes municipales de movilidad se formularán conjuntamente con el instrumento urbanístico al que acompañen, destacando así la interrelación entre la ordenación urbanística y la de movilidad.

Sin embargo, creo que a nivel de los instrumentos de planificación también sería más adecuada la integración de los principios de movilidad sostenible en los distintos instrumentos de planeamiento, especialmente los urbanísticos. No me parece que la movilidad sostenible tenga la suficiente entidad como para merecer un instrumento de planificación propio, diferente de los que ya existen en la normativa sectorial de tráfico, transportes, medio ambiente, ruido o urbanismo. Esta técnica normativa genera un exceso de regulación y una proliferación de organismos públicos sin competencias sustantivas, probablemente inoperantes.

Por otro lado, creo que tampoco se conoce la eficacia de los planes: ¿se hace un seguimiento eficaz de los objetivos y acciones clave contempladas en el sector del transporte y en la movilidad, junto con su interacción con otras políticas energéticas, industriales, económicas, ambientales, de salud, etc.? El procedimiento más adecuado para ello sería la elaboración y publicación de informes periódicos sobre el avance y los resultados de las actuaciones emprendidas.

A nivel local, el papel de las ordenanzas municipales resulta básico para ordenar la movilidad sostenible. Pero, repito: para ello no es necesario una norma especial, sino, simplemente, tener voluntad de aplicarla y llevarla a la práctica. Aquí los Ayuntamientos han sido pioneros, si bien se encuentran limitados por el carácter bifronte de sus competencias.

¿Cómo acotar la extensión y límites de las competencias estatal y municipal en materia de tráfico? Evidentemente, el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de «tráfico y circulación de vehículos a motor» (artículo 149.1.21 CE), pero también los Ayuntamientos ejercen competencias en «ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas», si bien «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». La Ley estatal de tráfico atribuye a los municipios, entre otras competencias, la de «regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas». No es la única vez que la ley estatal deja la regulación de una determinada materia en manos de las ordenanzas municipales; la ley dispone que «en circulación urbana se estará especialmente a lo dispuesto por la ordenanza municipal correspondiente». Llamo especialmente la atención sobre el dato de que la competencia estatal se limita a los «vehículos de motor», porque las bicicletas no encajan en esta definición, y porque creo que el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano debería desgajarse

de la ley estatal de tráfico, excepto en las cuestiones que afecten directamente al tráfico de vehículos a motor (circulación en vías interurbanas, especialmente). No alcanzo a comprender por qué razón el Ayuntamiento podría delimitar zonas de prioridad peatonal, en las que está prohibido el acceso al tráfico rodado, pero no tendría la competencia para decidir, bajo determinadas condiciones, que las bicicletas puedan circular por aceras, parques o jardines (Moreu Carbonell, 2012).

Los Ayuntamientos son, además, los titulares del dominio público urbano (vías públicas, zonas verdes). En otros ámbitos se han ampliado hasta límites inimaginables las competencias municipales para regular, a través de ordenanza, asuntos de interés local. Si hoy tenemos variopintos ejemplos de ordenanzas cívicas o ciudadanas (que pueden tipificar como infracción conductas tales como la prostitución, la mendicidad, escupir, gritar o correr en la calle), no se debería impedir que, con una mínima regulación estatal, se amplíen las competencias de los Ayuntamientos en materia de tráfico urbano, con el objetivo de fomentar el uso de la bicicleta y otros medios de transporte no motorizados como medio de transporte prioritario en las ciudades.<sup>4</sup>

## **2.7. Acción administrativa para la movilidad sostenible: el equilibrio entre *el palo* y *la zanahoria***

Frecuentemente, el objetivo de la movilidad sostenible se basa en el establecimiento de medidas de fomento, es decir, en estímulos económicos para que los ciudadanos vayan adoptando los objetivos de la movilidad sostenible (*la zanahoria*). Entre las medidas de fomento podemos destacar las subvenciones, en los tres ámbitos previstos en la Ley de Economía Sostenible: gestión de la demanda, transporte de mercancías y la definición de instrumentos que faciliten la movilidad sostenible. Recuerdo que, según el artículo 102 de la LES, la concesión de ayudas o subvenciones a las Comunidades Autónomas y entidades locales queda condicionada a la aprobación de los Planes de Movilidad Sostenible (PMUS). También pueden considerarse medidas de fomento las campañas informativas y publicitarias de sensibilización y seguridad vial, aunque algunas resulten un fracaso, al menos en nuestro país, como la celebración del Día europeo sin coches (desde 2000) con baja incidencia y poca credibilidad, porque suele celebrarse en domingo (y por ello con muy poca repercusión en las principales ciudades españolas). Por ejemplo, en 2013, el Ayuntamiento de Valencia, a pesar de la flamante Ley valenciana de Movilidad y de estar en trámites la elaboración de su PMUS, ni siquiera cerró el centro del casco urbano a los coches.

Desde luego, la información dirigida al público es una medida ineludible para conseguir un cambio en los hábitos de movilidad de los ciudadanos, si bien tiene escasa eficacia si no va acompañada de medidas coactivas o sancionadoras (*el*

4. Sobre el régimen jurídico de la bicicleta véase el trabajo que conforma el quinto capítulo de la segunda parte de esta obra a cargo de Francisco Bastida (nota de la autora).

*palo*). Aconsejar a los ciudadanos que no usen el automóvil para circular por el casco urbano de las ciudades es menos efectivo que prohibir o gravar la circulación rodada. El Libro Verde de la Comisión Europea *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana* [COM(2007), 551 final, de septiembre 2007] anima a incrementar el control, la vigilancia y las sanciones; en definitiva, hay una demanda de mayor presencia policial para mejorar la seguridad del tráfico, que es uno de los objetivos de la movilidad sostenible.

Entre las medidas coactivas más eficaces para implantar los principios de la movilidad sostenible, no exentas de críticas como se apunta en el trabajo de Yábar y Herrera (2008), son las fiscales (tasas por congestión, peajes de entrada, tasas de aparcamiento y otras). Sin embargo, el salto hacia las medidas de carácter obligatorio no es fácil de dar, entre otras cosas, porque resulta poco rentable políticamente. Una buena medida sería la obligatoriedad de los planes de movilidad sostenible para las empresas, que la Ley de Economía Sostenible sólo contempla con carácter voluntario (artículo 103 LES).<sup>5</sup> También son apropiadas las medidas obligatorias de carácter técnico para las edificaciones nuevas, como hace la Ley valenciana de movilidad, que obliga a que todos los edificios de uso residencial de nueva construcción contemplen emplazamientos específicos seguros y resguardados para un número de bicicletas al menos igual al doble del número de viviendas (artículo 8 de la Ley 6/2011).

No quería terminar esta brevísima glosa de las medidas de acción administrativa sin aludir a los *nuevos servicios públicos de alquiler de bicicletas* que se han extendido por algunos Ayuntamientos españoles, como Sevilla, Valencia y Zaragoza, que ya están empezando a generar algunos conflictos, especialmente, ante la exigencia de responsabilidad patrimonial a los Ayuntamientos titulares del servicio por los daños causados a sus usuarios o a terceros.

## **2.8. La movilidad sostenible no es viable sin cauces de participación ciudadana**

Sin participación ciudadana no puede haber movilidad sostenible. Es necesario potenciar una nueva forma de gobernar «de abajo hacia arriba» para que en la toma de decisiones se tengan en cuenta los problemas reales de la movilidad, en la toma de decisiones, en la definición de objetivos, en la puesta en marcha de proyectos y en la información. En especial, la participación de los colectivos más «invisibles» como niños, inmigrantes, mayores.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, de acceso a la información en materia de medio ambiente, consagra este derecho de los ciudadanos a participar en los pro-

5. Sobre los planes de movilidad sostenible para empresas, voluntarios en la LES pero obligatorios en ciertos supuestos en la legislación valenciana, véase el completo análisis de José María Goerlich en el sexto capítulo, que cierra la segunda parte de la presente obra (nota de los editores).

cedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas. La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pretende «ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento».

Entre los instrumentos para la participación ciudadana en materia de movilidad sostenible destacan los denominados «pactos para la movilidad» que han puesto en marcha algunos Ayuntamientos (por ejemplo, Barcelona desde 1998 o Pamplona en 2005). Se trata de un foro participativo donde la Entidad local y diversas asociaciones se reúnen para construir un modelo de movilidad basado en la toma conjunta de decisiones.

Sin embargo, se observan ciertas debilidades relacionadas con un déficit de información a la ciudadanía y con la rigidez de la planificación-construcción de infraestructuras, que no acaba de adaptarse con flexibilidad a las demandas sociales.

# 3 La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades

Eloísa Carbonell Porras  
*Catedrática de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Jaén*

3.1. Movilidad y movilidad sostenible urbana a escala europea y española. 3.2. La movilidad sostenible urbana en la Ley de Economía Sostenible. 3.3. Tipología y elaboración de los planes de movilidad urbana sostenible. 3.4. Competencias municipales en materia de tráfico y circulación. 3.5. Urbanismo y movilidad sostenible. 3.6. A modo de breve conclusión sobre la situación del marco legal en materia de movilidad sostenible en la Comunitat Valenciana.

## 3.1. Movilidad y movilidad sostenible urbana a escala europea y española

Hasta hace relativamente poco tiempo no era frecuente hablar de movilidad, término que ahora se emplea en ámbitos materialmente diversos: la movilidad universitaria, que se refiere a las estancias de profesores y alumnos para estudiar, investigar o enseñar en una Universidad distinta de la propia; las personas con movilidad reducida para identificar a quienes tienen dificultades de movimiento; la movilidad urbana en relación con los desplazamientos de personas y cosas en nuestras ciudades.... Respecto de esta última se añade el calificativo de «sostenible» también generalizado en los últimos años para introducir la tutela y protección del medio ambiente en sus diversas facetas. La amplitud de nociones e ideas

de lo que se conoce en otras ciencias no jurídicas como movilidad urbana sostenible justifican plenamente que se preste atención al sentido y significado de esta expresión para el Derecho pues, unas veces, se relaciona con el transporte terrestre; en otras ocasiones, con el tráfico y la seguridad de la circulación de vehículos y personas; y, en otras, con una pluralidad de intereses y factores que concurren con los desplazamientos en las ciudades.

Una aproximación a la idea de movilidad desde una perspectiva general y cercana, debe partir de los documentos de la Unión Europea, que son los que generalizan esta expresión para referirse a los desplazamientos de personas y cosas por el territorio. Puede traerse a colación ahora el Libro Blanco, *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, de 12 de septiembre de 2001, pues parte de un planteamiento global del sector, que comprende los diversos medios de transporte y su interconexión, las infraestructuras requeridas por cada uno de ellos, la seguridad de la circulación y su eficacia, o la protección del medio ambiente. Esta integración de lo que para el Derecho español constituyen diferentes ámbitos sectoriales de acción pública continua con el Libro Verde, *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, de 25 de septiembre de 2007, que pone en marcha un plan de acción para la consecución de una nueva cultura de la movilidad urbana en Europa. En lo esencial se trata de «aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte y organizar la «comodidad» entre los distintos modos de transporte colectivo (tren, tranvía, metro, autobús y taxi) y entre los diversos modos de transporte individual (automóvil, bicicleta y marcha a pie)». También implica «alcanzar unos objetivos comunes de prosperidad económica y de gestión de la demanda de transporte para garantizar la movilidad, la calidad de vida y la protección del medio ambiente» y «reconciliar los intereses del transporte de mercancías y del transporte de pasajeros, con independencia del modo de transporte utilizado».

Para ello, el Libro Verde identifica cinco grandes dificultades que son las que deben superarse con un planteamiento integrador en las ciudades europeas:

- a. Unas ciudades con circulación fluida, mediante el fomento de alternativas al desplazamiento en automóvil como la marcha a pie y en bicicleta, el transporte público o el uso de motocicletas y ciclomotores, así como iniciativas favorables a un uso más sostenible del automóvil privado.
- b. Unas ciudades más ecológicas, estimulando la investigación y el desarrollo tecnológico en combustibles alternativos, apoyando la contratación pública ecológica y otras acciones como la mejora en la conducción o la restricción del tráfico.
- c. Un transporte urbano más inteligente, con sistemas inteligentes de transporte en el transporte público (gestión de las flotas, sistemas de información al viajero, sistemas de billeteo, de tarificación, etc.).
- d. Un transporte urbano accesible, garantizando, sin duda y en primer lugar, el acceso a los medios de transporte de las personas con problemas o dificultades de movilidad. Pero la accesibilidad implica también la calidad, eficacia y disponibilidad de los sistemas de movilidad urbana, que comprenden tanto la infraestructura como los servicios.

- e. n transporte urbano seguro y protegido, con una política europea de seguridad vial que se refiere a las cuestiones de la infraestructura, los vehículos y el comportamiento.

De este modo, la Comisión hace referencia a diversas medidas para conseguir unas ciudades más ecológicas, con un tráfico de vehículos ágil y dotadas de unos sistemas de transporte seguros, eficaces y accesibles para todos, que presuponen, por un lado, una acción integrada de todos los aspectos técnicos, normativos, económicos, etc. para una eficaz política de movilidad; y, por otro lado, la necesaria cooperación entre las diversas instancias públicas, locales, regionales, nacionales y europeas. Respecto de lo primero, el Libro Verde incorpora diversas propuestas para que las ciudades tengan una circulación más fluida (promover la marcha a pie y en bicicleta, el coche con uso compartido, aparcamientos disuasorios o con tarifas especiales...); más ecológica (disminución del ruido y la contaminación, fomento de medios de transportes limpios como los subterráneos, y de los combustibles alternativos, restricciones al tráfico.); y unos transportes urbanos más inteligentes, accesibles seguros y protegidos, entre otras cuestiones. En relación con las relaciones entre las autoridades públicas, la Comisión subraya que sólo con una adecuada colaboración entre todas las Administraciones públicas y una integración de las diversas materias que influyen en los desplazamientos de personas y cosas podrán elaborarse eficaces políticas de movilidad.

Realizadas las distintas consultas que el Libro Verde contempla, se adopta el *Plan de Acción de Movilidad Urbana* que incorpora un programa de 20 medidas para una movilidad urbana sostenible, con calendario para su implantación, que son las siguientes:

- Medida nº 1: Acelerar la generalización de planes de movilidad urbana sostenible.
- Medida nº 2: Movilidad urbana sostenible y política regional.
- Medida nº 3: El transporte a favor de un entorno urbano saludable.
- Medida nº 4: Plataforma sobre los derechos de los pasajeros en el transporte público urbano.
- Medida nº 5: Mejorar la accesibilidad de las personas de movilidad reducida.
- Medida nº 6: Mejorar la información sobre los viajes.
- Medida nº 7: Acceso a zonas ecológicas.
- Medida nº 8: Campañas sobre hábitos que favorezcan la movilidad sostenible.
- Medida nº 9: Inclusión de la conducción eficiente en los programas de enseñanza de la conducción.
- Medida nº 10: Proyectos de investigación y demostración sobre vehículos con niveles de emisión reducidos o nulos.
- Medida nº 11: Guía de Internet sobre vehículos limpios y eficientes energéticamente.
- Medida nº 12: Estudio sobre los aspectos urbanos de la internalización de los costes externos.
- Medida nº 13: Intercambio de información sobre regímenes de peaje urbano.

- Medida nº 14: Optimización de las fuentes de financiación existentes.
- Medida nº 15: Analizar las necesidades de financiación en el futuro.
- Medida nº 16: Mejora de los datos y estadísticas.
- Medida nº 17: Creación de un observatorio de la movilidad urbana.
- Medida nº 18: Contribución al diálogo y el intercambio de información a nivel internacional.
- Medida nº 19: Transporte urbano de mercancías.
- Medida nº 20: Sistemas de transporte inteligentes (STI) para favorecer la movilidad urbana.

De lo anterior puede deducirse que en el siglo XXI las instituciones comunitarias han recurrido a la idea de movilidad sostenible para identificar el conjunto de problemas y perspectivas con las que deben afrontarse los desplazamientos de personas y cosas en el ámbito urbano. El acceso de los vecinos a medios de transporte de calidad, las consecuencias medio-ambientales y de desarrollo sostenible, de tráfico y seguridad vial, la promoción del transporte público, el adecuado uso de las vías públicas por las personas y los vehículos de todo tipo, la conexión entre las infraestructuras de transporte y la demanda de transporte son algunos de los factores que deben analizarse globalmente en la actualidad (Carbonell Porras, 2011: 2309).

También el Gobierno de España ha prestado atención a la movilidad sostenible con la finalidad de integrar la acción pública en materias diversas que tienen en común los desplazamientos de personas y cosas en los entornos urbanos. Merece la pena referir el documento del Ministerio de Fomento, *El transporte urbano y metropolitano en España*, julio de 2010, que recopila datos de diversas fuentes sobre el tema, integrando además otros documentos gubernamentales como los dedicados a la estrategia española de movilidad sostenible de 2007 y 2009. En estos documentos, la movilidad sostenible comprendería 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. Resulta interesante destacar que el texto de la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*, elaborado conjuntamente por los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, se aprueba en sesión del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2009, fue sometido a información pública, y recibido el respaldo de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático donde están representadas las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias, el Consejo Nacional del Clima y el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

En todo caso, la noción de movilidad sostenible es amplia, propia de saberes no jurídicos, que ha sido acogida por el Derecho positivo hace relativamente poco, aunque ha cobrado especial relevancia. Han sido además inicialmente las Comunidades Autónomas las que han optado decididamente por intervenir en este ámbito.

Al respecto destaca la Comunidad Autónoma de Cataluña que ha dedicado la Ley 9/2003, de 13 junio, a la movilidad, que regula la planificación en sus distintos niveles. Otras Comunidades Autónomas también prevén la elaboración de planes de movilidad, si bien los han regulado en las leyes generales sobre los transportes urbanos y metropolitanos, o sobre ordenación del territorio.

Así ocurre también por ejemplo en la Comunidad Valenciana que, además, refleja en sus leyes la evolución en el empleo de la expresión movilidad. En la Ley 1/1991, de 14 febrero, de ordenación del transporte metropolitano de la Comunidad Valenciana, la Exposición de Motivos se refiere a la movilidad como uno de los grandes problemas de las aglomeraciones urbanas «dada la necesidad de asegurar, en condiciones de calidad y precio, los desplazamientos que provocan las relaciones vivienda/trabajo/ocio, hecho que en los países democráticos más desarrollados ha dado lugar al llamado «derecho al transporte», que ha llevado a los poderes públicos a ensayar diferentes modelos organizativos con el objetivo común de que los diversos servicios que operan en el espacio metropolitano funcionen armónicamente en cuatro partes de un mismo sistema integrado».

Avanzando en un planteamiento más ambicioso, la Ley 9/2009, de 20 de noviembre, de accesibilidad universal al sistema de transportes de la Comunitat Valenciana, presta especial atención a la accesibilidad de todas las personas, tengan o no limitaciones personales en su capacidad para desplazarse, al sistema de transportes autonómico, integrado por la totalidad de los elementos y servicios que permiten el desplazamiento de los ciudadanos, ya sea mediante modos de transporte mecanizados o no mecanizados, públicos o privados.

Y, por último, la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad que contempla diversas acciones especialmente vinculadas a las nuevas políticas de movilidad sostenible junto a las más clásicas medidas de ordenación de los transportes públicos de carácter urbano, como el colectivo en autobús o el del servicio de taxi.

En las Cortes Generales también se muestra la preocupación por este tema, destacando al respecto sendas Proposiciones de Ley de Movilidad sostenible presentadas en el Congreso de los Diputados –la primera (122/000224) en 2007 del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds; la segunda (122/000037) en 2008 por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds– que no llegaron a buen puerto.

No obstante, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, sí aborda este tema. Su Título III está dedicado a la «sostenibilidad medioambiental», su Capítulo III al transporte y a la movilidad sostenible, materia ésta última que se regula en la Sección 3ª, que comprende los artículos 99 a 106.

Antes de referir el contenido de esta regulación, debe prestarse atención a la competencia estatal al respecto. Según la Disposición final primera, la Ley constituye legislación estatal básica del artículo 149. 1. 13ª de la Constitución, relativo a las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Junto a este título competencial general, concurren otras competencias del Estado según las distintas materias tratadas en la ley. Concretamente respecto de la movi-

lidad sostenible, regulada en la sección 3ª, se invoca el artículo 149. 1. 23º, luego constituye legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente.<sup>1</sup>

Dos son, por tanto, las materias que el legislador estatal ha considerado comprensivas de la competencia estatal en materia de movilidad sostenible: la economía y el medio ambiente, como seguidamente se comprueba.

### **3.2. La movilidad sostenible urbana en la Ley de Economía Sostenible**

La regulación de la movilidad sostenible que realiza el legislador estatal en 2011 está en línea con las acciones que impulsa la Unión Europea para la consecución de un mejor ambiente urbano y que, en lo esencial, recogen las legislaciones autonómicas aprobadas en la materia.

Sin perjuicio de ulteriores precisiones, el Estado se limita a fijar unos principios y objetivos básicos que no entran en conflicto con la normativa autonómica preexistente, estimulando la adopción de medidas de movilidad sostenible allí donde no se habían establecido previamente. Con este alcance, el artículo 99 de la Ley 2/2011 refiere los principios de movilidad sostenible que deberán promover las Administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias, que son los siguientes:

- a. El derecho de los ciudadanos al acceso a los bienes y servicios en unas condiciones de movilidad adecuadas, accesibles y seguras, y con el mínimo impacto ambiental y social posible, de las personas y de las mercancías.
- b. El cumplimiento de los tratados internacionales vigentes en España relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental, en lo que concierne a la movilidad y la adecuación a las políticas comunitarias en esta materia.
- c. El establecimiento de nuevos servicios de transporte deberá supeditarse a la existencia de un volumen de demanda acorde con los costes de inversión y mantenimiento, teniendo en cuenta, en todo caso, la existencia de modos alternativos de la debida calidad, precio, seguridad, así como los resultados de su evaluación ambiental.

Por su parte, el artículo 100 relaciona los objetivos que deben perseguirse en el desarrollo de las políticas de impulso de la movilidad sostenible:

1. Contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y la salud y seguridad de los ciudadanos y a la eficiencia de la economía gracias a un uso más racional de los recursos naturales.

1. Sobre los límites de esta atribución competencial a favor del Estado, véase el estudio de Enrique Guillén en el capítulo previo de esta obra (nota de los editores).

2. Integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental.
3. Promover la disminución del consumo de energía y la mejora de la eficiencia energética, para lo que se tendrán en cuenta políticas de gestión de la demanda.
4. Fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los transportes público y colectivo y otros modos no motorizados.
5. Fomentar la modalidad e intermodalidad de los diferentes medios de transporte, considerando el conjunto de redes y modos de transporte que faciliten el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado.

La realización de estos objetivos se canaliza a través de los planes de movilidad sostenible que podrán tener diferentes ámbitos territoriales (autonómico, supramunicipal o municipal) y contemplarán 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 transportes 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» (artículo 101 de la Ley).

El contenido mínimo de los Planes comprenderá el diagnóstico de la situación, los objetivos a lograr, las medidas a adoptar, los mecanismos de financiación y los procedimientos para su seguimiento, evaluación y revisión y un análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales. También atenderán a las necesidades de seguridad vial e incluirán soluciones e iniciativas novedosas, que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible.

Para estimular la efectiva elaboración de planes de movilidad sostenible por las Administraciones competentes (las Comunidades Autónomas pero fundamentalmente los municipios), el artículo 102 condiciona la concesión de cualquier ayuda o subvención incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan, coherente con Estrategia Española de Movilidad Sostenible.

En línea con estas previsiones generales, el artículo 117 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 se refiere a las subvenciones a las Entidades locales por servicios de transporte colectivo urbano y reitera la obligatoriedad del plan de movilidad sostenible y, entre los distintos criterios de distribución del crédito, se incluyen algunos vinculados con la movilidad sostenible, de eficiencia energética: autobuses urbanos con biocombustibles; la existencia de vehículos eléctricos o híbridos en la flota de autobuses; autobuses con accesibilidad a personas con movilidad reducida; red de carriles

bici; conductores con formación en conducción eficiente o personas con capacitación de gestión de flotas con criterios de eficiencia energética.

Por otra parte, la Ley también contempla la elaboración de planes de transportes por las empresas para reducir el uso del automóvil y promover modos menos contaminantes en los desplazamientos de los trabajadores. Según dispone el artículo 103, las Administraciones fomentaran el desarrollo de estos planes que tendrán carácter voluntario y se trataran en el marco del diálogo social, si bien deberán respetar los planes de movilidad sostenible que hubieran sido aprobados en su ámbito territorial. Para la efectiva consecución de este fin, se prestará especial atención a los centros de trabajo de titularidad pública o privada cuyas características así lo aconsejen por dimensión de la plantilla, actividad, procesos o ubicación. También podrán impulsarse los planes mancomunados, para empresas que compartan un mismo centro o edificio o que desarrollen su actividad en un mismo parque o recinto equivalente, así como la designación de un coordinador de movilidad en empresas con más de 400 trabajadores, para facilitar la aplicación y el seguimiento del plan de transporte adoptado.

En relación con la modernización tecnológica, el uso eficiente de los medios de transporte y el ahorro energético, el artículo 104 refiere los objetivos que deben perseguir las iniciativas públicas estatales y son los siguientes:

- a. La mejora de la eficiencia energética de las flotas de transporte y la puesta en marcha de planes de formación y evaluación en gestión eficiente de las mismas.
- b. La potenciación del uso de nuevas tecnologías en la gestión de flotas con criterios de eficiencia energética.
- c. El desarrollo de sistemas de certificación energética de empresas de transporte que acrediten contar con instrumentos de gestión de flotas y políticas de formación en eficiencia energética para sus técnicos, gestores de flota y conductores.
- d. La renovación de la flota de vehículos de transporte colectivo de pasajeros y de mercancías mediante la incorporación de vehículos energéticamente más eficientes.
- e. El desarrollo de programas de formación e información sobre etiquetado de eficiencia energética de los vehículos y sistemas de vigilancia sobre el etiquetado.
- f. El fomento del uso del vehículo eléctrico e híbrido, así como la dotación de aplicaciones e instalaciones de energías renovables ligadas a estos vehículos.
- g. Fomento de la utilización de envases y embalajes sostenibles, que reduzcan la huella de carbono del transporte.

En coherencia con este impulso de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, los artículos 105 y 106 establecen el régimen de adquisición de vehículos con tales características por los poderes adjudicadores definidos en el artículo 3.3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por las entidades contratantes definidas en el artículo 3 de la Ley

31/2007, de 30 de octubre, sobre Procedimientos de Contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y por los operadores que ejecuten obligaciones de servicio público en el marco de un contrato de servicio público en el sentido del Reglamento (CE) nº 1370/2007, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

Por último, hay que destacar la Disposición adicional decimonovena de la Ley 2/2011, que prevé que el Gobierno presente en el plazo de seis meses a las Cortes Generales un proyecto de ley de movilidad sostenible que sentará las «bases para fomentar la accesibilidad y la movilidad sostenible, reforzar la seguridad del tráfico de personas y mercancías y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero». No obstante, a mediados de 2014, salvo error no hay noticias del referido proyecto.

### **3.3. Tipología y elaboración de los planes de movilidad urbana sostenible**

Con carácter general, los planes de movilidad sostenible presentan unos caracteres comunes, centrados en el análisis, en primer lugar, de las características demográficas, socioeconómicas, territoriales y ambientales del ámbito de estudio y sus perspectivas de futuro; en segundo lugar, en la identificación de las principales carencias y deficiencias de ese sistema de movilidad incluyendo los transportes públicos y privados, motorizados o no, y las infraestructuras que les sirven de soporte; y, en tercer lugar, el elenco de propuestas que permitan solucionar a corto o medio plazo tales problemas en orden a la efectiva realización de los objetivos de movilidad sostenible de carácter urbano.

Son muchos y variados los factores e intereses que deben valorarse en la elaboración de estos planes y también las acciones que deben desarrollarse para su consecución y, consecuentemente, son diversos los ámbitos materiales de acción pública que confluyen. Además, en un país territorialmente descentralizado como el nuestro, debe determinarse quién resulta competente según la materia de que se trate. Los títulos competenciales estatales del artículo 149. 1 de la Constitución que concurrirían en la movilidad sostenible y que determinarán el alcance de la competencia autonómica son esencialmente los relativos a las bases de ordenación económica (13º); al transporte y al tráfico y la circulación de vehículos a motor (21º); y al medio ambiente (23º), entre otros.

Nos interesa la movilidad sostenible urbana en la que el protagonismo es sin duda de los Ayuntamientos que, en su condición de Administración más cercana al ciudadano, gozan de una posición privilegiada para implementar una adecuada política de movilidad. Por ello, nos centraremos en aquellas materias en las que resultan competentes nuestros municipios, prescindiendo, por tanto, de otras que trascienden lo estrictamente urbano, por ejemplo, la política industrial y energética orientada a la utilización de vehículos cada vez menos contaminantes y más seguros.

En consecuencia, seguidamente se alude a las materias en las que las competencias de los municipios son fundamentales para referir brevemente en las mismas

los criterios generales de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Concretamente se trata de analizar lo relativo a los transportes, al tráfico, circulación y seguridad vial urbana; y al urbanismo.

En todo caso, en el ámbito urbano estas materias están estrechamente relacionadas, y no resulta sencillo estudiar aisladamente el tráfico, el transporte, el medio ambiente o las infraestructuras, como seguidamente tendremos ocasión de comprobar.

En esta línea, la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, recientemente aprobada, no afecta sustancialmente a las competencias municipales en estas materias.

No obstante, la nueva redacción del artículo 25 de la LBRL sí pone de manifiesto los vínculos entre las referidas materias al refundir las anteriores letras b), «ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas», y II), «transporte público de viajeros», y en la nueva letra g), «tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano».

En todo caso resulta evidente que en el ámbito urbano el desplazamiento de personas y cosas, el tráfico y circulación de vehículos a motor, la ordenación de los espacios comunes y su uso por todos están estrechamente vinculados entre sí y con la idea misma de movilidad. Por ello, inicialmente los Ayuntamientos han relacionado la movilidad con la ordenación de tráfico en las ciudades (Cano Campos, 2009: 392).

El régimen jurídico de las estaciones de transporte de viajeros y los centros de transporte y logística de mercancías, definidos en el artículo 127 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) constituye un buen ejemplo de la vinculación entre la ordenación del territorio y la construcción de las infraestructuras de transporte, la planificación urbanística de las ciudades, los problemas de tráfico y circulación urbana y los transportes terrestres (Carbonell Porras, 2006: 297 y ss.).

Con este alcance cabe ahora recordar el artículo 128 de la LOTT, redactado según la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, pues dispone que «el establecimiento de estaciones y centros de transporte estará sujeto al cumplimiento de las condiciones que, por razones de índole urbanística, fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial, vengan impuestas, al efecto, por la legislación reguladora de tales materias».

### **3.4. Competencias municipales en materia de tráfico y circulación**

En materia de tráfico, circulación rodada y seguridad vial los municipios cuentan con amplísimas competencias y así lo reconoce expresamente el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la

Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Su artículo 7 precisa las competencias de los municipios y las dos fundamentales respecto de la movilidad urbana son las siguientes:

- a. La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de Agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no esté expresamente atribuida a otra Administración.
- b. La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

También corresponde a los municipios la inmovilización y retirada de los vehículos en vías urbanas cuando obstaculicen, dificulten la circulación o supongan un peligro para ésta o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido; la autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías o el cierre de las vías urbanas cuando sea necesario.

Esta competencia municipal relativa al tráfico y circulación de vehículos por las ciudades comprende la de las bicicletas y su utilización de los espacios urbanos. Al respecto resultan de interés las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2013 (Ponente Excmo. Sr. Enrique Lecumberri Martí) y de 8 de marzo de 2011 (Ponente Excmo. Sr. Antonio Martí García) estimando sendos recursos de casación (nº 1851/29010 y nº 6649/200) contra dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que habían estimado parcialmente los recursos contencioso-administrativos interpuestos por varias asociaciones de vecinos contra la Ordenanza del Ayuntamiento.

Se habían anulado varios artículos de la referida ordenanza en la que se definían los itinerarios ciclistas señalizados en zonas peatonales como: «Espacio acondicionado para la circulación de bicicletas en una zona peatonal y que debe de disponer de señalización horizontal o vertical o ambas. En estos itinerarios, tiene preferencia el peatón...», al considerarlos contrarios a lo previsto en el Anexo 56 del Real Decreto Legislativo 339/1990 (Zona peatonal: Parte de la vía, elevada o delimitada de otra forma, reservada a la circulación de peatones. Se incluye en esta definición la acera, el andén y el paseo).

El Tribunal *a quo* anula parcialmente la Ordenanza por violación de la reserva de ley. Sin embargo, el Tribunal Supremo no comparte este razonamiento sobre la base de los cambios que se han producido en la movilidad urbana con la ejecución de las vías ciclistas, con la finalidad de evitar las posibles fricciones que pudieran producirse entre usuarios de los carriles bici y peatones, delimitando así, los

derechos y obligaciones de ambos. En consecuencia, afirma el Alto Tribunal, «al acotar un espacio lateral o parte de las aceras que antes era del exclusivo uso de los peatones para que puedan circular por un nuevo pasillo las bicicletas, no se conculcó con esta delimitación la zona peatonal, pues, aunque pueda quedar un poco reducida, en modo alguno significa que se deba compartir el paso de los peatones y el de los ciclistas, ya que para ello, se establece en los artículos anulados una zona específica para el carril-bici, que por ello, necesariamente deja de ser peatonal».

También se estima el recurso de casación contra los artículos de la Ordenanza que permiten «asegurar o amarrar bicicletas a árboles o elementos del mobiliario urbano cuando no existan estacionamientos para el aparcamiento de bicicletas en las vías urbanas en un radio de cincuenta metros o se encontraran todas las plazas ocupadas», ya que la Corporación municipal como titular de los bienes de dominio público –artículo 79 de la LBRL– puede autorizar excepcionalmente que se puedan estacionar las bicicletas en estos lugares públicos siempre y cuando no se perjudique la salud del árbol, ni impidan su perfecta visibilidad y siempre que no entorpezcan el paso de peatones.

El transporte realizado en el término municipal constituye una incuestionable competencia municipal y así lo reconocen las leyes y la jurisprudencia. Por tanto, corresponde a los municipios regular y ordenar los desplazamientos de personas y cosas por el término municipal (Carbonell Porras, 2001: 2301 y ss). La realización de actividades de desplazamiento de personas y cosas por las ciudades conforma uno de los intereses municipales por excelencia. Por tanto, la responsabilidad en su ordenación y regulación debe recaer esencialmente sobre los municipios. Por otra parte, los transportes urbanos son intracomunitarios, luego quedan al margen de la competencia del Estado que sólo alcanza los transportes terrestres que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.21º de la Constitución). En este contexto, son las leyes autonómicas las que deben regular los aspectos de la ordenación del transporte urbano reservados a la ley, fundamentalmente los relativos al régimen sancionador y a la adecuada coordinación de los transportes urbanos e interurbanos, especialmente en los entornos metropolitanos.

La legislación básica de régimen local reconoce expresamente la competencia de los municipios en relación con los transportes públicos de viajeros (artículo 25 de la LBRL). Corresponde a las leyes autonómicas concretar el alcance de las competencias en esta materia y lo hacen reconociendo las competencias de los municipios para la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros. Además los servicios de transporte colectivo urbano de viajeros (los realizados en autobuses que son los vehículos aptos para el desplazamiento colectivo) son obligatorios en los municipios con una población superior a 50.000 habitantes (artículo 26 de la LBRL). En el transporte urbano de viajeros, las competencias de los municipios son competencias propias, y, consecuentemente, se ejercen bajo la plena responsabilidad y autonomía municipal, correspondiendo al municipio el elenco de potestades administrativas para la realización de los intereses públicos. Con carácter general, así lo entienden también las leyes autonómicas que se muestran respetuosas con ese amplio reconocimiento competencial. Aunque la LBRL no se refiere expresa-

mente al transporte de mercancías, debe tenerse presente que en esta materia concurren otras competencias municipales como las relativas al tráfico de vehículos y la seguridad vial, la construcción de las infraestructuras, o la utilización de las vías y espacios públicos. Precisamente esta amplia perspectiva, que desborda el desplazamiento en sí mismo considerado es la que refleja la noción de movilidad urbana que analizamos.

El desplazamiento de un lugar a otro de las personas puede realizarse mediante diversos medios, y casi todos ellos pueden efectuarse en el término municipal. Procede, en consecuencia, plantearse las posibles atribuciones de los municipios respecto de los distintos medios de transporte urbano como son los transportes marítimo, fluvial y terrestre. En relación con el transporte marítimo y fluvial cabe, en principio, reconocer con apoyo en lo previsto en la LBRL una competencia del municipio para organizar su prestación siempre que se trate de transporte público de viajeros y exista una vía navegable por mar o por río dentro de un término municipal sin perjuicio del limitado alcance de este medio de transporte. El transporte terrestre incluye todos los medios de transporte que no utilizan el aire o el agua y comprende:

- El transporte por carretera, que es el realizado en vehículos automóviles que circulen sin camino de rodadura fijo, y sin medios fijos de captación de energía, por toda clase de vías terrestres urbanas o interurbanas.
- El transporte por ferrocarril, que se efectúa con vehículos que circulan por un camino de rodadura fijo que les sirve de sustentación y de guiado.
- El transporte por cable, que es el que se lleva a cabo mediante la tracción por cable sin que exista un camino de rodadura fijo como el trolebús, el teleférico y similares. Con más detalle, la Ley 4/1964, de 29 abril, de los teleféricos, se refiere a «los medios de transporte que utilicen cables o cables tractor y portador y que no tengan camino terrestre de rodadura, comprendiendo, por consiguiente, los que se destinen a la práctica de deportes de montaña, como telecabinas, telesillas y telesquíes».

Por último, la competencia municipal también comprende los transportes públicos de viajeros con medios de tracción animal. Pensemos, por ejemplo, en los famosos burro-taxis del Ayuntamiento de Mijas (Málaga) o los paseos en coches de caballo tan tradicionales en algunas ciudades españolas.

Al margen de esos otros medios, parece obvio que el transporte masivo de viajeros en un entorno urbano se realiza fundamentalmente mediante las carreteras y las vías férreas. Respecto del transporte público por ferrocarril, la competencia de los municipios en el transporte colectivo de viajeros comprende la construcción y la explotación de infraestructuras ferroviarias de superficie o subterráneas.

Por lo tanto, dentro del término municipal, los Ayuntamientos pueden construir esos caminos de rodadura fijos como el metro, el tranvía o los llamados metros ligeros en superficie que, prescindiendo de las diferencias técnicas, tienen en común la necesidad de construir un soporte material sólo apto para ese modelo de vehículo. Como es obvio, la implantación de estos medios, sobre todo si son sub-

terráneos, requiere fuertes inversiones para costear una infraestructura que, a diferencia de las calles y carreteras, está reservada al uso de los vehículos de transporte público ferroviario. Por estas razones, son medios de transporte que generalmente resultan eficaces y eficientes para resolver los problemas de transporte en las aglomeraciones urbanas que caracterizan los entornos metropolitanos, desbordando así la competencia inicialmente municipal. Por ello, la mayoría de los municipios prestan el servicio de transporte colectivo mediante autobuses que se desplazan por las mismas vías que los vehículos particulares.

Pero esta realidad no es un obstáculo para afirmar la competencia de los municipios para la construcción y explotación de infraestructuras ferroviarias dentro del término municipal. Se trata de un problema de financiación de las obras, no de competencia y, por esa razón, suele trascender el interés estrictamente municipal.

### **3.5. Urbanismo y movilidad sostenible**

Aunque las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas y a los municipios, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo establece algunos criterios básicos relativos a la movilidad sostenible. Con carácter general destaca su artículo 2, relativo al «principio de desarrollo territorial y urbano sostenible», que vincula las políticas públicas relativas al suelo con su utilización conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, y deberán propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas ha modificado este artículo 2 para incluir expresamente la movilidad sostenible en este principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Con este alcance, en la nueva redacción del apartado 3 se añade que los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano, suficientemente dotado, con una ocupación eficiente del suelo y una combinación funcional de los usos que garantice:

- a. La movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de 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.
- b. La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público, de los espacios de uso público y de los transportes públicos.
- c. El uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables.
- d. La prevención y, en todo caso, la minimización en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

La efectiva realización de estos fines se adaptará al modelo territorial adoptado en cada caso por las Comunidades Autónomas y los municipios competentes en la materia. Con este alcance y desde una perspectiva general, las legislaciones autonómicas podrán establecer estándares urbanísticos, parámetros o criterios generales para la efectiva realización de una movilidad sostenible pero serán fundamentalmente los planes de ordenación urbanística municipales los que concreten las actuaciones que en cada caso resulten necesarias: infraestructuras de transporte, aparcamientos generales a los que deberán integrar las previsiones necesarias. Con este alcance se ha afirmado que tres son los pilares del planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible: «por un lado, la clasificación y la calificación que determinarán el suelo que va a ser objeto de transformación urbanística y el uso al que va a destinarse ese suelo; por otro lado, los estándares urbanísticos relativos a la densidad edificatoria que establecerán la intensidad en la ocupación de los suelos; y finalmente, las reservas de suelo para infraestructuras de comunicación» (Agoués Mendizábal, 2009: 42).

### **3.6. A modo de breve conclusión sobre la situación del marco legal en materia de movilidad sostenible en la Comunidad Valenciana**

La Ley de movilidad de la Comunidad Valenciana está, al menos formalmente, alineada con esta idea de movilidad urbana sostenible, integrando los diversos aspectos que confluyen en una adecuada organización de los desplazamientos de las personas y las cosas en las ciudades. Sin perjuicio del análisis detenido de esta norma en otros trabajos de esta obra,<sup>2</sup> interesa ahora destacar, a modo de conclusión, que con carácter general contempla los distintos ámbitos materiales de acción pública de competencia autonómica y local que hemos venido detallando. Así, junto con los principios y objetivos generales de la movilidad, los diferentes tipos de planes de movilidad o la promoción de los desplazamientos no motorizados, dedica su Título II a los transportes públicos de viajeros, y, el Título III, a las infraestructuras de transporte.

2. Véanse, en concreto, los trabajos de la tercera parte de esta obra y, muy especialmente, los de Andrés Boix y Reyes Marzal sobre estructura, principios y contenidos de la ley valenciana de movilidad (nota de los editores).



# 4 Movilidad sostenible en áreas urbanas: conceptos legales e instrumentos\*

Michael Fehling  
*Profesor de Derecho Público*  
*Bucerius Law School de Hamburgo*

4.1. Introducción. 4.2. Transporte público y movilidad sostenible. A) El marco conceptual del Reglamento (CE) nº 1370/2007. B) Integración de las reglas europeas en el Derecho nacional. 4.3. Movilidad en vehículo privado y movilidad sostenible. A) Tasas de congestión y otros mecanismos similares de peajes urbanos. B) Movilidad sostenible con base en vehículos eléctricos. 4.4. Conclusiones.

## 4.1. Introducción

La política europea de transporte está cambiando gradualmente. Durante largo tiempo la legislación de la Unión Europea en estas materias se ha concentrado exclusivamente en la apertura de mercados o en el fomento de la competencia. Sin embargo, la Comisión Europea empieza ahora a reconocer la importancia, también, de la movilidad sostenible. En el Libro Blanco de 2011 *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system* (Com (2011) 144 final, 28.3.2011) la Comisión se refiere al objetivo de reducir las emisiones de efecto invernadero para el año 2030 en el sector del transporte un 20% respecto de su nivel en 2008. El transporte urbano es responsable de prácticamente un cuarto de estas emisiones de CO<sup>2</sup> imputables al mercado del transporte. Téngase en cuenta, además, que las ciudades sufren particularmente como consecuencia de los problemas de congestión, mala calidad del aire y conta-

\* Texto traducido del inglés por Andrés Boix Palop (profesor de Derecho administrativo, Universitat de València. Estudi General).

minación acústica. Por ello, señala el documento, necesitamos cambiar con urgencia a un modelo de transporte urbano más limpio y garantizar los desplazamientos cotidianos poniendo en marcha nuevas tecnologías e incrementando la cuota de mercado del transporte público.

Esta aproximación más amplia, que integra criterios de competencia, protección ambiental e incluso objetivos de tipo social se adapta mucho mejor al título referido a «Transportes» del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Aunque los artículos 91 a 100 del TFUE se ocupan esencialmente de la creación de un mercado único europeo en materia de transporte, el artículo 91 explícitamente se refiere a todos los «objetivos de los Tratados» como eje fundamental de la política de transporte común. La protección ambiental y la sostenibilidad son en la actualidad fines centrales de los tratados que se recogen tanto en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE) como en el artículo 11 TFUE (Fehling, 2014a: §63-66). En relación con la polución del aire y la contaminación acústica, la correspondencia con otro prominente objetivo de la Unión Europea es estrecha (artículo 9 TFUE). A fin de incentivar éste y otros objetivos en materia de transporte (por ejemplo objetivos sociales, cfr. artículo 93 TFUE), el artículo 91.1 a) TFUE atribuye a la Unión la capacidad para legislar y desarrollar Derecho europeo derivado (especialmente reglamentos y directivas) siempre en el marco del respeto debido al principio de subsidiaridad (artículo 5.3 TFUE). En contra de lo que afirma cierta doctrina (Jung, 2011: 6), no existe una jerarquía entre los distintos objetivos del Derecho europeo del transporte. Es sólo debido a razones históricas que las reglas más detalladas de los artículos. 91-100 TFUE se orientaran primariamente a la apertura de estos mercados. Las instituciones políticas de la Unión Europea y en un segundo nivel los diferentes Estados Miembros (potencial, pero no necesariamente) han de equilibrar todos los intereses en conflicto en la búsqueda del bien común en las políticas de transporte (Fehling, 2014a: §53-54; cfr. Epiney, 2013: §111-112).

El presente trabajo se va a centrar en el estudio de la interacción de los niveles europeo y nacional en el desarrollo de estrategias legales e instrumentos para promover la movilidad sostenible en áreas urbanas, con especial atención a Alemania, pero con alguna mirada también a Gran Bretaña y Francia. Para los transportes públicos (véase *infra* 4.2) el centro de atención es el Reglamento (CE) nº 1370/2007.<sup>1</sup> Desde hace años la discusión legal se ha centrado en la interpretación de este reglamento y todavía quedan cuestiones por resolver (véase *infra* 4.2.A). En estos momentos, compete a los Estados Miembros llevar el nuevo régimen regulatorio a la práctica. Para hacerlo, el siguiente reto es adaptar la legislación nacional a las nuevas demandas en materia de regulación del transporte (4.2.B). En lo que se refiere a la movilidad individual (*infra* 4.3), las estrategias para redu-

1. Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/1969 y (CEE) nº 1107/1970 del Consejo (DOUE nº 315, de 3 de diciembre de 2007, p. 1).

Las emisiones de dióxido de carbono en las ciudades tienen lugar esencialmente a escala nacional. Para un desarrollo más pormenorizado, se analizarán las tasas de congestión (4.3.A) y los instrumentos de incentivo de la movilidad eléctrica (4.3.B). Como consecuencia de la fuerte dependencia (no sólo financiera) entre alguno de los diferentes instrumentos que se emplean para la mejora de la movilidad sostenible urbana, este trabajo se cierra con un breve análisis de los instrumentos de planeamiento necesarios para crear un marco coherente (4.4).

## **4.2. Transporte público y movilidad sostenible**

El Reglamento CE 1370/2007 se aplica a los servicios de transporte público de pasajeros en su conjunto, no sólo a los de ámbito urbano. Sin embargo, es en las áreas urbanas donde el transporte por medio de autobús es más importante. En zonas densamente pobladas, también los servicios de transporte ferroviario juegan un papel destacado en los flujos de transporte cotidianos, especialmente por motivos laborales.

### ***A) El marco conceptual del Reglamento (CE) nº 1370/2007***

El propósito principal del reglamento es incentivar la movilidad sostenible permitiendo a las autoridades públicas competentes intervenir para «garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado se hubiera permitido prestar» (artículo 1.1 Reglamento (CE) nº 1370/2007 en relación con el artículo 14 TFUE). A este fin, el reglamento insta los «contratos de servicio público» como el instrumento legal para que las autoridades otorguen a un operador de su elección bien un derecho exclusivo, bien una compensación (o ambos) para equilibrar las obligaciones de servicio público que se le puedan imponer (artículos 3 y 4 Reglamento (CE) nº 1370/2007). Los servicios de pasajeros establecidos a partir de bases exclusivamente de mercado, sin derechos exclusivos ni subsidios públicos, quedan fuera de esta regulación europea.

El nuevo marco regulatorio trata de conseguir diferentes objetivos (Fehling, 2010: §80-92; y 2014b; 43-47). En primer lugar, promover la competencia en el mercado del transporte. En general, los contratos de servicio público se otorgan a partir de un procedimiento de concurso competitivo, cuyas bases fija el artículo 5.3 del propio Reglamento (CE) nº 1370/2007, que básicamente exige cumplir con los estándares establecidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para la concesión de servicios. La negociación está permitida, siempre y cuando los principios de transparencia y no discriminación sean respetados. Sin embargo, si el servicio entra dentro del ámbito de aplicación de las Directivas de Contratos de servicio o de servicios públicos 2004/17/CE ó 2004/18/CE, en ese caso los procedimientos más estrictos de las directivas serán de aplicación (artículos 5.1 Reglamento (CE) nº 1370/2007). Excepto en caso de prohibición por parte del Derecho nacional, la competencia competitiva puede ser excluida prestando el servicio por

sí misma o concediendo el contrato de servicio público directamente a «un medio propio», a un operador de la propia Administración o sobre el que ejerza un control análogo. Como es sabido, y de acuerdo con el principio de neutralidad de la Unión respecto de las formas de propiedad, los Estados tienen la opción de «hacer o comprar» (Skovgaard Olykke, 2008: §70). En el artículo 5.2 del reglamento el término se define con más amplitud que en la jurisprudencia del TJUE en relación con las directivas de contratos, comenzando con el caso *Teckal* (para una detallada exposición del caso, Kekelekis, 2010: 208-2011). La correcta interpretación de lo que pueda ser un medio propio admitido por el Derecho europeo en este ámbito es un punto esencial de la discusión jurídica actual en la materia. En el sector del ferrocarril (sin tener en cuenta otros sistemas de transporte por raíles como el metro o el tranvía) esta adjudicación directa es siempre posible sin exigencias adicionales (artículo 5.6 Reglamento (CE) n° 1370/2007).

El segundo objetivo de la norma es evitar la sobrecompensación de acuerdo con los límites establecidos por las normas en materia de ayudas de Estado. En este contexto la regulación trata de codificar los criterios establecidos con base en los artículos 93 y 107 TFUE desde la sentencia *Altmark Trans* del TJUE.<sup>2</sup> Si existe un procedimiento de concurrencia competitiva no harán falta salvaguardias adicionales porque la competencia se considera suficiente para garantizar que no se produzca una sobrecompensación que pueda ser considerada ayuda que vaya más allá de lo permitido por el Derecho de la Unión. Pero en casos de adjudicación directa la compensación debe cumplir con una serie de criterios establecidos en el anexo al Reglamento (Skovgaard Olykke, 2008). La discusión legal se centra en la cuestión de si este anexo es una concreción apropiada de los criterios (en particular del cuarto de ellos) establecidos en *Altmark* (criticados por Lübbig, 2008: §25-27; Nettesheim, 2009: 1449, 1453-1454; defendidos por Fehling, 2014a: § 38). La complejidad de los mismos, junto al alto riesgo de aplicación inapropiada, en teoría supone un incentivo para que las autoridades acudan por defecto a los procedimientos de concurrencia competitiva (Fehling/Niehnus, 2008: 662, 666; Fehling, 2014a: §38; también defendiendo esta tesis Avanzata, 2010: 40).

El desarrollo de la movilidad sostenible no se menciona explícitamente en el texto de la regulación. Pero la expectativa de servicios mejores y más baratos está destinada a extender la cuota de mercado de los transportes públicos y en consecuencia está llamada a reducir el tráfico de automóviles y las emisiones derivadas del mismo (Fehling, 2010: §10). Para hacer el transporte público de pasajeros en sí mismo más sostenible (*eco-friendly*), las autoridades competentes son libres de establecer criterios cualitativos en orden a mantener o elevar los estándares de exigencia ambiental (Considerando 17 del Reglamento (CE) n° 1370/2007). Con esta finalidad existen dos posibles estrategias. Una primera es que las autoridades pueden establecer umbrales de emisión (incluso una regla de «cero emisiones») y otras especificaciones o reglas técnicas similares para los autobuses como par-

2. TJUE, Caso C-280/00 *Altmark Trans GmbH v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] ECR I-7747.

te de las obligaciones de servicio especificadas en los documentos del concurso que se realice. En la contratación pública, las autoridades contratantes pueden con toda libertad escoger cuáles son los bienes y servicios que desean comprar. Una segunda posibilidad es que las características ambientales sean parte de los criterios de adjudicación del contrato (cfr. Fehling/Niehnus, 2008: 662, 666). Esta aproximación es más dinámica que la mera determinación mínima de estándares (técnicos). Cuanto más elevado sea el peso relativo que se atribuye a estos criterios ambientales en el pliego de condiciones, mayor importancia tendrán a la postre en el proceso de adjudicación competitiva. Estas posibilidades son plenamente coherentes con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En particular, en el caso *Concordia Bus*,<sup>3</sup> el tribunal reconoció que las Administraciones contratantes podían establecer umbrales máximos de emisión entre los criterios para determinar la oferta económicamente más ventajosa, dado que la reducción de emisiones es un factor que también conlleva una importancia económica para la autoridad contratante (cfr. Schneider, 2003: 1186, 1190-1191).

Un problema mayor es cómo definir las concesiones de servicio público, que están sometidas en su totalidad al régimen del nuevo reglamento, por oposición a los contratos de servicios para los que, en lo referido a los servicios de autobús y tranvía, se aplicarán las Directivas de contratos 2004/17/CE y 2004/18/CE.<sup>4</sup> El criterio clave a efectos de diferenciar un caso de otro es la atribución del riesgo económico en el contrato. Una concesión presupone que el operador asume el riesgo económico inherente a operar el servicio en cuestión, obteniendo del usuario una parte significativa de sus ingresos.<sup>5</sup> Por el contrario, un servicio de los definidos por las directivas de contratación se caracteriza por la idea de que el operador es reembolsado por el Estado hasta el punto de que no afronta un riesgo considerable que dependa del hecho de atraer o no a suficientes pasajeros (Avanzata, 2010: 39-40). La evaluación de si, y hasta qué punto, el riesgo de explotación es en efecto del operador, requiere de un cuidadoso análisis económico y presenta siempre el peligro de ser cuestionado por los tribunales (Fehling/Niehnus, 2008: 663-664).

En mi opinión, esta forma de diferenciar unos supuestos de otros no es adecuada para una materia como el transporte público (Fehling, 2010: §10). Aunque los

3. TJUE, Caso C-513/99 *Concordia Bus Finland Oy Ab, formerly Stagecoach Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne* [2002] ECR I-72, at [64]-[65].

4. Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, DOUE 10 de abril de 2004, p. 1; y Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, DOUE de 10 de abril de 2004, p. 114.

5. Compárese con la definición del artículo 1.4 de la citada Directiva 2004/18/CE y con la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario 2000/C 121/02, DOUE nº 121, 29 de abril de 2000. Véase también la jurisprudencia del TJUE, Caso C-274/09 *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler v Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau* [2011] ECR I-1335, at [24 et seq.].

requerimientos procedimentales para la realización de la adjudicación en ambos regímenes legales no son tan diferentes; las directivas de contratación y la jurisprudencia sobre las mismas dificultan la adjudicación del contrato a un operador que tenga la condición de medio propio de la Administración. Este factor incentiva la privatización de los sistemas de metro o transporte por medio de autobús y en consecuencia tiende a destruir el equilibrio entre el sector público y el privado. En contra de lo que suelen manifestar al respecto las instituciones europeas, el Acuerdo Internacional en materia de Contratación Pública (*GPA, Agreement on Government Procurement*) de la Organización Mundial de Comercio (*WTO*) no va precisamente en la línea de dar prioridad a la contratación pública.

## B) Integración de las reglas europeas en el Derecho nacional

El Reglamento (CE) n° 1370/2007 es de aplicación directa en todos los Estados Miembros, sin necesidad de transposición por medio de ley interna (artículo 288.2 TFUE). Sin embargo, dado que la regulación sólo cubre una parte de los procedimientos y en ocasiones establece únicamente estándares mínimos, es necesario que sea completado por medio de la regulación interna. Por ejemplo, a efectos de determinar si han de preverse tarifas especiales o incluso la gratuidad del transporte para estudiantes, discapacitados o personas mayores; los Estados miembros pueden optar por que las compensaciones derivadas de estas tarifas especiales no sean afectadas por la regulación europea según el artículo 3.3 del Reglamento (CE) n° 1370/2007 (Otting/Olgemöller, 2012: 436 y ss.). Adicionalmente, los Estados miembros pueden introducir precisiones sobre el procedimiento de adjudicación y optar por un procedimiento de adjudicación abierto formalizado en la línea con los de las directivas de contratación o si por el contrario optan por admitir procesos de negociación (Griem/Mosters, 2009: 1, 14 y ss.; Knauff, 2011: 655 y ss.).

Una de las cuestiones doctrinales más complejas es cómo combinar esta nueva manera de entender los contratos de servicio público con la tradicionalmente conocida por los Derechos nacionales como licencia de los operadores. En este contexto, ha de tomarse una decisión respecto de la coordinación de los servicios que se prestan en régimen de libre mercado (que no entran dentro de la regulación contenida en el Reglamento (CE) n° 1370/2007) con los servicios subsidiados o realizados con un reconocimiento de exclusividad, a los que sí se aplica la regulación. Por último, los Estados miembros están explícitamente obligados (artículo 5.7) a establecer mecanismos eficientes y rápidos de control judicial de las decisiones administrativas adoptadas respecto de estos contratos de servicios públicos. En cuanto a este control judicial, una vez más, sería necesaria una coordinación entre los contratos de servicio público y los procesos judiciales derivados de los procedimientos administrativos de concesión de esas licencias.

a) En *Alemania*, en noviembre de 2012, se reformó la Ley de Transporte de Pasajeros (*Personenbeförderungsgesetz – PBefG*) a fin de hacer frente a estos retos. Tradicionalmente, es labor de las autoridades regionales competentes (*Aufgabenträger*) definir el ámbito y calidad, incluyendo estándares medioambientales de las políticas locales de transportes y en general de la planificación del transporte

local (§ 4 (3) PPefG). Aunque los servicios subsidiados de pasajeros siguen siendo una excepción en el modelo concebido por la ley, y son regulados por ello en muy pocos preceptos (en particular §§ 8a, 8b PBefG), lo cierto es que, por razones económicas, son dominantes en la práctica (Fehling/Niehnus, 2008: 662, 667) y deben por ello en estos momentos, de acuerdo con el reglamento europeo, ser adjudicados dentro del marco establecido para los contratos de servicio público (§ 8a PBefG). Con base en el artículo 3.3 del Reglamento (CE) n° 1370/2007, el legislador alemán estaba únicamente en condiciones de excluir las previsiones generales en relación con las tarifas de estudiantes (§ 46a PBefG) y viajes gratuitos para personas con discapacidad (compárense las §§ 145 y ss. SGB X) de la aplicación del reglamento (§ 8a(4) PBefG). El procedimiento de adjudicación competitiva establecido se estructura de forma similar al procedimiento negociado con publicidad de las directivas de contratación (en la línea del artículo 30 de la Directiva 2004/18/CE). Los estándares medioambientales no se mencionan en las previsiones que regulan estos procedimientos de adjudicación (§ 8b PBefG), pero pueden ser integrados en el mismo como se ha puesto de manifiesto con anterioridad. La Ley alemana de Transporte de Viajeros admite explícitamente la adjudicación directa del servicio a un operador que dependa de la Administración, a través de la adjudicación a un medio propio (§ 8a(3) PBefG). En Alemania, el transporte público ha sido un ámbito tradicionalmente dominado por empresas municipales y precisamente por ello el Derecho alemán ha sido una fuerza activa en la consecución de ciertas excepciones a las reglas generales del Derecho europeo en el ámbito de los contratos *in-house* (Pünder, 2009, §82-83). De hecho, ya existen diversos casos ante los tribunales alemanes relativos a si los requisitos que permiten este tipo de contratación han sido respetados o no.<sup>6</sup> Esta situación jurídica se complica adicionalmente por la dificultad derivada de trazar una clara línea divisoria entre concesiones regidas por el reglamento y contratos de servicio realizados dentro del ámbito de aplicación del régimen más estricto, como hemos mencionado antes, de las directivas de contratos. Esta cuestión está llamada asimismo a ser un importante campo de batalla jurídico en el futuro.<sup>7</sup>

6. Veáanse las Sentencias del OLG Düsseldorf de 2 de marzo de 2011 – VII-Verg 48/10, *Neue Zeitschrift für Baurecht (NZBau)* 2011, p. 244 y pp. 250-251; y de OLG Düsseldorf 7 de noviembre de 2012 – VII-Verg 11/12, *Neue Zeitschrift für Baurecht (NZBau)* 2013, p. 187 y p. 188. Algunos autores han cuestionado si esta adjudicación interna respeta derechos básicos como el derecho a elegir profesión u oficio (artículo 12 GG) de los operadores (Ziekow, 2009: 865, 869-871). Sin embargo, esta alegación no es convincente (Nettesheim, 2009: 1449, 1453). Los tribunales alemanes nunca han dudado de la constitucionalidad de estas adjudicaciones directas.

7. Así se reconoce en las Sentencias del OLG Düsseldorf de 21 de julio de 2010 – VII-Verg 19/10, *Neue Zeitschrift für Baurecht (NZBau)* 2010, p. 582, y and OLG Düsseldorf de 2 de marzo de 2011 – VII-Verg 48/10, *Neue Zeitschrift für Baurecht (NZBau)* 2011, p. 244. Véase también Deuster/Sascha (2011: 340, 341-342) quienes consideran que hay una concesión de servicio público sólo si el operador obtiene más de la mitad de sus ingresos de los usuarios. Hay también pronunciamientos más flexibles de tribunales como el de Karlsruhe

Cualquier compañía, con independencia de que sea privada o de propiedad estatal, necesita un permiso para desarrollar servicios de transporte público en una ruta concreta (Genehmigung, § 2 PBefG). Este permiso tiene no solo una función de policía (prevención de peligros) sino que tradicionalmente ha servido también como mecanismo de competencia regulada informalmente (véase el § 13 PBefG), porque normalmente solo una compañía podía obtener el permiso para una ruta concreta (Knauff, 2012: § 27). Este monopolio con base en la exclusividad de las rutas debía evitar la competencia salvaje en el mercado concreto (*Wettbewerb auf einem Markt*), sustituyéndola por una competencia para lograr el mercado (*Wettbewerb um einen Markt*). Sin embargo, tras la reforma, la competición por conseguir la gestión subsidiada de líneas de autobús o de servicios de metro ya no se producirá en el marco de una especie de «concurso de belleza» («beauty contest») sino en una competición por lograr la adjudicación de un contrato de servicio público dentro del marco de un procedimiento de adjudicación mucho más formalizado. En principio, sólo el ganador de la concurrencia competitiva en una primera fase podrá lograr después el permiso en la segunda fase (§ 13(2) n° 2 PBefG). Como consecuencia, las reclamaciones de los contendientes que no hayan tenido éxito o de otros concurrentes han de enfrentarse en la actualidad a una concesión de servicio público, y no a una simple concesión de un permiso o autorización para operar una ruta. A partir de la modificación de la Ley alemana de Transporte de Viajeros (§ 8a(7) PBefG), el control judicial de estos procesos tiene lugar ante las Cámaras de la Competencia de los Tribunales Superiores de los distintos *Länder* (*Wettbewerbsenate der Oberlandesgerichte*), y no ante las tradicionales cortes contencioso-administrativas (*Verwaltungsgerichte*), que han resuelto tradicionalmente las cuestiones relativas a permisos y autorizaciones. El control judicial de los procedimientos de adjudicación en concurrencia competitiva se realiza tras una notificación a los competidores que no han logrado el contrato y siempre antes de la conclusión del contrato de servicio público (§ 8b(7) PBefG). Sin embargo, este procedimiento de revisión, que es el mismo que el previsto para el control judicial en las directivas de contratos (§ 101a, § 101b Competition Act [*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB*]), no está adaptado para la revisión en sede judicial de una adjudicación directa a un medio propio porque, en tal caso, no se ha producido el procedimiento de adjudicación en concurrencia competitiva (Fehling/Sennekamp, 2009: 111, 124-134). En relación con esta cuestión, las nuevas previsiones legales (en particular § 8a(5)(7), § 8b(7) PBefG) todavía dejan abiertas muchas cuestiones jurídicas. De acuerdo con el reglamento (artículo 7.4 Reglamento (CE) n° 1370/2007), la autoridad competente ha de exponer las razones para la adjudicación directa de este contrato de servicio público en los casos en que así lo decida (§ 8a(5) PBefG) pero no está aún claro, aunque parece razonable, que este tipo de decisiones puedan ser controladas empleando los instrumentos al uso para el control de la discrecionalidad administrativa.

de 9 de octubre de 2012 – 15 Verg 12/11, Gewerbearchiv (GewArch) 2013, pp. 2627. Lo cierto es que estas decisiones tampoco dan un gran espacio a las concesiones de servicios (Jennert, 2005: 131, 134-135; Michaels, 2011: 969, 974).

b) En el caso de *Gran Bretaña* debería ser, al menos en teoría, mucho más fácil ajustar la nueva regulación proveniente del Derecho europeo a sus normas nacionales. Desde la gran privatización y desregulación operada en los años 80, los contratos para el transporte de autobús y los mecanismos de concurso competitivo (sec. 89 Transport Act 1985) han dominado, al menos en Londres.<sup>8</sup> Las compañías privadas tienen una gran cuota de mercado en el mercado del autobús y el Derecho inglés nunca ha contemplado mecanismos privilegiados para la contratación *in-house*. Así, a diferencia de lo ocurrido en Alemania, los mecanismos de competencia en el mercado eran ya familiares en el sistema inglés de la Ley de Transportes de Pasajeros británica. No obstante, algunas cuestiones, al igual que en Alemania, están siendo discutidas también; por ejemplo la cuestión de la agrupación de rutas unidas en una sola adjudicación o la posibilidad de que se permita a los operadores realizar ofertas vinculadas a la obtención de bloques de licencias, dado que ambas prácticas pueden tener un efecto adverso para la competencia real y efectiva,<sup>9</sup> aunque a la vez impiden que se produzca un efecto de desceme, consistente en realizar sólo ofertas para las rutas más rentables (*cream skimming*) (Fehling, 1995: 600, 608-609). Por ejemplo, también son sistemas en los que requiere a los operadores de autobuses que deseen usar estaciones de autobuses y otras instalaciones de propiedad pública que inviertan en autobuses más ambientalmente eficientes a lo largo de un determinado período de tiempo.<sup>10</sup> Así como las compañías que operan las rutas de autobús pueden realizar «objeciones admisibles» a la aplicación de ciertos estándares, esta posibilidad no se aplica a operadores que reciben ayudas y subsidios estatales con la intención específica de que se cumplan estos requisitos.<sup>11</sup> Incluso si, en un procedimiento de licitación, este tipo de obligaciones pudieran tener un efecto adverso en la competencia real en el mercado se consideraría justificado si la licitación del contrato, a resultados del mismo, produce ciertos beneficios que se entiendan proporcionados.<sup>12</sup>

Al margen de los contratos licitados, el Derecho inglés también exige un permiso para operar; pero ambos instrumentos se relacionan de un modo diferente a

8. Para más detalle puede consultarse el informe del Departamento de Transporte (*Office of Fair Trading*), *Guidance to the application of competition law to certain aspects of the bus market following the Local Transport Act 2008*, marzo, 2009, n° 10.1-10.4, <<http://www.offt.gov.uk/OFTwork/consultations/competition>> [consulta 15 de enero de 2014].

9. Véase el informe del Departamento de Transporte (*Office of Fair Trading*), *Competition law* (38), n° 10.5-10.6.

10. Véase el informe del Departamento de Transporte (*Office of Fair Trading*), *Competition law* 38), Annex B: application of the part 1-test to the quality partnership scheme, n° B22-B25.

11. Véase *Department for Transport*, *The Local Transport Act 2008 – Quality partnership schemes: statutory guidance to English local transport authorities and metropolitan district councils*, marzo, 2009, n° 71, <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090607112847/>>, <<http://www.dft.gov.uk/adobepdf/165237/299192/qps.pdf>> [consulta 15 de enero de 2014].

12. Véase el citado document elaborado por el Department of Transport (*Office of Fair Trading*), *Competition law* 38), n° 10.7-10.10; *Department for Transport*, *Quality partnership schemes* 43), n° 100-105.

como lo hacen en Alemania. A las licitaciones sólo pueden concurrir operadores que tienen ya una licencia de operador o un permiso equivalente (sec. 22 Transport Act 1985), que habilita a su titular a operar el tipo de servicios locales que se van a adjudicar. En el lenguaje del Derecho de contratos, la licencia del operador o el permiso es una precondition, un requisito, para su admisibilidad como contendiente.<sup>13</sup> El procedimiento de licitación está definido idealmente de modo muy semejante al procedimiento abierto de las directivas de contratos pero, en caso de que se considere necesario por razones de tipo tanto técnico como de mercado, los responsables de la licitación pueden entablar negociaciones con una lista reducida de participantes en la licitación.<sup>14</sup> Dada esta situación, el legislador inglés no ha considerado necesaria una reforma de la Ley de Transporte de Pasajeros a fin de dar cumplimiento al nuevo Reglamento europeo. Ahora bien, en la práctica las cosas parecen no ser tan sencillas. El Departamento de Transporte ha emitido varios cientos de páginas con instrucciones a modo de guía respecto de cómo aplicar la Ley de Transportes Locales. Pero cuando nos referimos a las normas europeas en materia de contratos,<sup>15</sup> incluyendo las reglas derivadas del nuevo Reglamento (CE) n° 1370/2007 de la Unión Europea, el comentario contenido en la guía es más bien escueto: «Transport Authorities in any doubt as to the obligations arising by virtue of EU procurement law should seek appropriate legal advice».<sup>16</sup>

Algo más puede decirse respecto de la Ley de Ayudas de Estado. La *Concession Bus Travel Act* de 2007 pone en pie un sistema obligatorio para todo el territorio para las concesiones de servicios de transporte por autobús que garantiza a los residentes de 60 años o más y a las personas con discapacidad billetes gratuitos en ciertas horas de menor demanda en cualquier lugar de Inglaterra. Cada autoridad administrativa ha de reembolsar a los operadores estos gastos en su área de actuación, por la vía de reintegrar estos ingresos no percibidos con fondos públicos. Aparentemente, la norma no excluye este tipo de previsiones del ámbito del reglamento, a pesar de que habría sido posible según su artículo 3 (como ha sido empleado, en parte, en Alemania). Los informes de evaluación legislativa consideran por ello que los operadores no han de ser en ningún caso sobre-compensados porque, en tal caso, esa actuación constituiría una ayuda de Estado contraria a las obligaciones emanadas del Derecho europeo. Para adherirse al artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1370/2007 y al anexo del mismo, las mencionadas guías elabo-

13. Department for Transport, *Quality contracts schemes* 41, n° 81.

14. Véase el documento *Transport for London* 41, n° 5, en particular n° 5.8.

15. Las citadas Directivas 2004/17/EC y 2004/18/EC han sido transpuestas al Derecho inglés por medio de las mencionadas guías Public Contracts Regulations 2006 (SI 2006/6) y 2006 (SI 2006/5), que recoge el documento Department for Transport, *Quality contracts schemes* 41, n° 85.

16. «Las autoridades encargadas del transporte, en caso de cualquier duda referida a las obligaciones derivadas de las normas en materia de contratación de la Unión Europea, deberán proveerse del debido asesoramiento jurídico», Department for Transport, *Quality contracts schemes* 41, n° 87.

radas por el Departamento de Transporte tienen en cuenta el «beneficio razonable» –previsible– de los operadores a fin de calcular el reembolso apropiado.<sup>17</sup>

c) En *Francia*, por su parte, existe una larga tradición que entiende el transporte público como *service public*. La competencia no se combina fácilmente con este concepto. La doctrina reconoce que el modelo está por ello obligado a una importante transformación bajo las nuevas normas derivadas del Reglamento europeo, lo que supone un reto similar al que los alemanes afrontan a la hora de evolucionar su tradición de *Daseinsvorsorge*.<sup>18</sup>

La discusión legal se concentra territorialmente en París (y en general en la región de *Île de France*), en la medida en que se trata del área urbana de mayor importancia para el transporte público. Una nueva ley de 2009 (*Loi n° 2009-1503*) en relación con la organización y regulación del transporte público ha modificado (en su artículo 5) las antiguas reglas en la materia, de manera que el actual monopolio público (*Régie autonome des transports Parisiens – RATP*) ha sido temporalmente limitado, con la idea de hacerlo compatible con las nuevas reglas provenientes del Derecho de la Unión Europea. Sin embargo, es cuestionable que el extraordinariamente largo período de transición (que llega hasta 2024 para los autobuses, hasta 2029 para los tranvías y hasta 2039 para el metro) sea compatible con el artículo 8.3 del Reglamento CE 1370/2007. Hasta la fecha ni siquiera existen contratos de servicio público con la RATP que sean equiparables a los contratos de servicio público previstos por el reglamento europeo (*Karpenschif*: 2011: 1357 y ss.; *Vieu*, 2010: 297 y ss.). De manera que el proceso de adopción en Francia de los nuevos esquemas parece ir con cierta lentitud.

En otras regiones de Francia no existen, aparentemente, monopolios a largo plazo de este tipo. Las autoridades regionales o locales ya pueden, de hecho, elegir entre iniciar un proceso de licitación o asignar directamente una concesión de servicio público.<sup>19</sup> Una adjudicación directa tiene lugar, en estos momentos, sólo en un 10% de los casos (Dreyfus, 2013: 363, 387-388). Existen, además, mecanismos de revisión y control judicial y, en general, se puede considerar que las normas que regulan la «delegación» del *service public* se tienen por compatibles con el reglamento europeo (*Broussolle*, 2008: 393 y ss.). Sin embargo, sería necesario examinar los detalles con más atención, lo que, hasta donde me consta, no se ha producido todavía a nivel doctrinal.

17. Véase el *Memorandum to the Transport Select Committee, Post Legislative Assessment of the Concessionary Bus Travel Act 2007*, presented to Parliament by the Secretary of State for Transport, by Command of Her Majesty, julio de 2012 ([www.dft.gov.uk](http://www.dft.gov.uk)), en particular n° 39.

18. Para una comparación de las tradiciones de *Daseinsvorsorge* y *service public*, véase *Bullinger* (2003: 597 y ss.).

19. Véase a estos efectos la conocida como *loi Sapin*: *Loi n° 93-122 of 29 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*. Esta ley también se encarga de regular las concesiones en materia de tráfico (*Avanzata*, 2010: 42).

En resumen, analizando la situación en estos tres países (Alemania, Gran Bretaña y Francia) puede concluirse que es todavía demasiado pronto para emitir un juicio definitivo sobre el impacto del Reglamento (CE) n° 1370/2007 en relación a la competencia efectivamente introducida en el sector y sus efectos ambientales. Queda por zanjar la discusión respecto a si más competencia va a conducirnos a un transporte público mejor, y no sólo mejor sino también más respetuoso con el medio ambiente, así como la cuestión de si son los servicios de transporte privados o por el contrario los de propiedad pública los que sirven mejor al interés público a la hora de lograr mejoras en materia de movilidad sostenible.

### 4.3. Movilidad en vehículo privado y movilidad sostenible

Con el fin de incrementar la movilidad sostenible en áreas urbanas no es suficiente con trabajar únicamente el transporte público. Dado que el transporte público y el realizado individualmente pueden al menos parcialmente sustituirse mutuamente, la cuota de mercado del transporte público sólo puede incrementarse de manera sustancial si a la vez se reduce el uso del vehículo privado en las ciudades. Pero ha de tenerse en cuenta a estos efectos que el transporte público en ningún caso podrá nunca satisfacer todas las necesidades de movilidad de un área urbana. Por esta razón hay que lograr que la movilidad en vehículo privado –que siempre va a existir– sea cada vez más ambientalmente respetuosa.

En lo que se refiere a esta parte de la movilidad, que podríamos llamar «movilidad individual» y que se realiza esencialmente por medio del vehículo privado, no hay un Derecho europeo derivado coherente como, en principio, lo es el Reglamento (CE) n° 1370/2007 para el transporte público. Hay, por supuesto, algunas directivas que se refieren a los umbrales máximos de emisión de dióxido de carbono de los automóviles y demás asuntos conexos.<sup>20</sup> Sin embargo, para reducir y modernizar la movilidad privada en áreas urbanas, ciertos instrumentos de incentivo económico son más importantes que el «orden y mando».

#### A) Tasas de congestión y otros mecanismos similares de peajes urbanos

Las tasas de congestión o, más en general, los peajes urbanos de diversa índole (*road pricing in the city*, en alemán peaje urbano, *City Maut*) pueden resultar atractivos por dos razones (*Bellmann/Eichinger/Eisenkopf/Knorr*, 2009: 4-10). En

20. Los más importantes son el Reglamento (CE) n° 443/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 por el que se establecen normas de comportamiento en material de emisiones de los turismo nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO<sup>2</sup> de los vehículos ligeros; y la Decisión de la Comisión de 11 de diciembre de 2012 en desarrollo del mismo, estableciendo concretos límites de emisión y el calendario al efecto. Para un comentario sobre estas normas Fehling, 2014a: §75; y Schäfer, 2012: §83.

primer lugar, pueden contribuir a establecer una dinámica de concurrencia entre el transporte público y los medios de movilidad privada individual. Un principio básico de la economía establece que cada usuario de un recurso debe asumir los costes íntegros que genera por el uso de ese recurso en particular. En el caso que nos ocupa, los impuestos de circulación o tributos especiales al carburante únicamente cubren los costes de mantenimiento de la infraestructura viaria. Las tasas de congestión en relación a las emisiones de cada vehículo pueden ayudar a internalizar los costes sociales de la congestión (incluyendo la pérdida de tiempo para todos los conductores), del ruido y de la polución (Puls, 2008: 29 y ss.). En segundo lugar, el establecimiento de peajes urbanos puede incrementar los ingresos que se destinen a la financiación del transporte público, para lo que ha de tomarse en consideración también que el transporte público, por comparación, causa unos efectos ambientales mucho menos negativos. Debido a las siempre presentes estrecheces financieras es cada vez más difícil subsidiar las redes de transporte público utilizando para ello exclusivamente el dinero obtenido de los impuestos ordinarios. Junto a los ingresos obtenidos por cobrar el aparcamiento en vías públicas, los peajes urbanos podrían ayudar a compensar las cuentas.

Sin embargo, no ha de perderse de vista que ambos objetivos (el económico y el ambiental) no son fáciles de combinar; y puede darse el caso de que muy rápidamente, al poner en marcha estos mecanismos, nos encontremos con la necesidad de adoptar decisiones difíciles por existir intereses en conflicto. Por una parte, si los peajes urbanos entendidos como tasas de congestión tienen éxito desincentivando el uso del vehículo privado, entonces las autoridades locales van a recaudar menos dinero, lo que puede resultar insuficiente a efectos de lograr financiación suficiente para mejoras sustanciales en los sistemas de transporte público. Si, por el contrario, los precios asociados al empleo del viario urbano se convierten en un éxito económico, entonces es muy posible que estén teniendo un efecto muy marginal en el redireccionamiento de la movilidad urbana que van desde el empleo de vehículos privados a formas de transporte público (Humphreys, 2003: 134-135). En definitiva, gran parte del éxito de la medida depende del concreto diseño del peaje. Si la lucha contra la congestión es el objetivo esencial perseguido, los conductores deberían pagar más (o incluso únicamente) en las horas punta. Si lo esencial es reducir la polución, las tarifas deberían diferenciar en función de las emisiones de cada vehículo privado. Además, los peajes urbanos parecen más eficientes si dependen de las distancias cubiertas que del tiempo pasado en el área afectada por el peaje. Pero cuanto más se haga depender el cálculo del coste cargado al conductor de su comportamiento individual, más costoso será el sistema y más riesgos puede comportar para la intimidad (las aseguradoras, e incluso los servicios secretos, estarían sin duda muy interesados en este tipo de datos).

Además, la calificación jurídica del pago de este peaje como un peaje-precio público o una tasa depende de hasta qué punto los usuarios se benefician directamente de un servicio a cambio del pago del peaje entendido como tasa de congestión. Si la obtención de ingresos fiscales es el principal objetivo de la medida, la tasa de congestión ha de entenderse como un tributo (y, en efecto, como una tasa). Por el contrario si el propósito del gravamen es financiar el sistema urbano

de transporte y las infraestructuras, su estatuto jurídico es más bien el de un precio público (peaje). La regulación puede por ello diferir a partir de los efectos de estas diferencias regulatorias. Es evidente que reducir la congestión en vías urbanas también sirve a los intereses de los conductores que pagan, pero esto mismo no es tan evidente respecto de los efectos relativos a la reducción de la polución, debido a que las consecuencias beneficiosas de la misma se producen para todos los ciudadanos de la ciudad. La concreta arquitectura jurídica para estas tasas/peajes y su correcta clasificación serán cruciales a la hora de establecer los requisitos de las medidas, a la luz del Derecho interno.<sup>21</sup> No existe en la materia un Derecho europeo derivado relevante, pero el artículo 9.1 de la Directiva sobre peajes viarios<sup>22</sup> establece explícitamente que esa norma no se opone a este tipo de gravámenes (Schröder, 2012: 1438).

a) El ejemplo más importante de un peaje urbano que tenemos hasta la fecha es el de *Central London*, introducido en 2003 a partir de la ordenanza para la imposición del gravamen de congestión del Gran Londres (*Greater London Congestion Charging Order*) de 2001, para la que el alcalde de la ciudad había sido autorizado por la Ley sobre la Administración del Gran Londres (*Greater London Authority Act*) de 1999 (Sec. 141) según la reforma realizada por la Ley de Transportes (*Transport Act*) de 2000 (Sec. 199 and esquema 13).<sup>23</sup> El peaje empezó con un cargo de £5 al día entre las 7.00 horas y las 18.30 horas en días laborables, que comprendía tanto la conducción como el aparcamiento dentro de los 22 km<sup>2</sup> de la zona establecida, delimitada por el llamado *Inner Ring Road* (lo que supone menos de un 2% de la superficie del Gran Londres). Junto a la posibilidad del pago diario, existen también licencias semanales, mensuales o anuales que pueden ser adquiridas a precios reducidos. Cierto tipo de vehículos están eximidos del gravamen por congestión de manera automática (vehículos de dos ruedas, autobuses, taxis...). Las personas con discapacidad pueden registrarse a efectos de obtener un 100% de descuento, así como los residentes en el interior de la zona delimitada, que pueden solicitar una reducción en el mismo del 90%. Los pagos pueden realizarse de muy diversos modos, siendo el más frecuente el pago *on-line* usando tarjetas de crédito o débito a través de una *web* especialmente creada al efecto. Los ingresos se dedican específicamente a la financiación de los sistemas de transporte en Londres. El control del sistema se realiza por medio de una red de cámaras instaladas en los límites, y dentro, de la zona delimitada. Cada medianoche, todos los datos referidos a las placas de matrícula capturadas por las cámaras son contrastados

21. Para el Reino Unido, véase Bowler Smith/Osik (2011: 487-508).

22. Directiva 2006/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras. Las instituciones europeas apoyan este tipo de medidas, como puede comprobarse de diversa documentación, revisada por Alscher (2011:201-202).

23. Para más detalles sobre este sistema y su aplicación, véase *Bellmann et al.*, 2009: 12-16; y también *Leape*, 2006: 157-164.

con la base de datos del sistema. Si el peaje ha sido pagado, la foto es borrada; en caso contrario la imagen se guarda a fin de iniciar el proceso sancionador contra la persona a nombre de la cual aparezca el vehículo.

Desde la puesta en marcha del sistema, tres grandes cambios han tenido lugar. En 2005, el gravamen fue elevado a £8 y la zona cubierta por el mismo fue ampliada (hasta el doble de su tamaño) en 2007, aunque con una leve reducción del período temporal gravado. Sin embargo, tras el cambio político producido en 2008, el nuevo alcalde anunció la renuncia a la llamada *Western extension* de la zona sometida a peaje urbano.

En 2002, la ciudad de Westminster y algunos residentes que vivían en el límite exterior de la zona delimitada como integrante del peaje urbano entablaron un procedimiento judicial cuestionando no tanto el esquema general sino ciertos aspectos de procedimiento en relación con la zona sur del área sometida a peaje. La Corte Suprema desestimó estos recursos.<sup>24</sup> Así, consideró en primer lugar que no era necesaria la declaración de impacto ambiental.<sup>25</sup> En segundo término, aunque en verdad los residentes de la zona debieron sufrir como consecuencia de la puesta en marcha del sistema, un incremento del tráfico en la zona; aplicando el test de razonabilidad *Wednesbury*,<sup>26</sup> la carga que habían de soportar los demandantes no se estima como suficiente para justificar que supere los requisitos exigidos, a pesar de sus quejas basadas en el incremento del ruido y consecuente reducción del valor de sus propiedades. Por esta razón, no se reconoce ninguna indemnización de las previstas en la Ley de Derechos humanos (Human Rights Act), en relación con la previsiones del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho a la inviolabilidad del domicilio) y con el artículo 1 del Primer protocolo al mismo (derecho de propiedad y al disfrute de las posesiones).<sup>27</sup> Ahora bien, este caso sí permitió dejar claro que un gravamen como los peajes urbanos o tasas de congestión es una decisión de planeamiento que exige en todo caso una cuidadosa ponderación de los intereses en juego. Y uno de los efectos colaterales negativos que ha de ser tenido en cuenta es el potencial incremento del tráfico en los alrededores de la zona delimitada.

Considerando el impacto en el tráfico y en la reducción de la congestión, la experiencia de Londres parece haber sido un éxito. La cantidad de vehículos así como la de kilómetros recorridos se redujo en un 10% desde 2003 hasta 2007. La velocidad media, por el contrario, se incrementó considerablemente, pasando de 17 km/h a cerca de 33 km/h. Las emisiones relacionadas con el tráfico asimismo se redujeron, aunque este resultado no fue sólo debido al peaje urbano sino tam-

24. *R. (Westminster City Council, Preece and Adamson) v Mayor of London* [2002] EWHC 2440 (Admin); [2003] B.L.G.R. 611QBD (Admin)). Para una descripción del proceso, Humphreys (2003: 134-140).

25. Véase la § 50-80 de la sentencia.

26. *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223, citado en §21 de la sentencia (Humphreys, 2003: 134, 137).

27. En las § 111-120 de la sentencia.

bién (y probablemente en mucha mayor medida) a las mejoras tecnológicas en curso (Bellmann, 2009: 16-27; Leape, 2006: 157, 164-167). Por el contrario, las expectativas de lograr ingresos muy elevados no se materializaron; en el año fiscal 2007/2008 el sistema generó unos beneficios netos de «sólo» 137 millones de libras. El éxito del peaje urbano reduciendo el tráfico implicó unos ingresos menores de lo estimado. Junto al escaso número de vehículos sometidos a peaje que entran en las zonas delimitadas, los costes operativos del sistema fueron superiores a los inicialmente estimados (Bellmann, 2009: 27-28; Leape, 2006: 157, 169-173). En suma, la tasa de congestión hace justicia a su nombre: es esencialmente un instrumento para reducir el tráfico y la congestión antes que un mecanismo de financiación cruzada en beneficio del sistema público de transporte.

En principio, el sistema de peaje es en la actualidad el mismo para todos aquellos vehículos que no han sido beneficiarios de una exención. El equipo del antiguo alcalde que puso en marcha el proyecto tenía previsto refinar el sistema para dirigirlo hacia un esquema más orientado a tener en cuenta las emisiones de cada vehículo a la hora de establecer el concreto gravamen (Bellmann, 2009: 29-31). La modificación prevista habría incluido tres diferentes niveles de emisión de CO<sup>2</sup>. Así, a largo plazo, la compra de coches que emiten menos dióxido de carbono habría resultado más atractiva. Sin embargo, la nueva corporación de gobierno conservador canceló estos planes. Incluso los estudios llevados a cabo por la autoridad en materia de transportes de Londres concluyeron que la reducción de CO<sup>2</sup> que habría resultado de constreñir el uso de automóviles altamente contaminantes se habría compensando con el incentivo de un mayor uso de los automóviles más eficientes en este plano. Adicionalmente, las nuevas medidas no habrían afectado a vehículos significativamente contaminantes como los taxis, autobuses o motocicletas, que están todos ellos eximidos del pago como ya se ha dicho (Bellmann, 2009: 32-38). Debido a que la polución creada por los vehículos a motor es un problema no sólo en las ciudades, la fiscalidad general del automóvil relacionada con el concreto nivel de emisiones de cada vehículo es probablemente mejor instrumento, a efectos de luchar contra el cambio climático, que la modulación de un peaje que afecta a sólo una pequeña porción de todo el tráfico rodado.

b) En *Alemania*, los peajes urbanos («*City Maut*») han sido discutidos desde la década de 1990, pero nunca han logrado apoyo político significativo. Durante un breve período de tiempo, la situación pareció haber cambiado cuando la conferencia de los responsables de los distintos gobiernos regionales en materia de transporte discutieron en 2012 un pago de este tipo,<sup>28</sup> que finalmente fue desestimado, probablemente debido a la influencia de la poderosa Asociación Alemana del Automóvil (*Allgemeiner Deutscher Automobilclub – ADAC*) en combinación

28. Véase el Informe Final, referido a Hamburgo: *Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung e.V.*, Eignung einer City Maut als Instrument der Verkehrs- und Umweltpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg, 27 de enero de 2001 <<http://www.hamburg.de/contentblob/2929662/data/city-maut.pdf>> [consulta 15 de enero de 2014].

con la prensa sensacionalista.<sup>29</sup> Hay quien ha argumentado que se trató de un caso de mal *marketing* de la idea. Medidas de esta índole son habitualmente discutidas como mecanismos para lograr ingresos; en consecuencia la población reacciona con miedo ante la creación de un nuevo monstruo burocrático cuya única finalidad sea extraer dinero de sus bolsillos. La opinión pública pudo responder de forma diferente si los conductores hubieran percibido la idea de que ellos se habrían beneficiado de mayor fluidez en el tráfico. Ahora bien, es cierto que también se puede argüir que en Berlín o Hamburgo los problemas de congestión no son tan graves como en una *mega-city* como Londres.

En definitiva, en el Derecho alemán actual, y en particular en las legislaciones en materia de carreteras tanto de la Federación como a nivel estatal (*Bundesfernstraßengesetz – FStrG – und Straßengesetze der Länder*), los municipios no están autorizados a establecer gravámenes o peajes en las vías urbanas. Aunque el «uso normal» (*Gemeingebrauch*) de las calles no ha de ser necesariamente gratuito (Murswiek, 1996: 12, 15), una habilitación legal específica (*Ermächtigungsgrundlage*) sería necesaria para justificar el establecimiento de un gravamen por su uso a modo de peaje o tasa de congestión (véase § 7(1) FStrG). Adicionalmente, a nivel doctrinal se debate intensamente si un sistema así debería ser permitido por la ley federal o por la estatal. En principio, una medida de esta índole debería ser competencia estatal (artículo 74.1 n° 22 y artículo 72.1 de la Constitución alemana – *Grundgesetz*), pero esta habilitación no incluye la parte urbana de las carreteras federales.<sup>30</sup> Además, la calificación del instrumento como impuesto, tasa/peaje o contribución especial (*Sonderabgabe*) puede alterar también el reparto competencial, pues esta cuestión está íntimamente relacionada con el sistema constitucional de reparto de competencias en materia financiera (*Finanzkompetenzen*, artículos 105 y 106 GG).<sup>31</sup>

c) En *Francia*, en la actualidad, no existen mecanismos similares en vigor (Auby, 2011, §1). Las objeciones políticas a los mismos son comparables a las de Alemania. Sin embargo, no pocos informes avalan la implantación de instrumentos contra la contaminación del aire y la congestión en las ciudades.<sup>32</sup> Habida

29. Véanse <<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verkehrs-investitionen-laender-denken-ueber-eine-city-maut-nach/7213690.html>> [consulta 15 de enero de 2014]; <<http://www.zeit.de/auto/2013-03/citymaut-stockholm-2/komplettansicht>> [consulta 15 de enero de 2014].

30. En carreteras federales, la norma federal FStrG desplaza al derecho estatal, de acuerdo con el artículo 71.1 GG; véase Alscher (2011: 221-222); Murswiek (1996: 46-47); Manssen (1996: 12, 15).

31. De acuerdo a lo señalado por Murswiek (1996: 30 y ss.), este sistema de gravamen con el propósito de financiar las infraestructuras públicas de transporte y la protección del medio ambiente debería ser clasificado como un peaje o precio público. Sería un tributo sólo en el caso de que su único objetivo fuera la obtención de ingresos destinados al presupuesto general. Véase además sobre esta cuestión Jachmann (1992: 932, pp. 935 y ss.). Sin embargo, Schröder (2012: 1438, 1441 y ss.) en sentido diferente, o Manssen (1996: 13 y ss.) lo consideran un tributo.

32. Auby (2011) se refiere al trabajo de Perben (2008), proposition n° 12. Véase también el informe *Péage urbain: principes pour une loi, 2008*, elaborado por el *Centre d'Analyse Stratégique*; y el documento *Terra Nova. Pour une mobilité durable, 2011*, <<http://www.tnova.fr/content/contribution-n-13-pour-une-mobilit-durable>> [consulta 22 de enero de 2014].

cuenta de la resistencia de los conductores frente al pago de nuevas obligaciones, diversos expertos proponen una solución diferente: la implantación de un sistema de derechos negociables de conducción en las zonas restringidas que serían atribuidos, de origen, a cada habitante de manera gratuita. Estos derechos podrían medirse bien en kilómetros, bien en las emisiones generadas (Raux, 2007: 2-17). Esta segunda alternativa se asemeja mucho a un modelo de derechos negociables de emisión. Una propuesta más detallada existe para la ciudad de Lyon (Raux, 2007: 18-22). El sistema podría ponerse en marcha por medio de un control del movimiento de los automóviles vía satélite, empleando un sistema de posicionamiento por GPS (Raux, 2007: 11). Una alternativa como esta, de nuevo, crearía problemas en relación con la intimidación que, en lo que me consta, no están siendo de momento objeto de discusión. La razón de ello es que el estudio y las propuestas de esta índole han sido hasta el momento una cuestión de análisis inicial por parte de los economistas y no de juristas.

## B) Movilidad sostenible con base en vehículos eléctricos

Los vehículos que se desplazan usando energía eléctrica en todo o parte de su acción (vehículos eléctricos, híbridos enchufables, híbridos, vehículos de celda de combustible) pueden contribuir a la reducción de las emisiones siempre y cuando la energía que empleen haya sido generada previamente utilizando fuentes renovables. Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que estos vehículos no producen emisiones cuando operan en modo eléctrico, de modo que un uso más o menos extendido podría mejorar la calidad del aire en áreas congestionadas. Estos vehículos son además muy silenciosos a velocidades de menos de 50 km/h, de modo que reducen significativamente, también, la contaminación acústica. Dado que los vehículos eléctricos en la actualidad tienen una autonomía limitada y que los tiempos de recarga de baterías son largos, están más adaptados a su uso en áreas urbanas, especialmente para desplazamientos cotidianos o de trabajo.

Autobuses, taxis o vehículos privados pueden moverse con la electricidad. En relación a los autobuses eléctricos, los procesos de licitación en competencia competitiva pueden ayudar a promover su uso, tal y como hemos visto antes. En lo que se refiere a los taxis, es todavía una cuestión debatida si el empleo de vehículos eléctricos debe tenerse en cuenta a efectos de acceder a alguna de las escasas concesiones de taxi que salen, no con frecuencia, a concurso. Para los automóviles eléctricos en general, el reto más importante es cómo hacerlos más atractivos para los consumidores. En la actualidad, las principales barreras para ello son los elevados precios, limitada autonomía entre recargas y la ausencia de infraestructura para realizar las mismas.<sup>33</sup> Es necesario por ello una mezcla de subsidios y otros incentivos legales. Aunque ya se ha producido cierta actividad a nivel europeo

33. Para el Reino Unido, por ejemplo, todas estas cuestiones se recogen en el Informe del *House of Parliament (Parliamentary Office of Science & Technology)*, *Electric Vehicles*, POSTnote Number 365 October 2010.

(por ejemplo, la propuesta de Directiva de enero de 2013),<sup>34</sup> las iniciativas más importantes tienen lugar todavía en estos momentos a escala nacional.

a) En Alemania, el gobierno federal ha realizado un concurso para seis experiencias piloto en diferentes áreas urbanas (denominadas «escaparates de la movilidad eléctrica» – *Schaufenster für Elektromobilität*). Todo el proceso y las reflexiones doctrinales que lo han acompañado han revelado la importancia de diversas cuestiones jurídicas.<sup>35</sup>

En primer lugar, aparece el impacto del Derecho alemán y europeo en materia de energía (Ley del sector eléctrico – *Energiewirtschaftsgesetz* – EnWG), en relación con las estaciones de recarga.<sup>36</sup> Como consecuencias de que la movilidad eléctrica sólo tiene sentido si la energía empleada proviene de fuentes renovables se ha de buscar una base legal a fin de regular el origen específico de la electricidad vendida en las estaciones de recarga. Sin embargo, la regulación alemana en materia energética garantiza a terceros el acceso a la infraestructura energética (§ 20(1) EnWG). Por esta razón es crucial decidir si ha de considerarse que las estaciones de recarga también son parte de esta infraestructura (red eléctrica, § 3 n°17 EnWG). Si lo son, cualquier compañía del sector tendrá derecho a suministrar en ellas su energía con independencia de su origen renovable o su procedencia de combustibles fósiles.<sup>37</sup> Si no lo son y se considera que las estaciones de recarga forman ya parte de la parte privada de la infraestructura de conexión, entonces dependerá del propietario de cada estación decidir a qué proveedor compra la electricidad.<sup>38</sup> Existe incluso una tercera posibilidad: podría considerarse la estación como una instalación de consumidor final (*Kundenan-*

34. «Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la creación de una infraestructura para los combustibles alternativos» (COM(2013) 18 final), DOUE C 280, 27 de septiembre de 2013. Véase además la Comunicación de la Comisión en la materia «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Clean Power for Transport: A European alternative fuels strategy» (COM(2013) 17 final), DOUE n° 271, 19 de septiembre de 2013, p. 111.

35. Véase, con algunos breves comentarios, la exposición del proceso en Holtermann/Weinmann (2013: 101, 105). El autor de ese trabajo participó en el asesoramiento jurídico al proyecto de Hamburgo, que desgraciadamente no tuvo éxito.

36. Junto a la cuestión del acceso de terceros existen otros problemas regulatorios adicionales referidos a las tarifas de acceso a la red (§§ 20-22 EnWG); conectividad (§§ 6 et seq. EnWG); contratos de concesión de energía (§ 64(2) EnWG) y la conexión a la red (§ 18(1) EnEG); que solo mencionamos en este trabajo. Para su desarrollo, Hartwig (2013: 356, 358-361).

37. Hartwig (2013: 475, 478-482) argumenta que diferentes decisiones judiciales han definido de manera amplia qué ha de entenderse por red eléctrica, aunque en casos que tienen que ver con un contexto totalmente diferente. Compárese con Heinlein (2013: 191 y ss.), quien sostiene con argumentos contra una clasificación legal de esa índole.

38. Por supuesto, la decisión del propietario siempre puede ser sometida a regulación pública. Si la estación de recarga se encuentra en suelo público o en un servicio operado a partir de una concesión se puede forzar al propietario a comprar sólo energía proveniente de fuentes renovables.

lage) tal y como las define la ley alemana en su § 3 n° 24a EnWG. Estas instalaciones sirven a varios consumidores y no pueden discriminar entre diferentes proveedores de energía.<sup>39</sup> No obstante, este problema de clasificación debe ser resuelto empleando un criterio económico antes que tecnológico. Si es el propietario de la estación quien compra la electricidad en primer término, entonces este propietario está tomando la electricidad de la red para a continuación revenderla. Si, por el contrario, los conductores compran directamente la energía eléctrica consumida a las diferentes compañías suministradoras, entonces la estación de recarga es legalmente una parte de la red eléctrica de suministro abierta a todos los suministradores de electricidad.<sup>40</sup>

En segundo lugar, hay diversas opciones que permiten favorecer a los vehículos eléctricos en el tráfico rodado a fin de convertirlos en más atractivos a pesar de que los precios de adquisición para este tipo de vehículos son todavía caros. En el Reglamento alemán de Tráfico en Carretera (*Straßenverkehrsordnung – StVO*) se incluye una señal adicional para identificar el espacio de aparcamiento reservado en la calle con carácter exclusivo para recargas (señal adicional n° 1026-60 a señal n° 314 en el anexo 3), a fin de facilitar que ésta se pueda hacer en la vía pública, sin necesidad de recurrir a espacios privados. Sin embargo, existe todavía discusión sobre la posible existencia de base legal para favorecer a los coches eléctricos en materia de aparcamiento con este carácter.<sup>41</sup> Y no sólo esto, téngase en cuenta que también podría considerarse la posibilidad de conceder un permiso a estos coches para circular por los carriles reservados al autobús y al taxi, a fin de que puedan moverse más fluidamente que otros vehículos privados, especialmente en supuestos de tráfico intenso. Sin embargo, en la actualidad la legislación alemana no ofrece base legal para este privilegio.

También las diversas normas en materia de edificación de los Estados (*Bauordnungsrecht der Länder*) podrían ser reformadas para facilitar o incluso exigir la instalación de puntos de recarga rápida en lugares de trabajo, centros comerciales e instalaciones recreativas.

Hay buenas razones para pensar que, como consecuencia de sus elevados costes, los vehículos eléctricos no van a ser empleados de manera predominante como automóviles privados, pero pueden tener éxito como patrones de uso público para viajes de corta duración o de propiedad conjunta. El empleo del coche compartido (*car-sharing*), incentivado por el reconocimiento de ciertos privilegios a este tipo de vehículos, parece una posible alternativa para la promoción de la movilidad

39. Se muestran partidarios de esta solución Feller/de Whyll/Missling (2010: 240 y ss.); pero existen sólidas razones para pensar que los requisitos que definen este tipo de citación a partir de su estatuto legal no se dan en su totalidad (Boesche, 2013: 201, 203-206).

40. Para un detallado análisis respecto de cómo poner en marcha un sistema como el referido, véase Franz/Fest (2013: 149, 154 y ss.).

41. Hay quien arguye (de modo no convincente) que una medida como la propuesta sería un privilegio prohibido por el sistema general de la ley de tráfico. Para una discusión más detallada de la cuestión Mayer/Warnecke (2013: 361, 64-365).

urbana empleando energía eléctrica (Hardinghaus/Seidel, 2013:285).<sup>42</sup> Además, hemos de considerar la posibilidad de dar prioridad a los vehículos eléctricos cuando se trate de adjudicar las escasas licencias de taxi. Sin embargo, es más que dudoso que la Ley de Transporte de Pasajeros alemana (*Personenbeförderungsgesetz* – PBefG) al establecer sus reglas de priorización (§ 13(5) PBefG) permita una estrategia de esta índole, destinada a forzar un cambio de modelo tecnológico (Heinze, 2012: §27).

Sin embargo, y una vez analizado el problema, parece que el apoyo financiero es de la máxima importancia. En la actualidad, existen exenciones fiscales para la compra de vehículos eléctricos. Pero el gobierno alemán, hasta la fecha, se ha negado a subvencionar el coste de los vehículos eléctricos y está, en cambio, centrándose en dotar de fondos a la infraestructura de apoyo. Por otra parte, Alemania, con su potente industria del automóvil, prefiere concentrar las ayudas estatales legales (dentro del nuevo marco europeo derivado del artículo 107.3 TFUE) en la ayuda a la investigación y el desarrollo de nuevos vehículos eléctricos.<sup>43</sup> Parece, sin embargo, que estas medidas no son suficientes.

b) El Reino Unido se enfrenta a problemas muy semejantes a la hora de promover los modelos de movilidad basados en vehículos eléctricos. Un subsidio gubernamental de hasta £5.000<sup>44</sup> trata de rebajar los costes de adquisición de los vehículos eléctricos hasta llevarlos a niveles próximos a los que emplean combustibles fósiles, pero no parece suficiente para paliar las desventajas en materia de precio. También se han establecido diversas exenciones fiscales (compra, circulación).<sup>45</sup>

Sin embargo, el Reino Unido no tiene una política de infraestructuras uniforme para este tipo de vehículos ni tampoco ha puesto en marcha políticas para la adquisición de flotas públicas. El desarrollo de los vehículos eléctricos varía mucho en cada región.<sup>46</sup> Durante los próximos años, a fin de reducir los costes de las recargas, algunas de las redes de recarga de ciertas ciudades ofrecerán una tarifa plana anual.

En Londres, las exenciones previstas respecto del peaje urbano<sup>47</sup> pueden ser un efectivo instrumento para incentivar las ventas de vehículos con propulsión alternativa. Algunos barrios de la capital ofrecen también sistemas de aparcamiento gratuito o subvencionado para este tipo de vehículos. También la autoridad en materia de transporte del Gran Londres, *Transport for London*, está trabajando

42. Para una breve descripción de los programas de *car-sahring* de tipo público pero con colaboración privada en la ciudad de París y otros cuarenta municipios franceses, véase Laurian (2012: 29, 44).

43. Véase, para una perspectiva comparada, el informe de WWF, *Element Energy Limited*, *Electric vehicles in the UK and Republic of Ireland: Greenhouse gas emissions & infrastructure need – Final report for WWF UK*, August 2010, nº 6.1.3, en <[http://assets.wwf.org.uk/downloads/electric\\_vehicles\\_research.pdf](http://assets.wwf.org.uk/downloads/electric_vehicles_research.pdf)> [consulta 15 de enero de 2014].

44. Véase el informe WWF citado en la nota anterior, nº 6.1.2.

45. Véase el informe WWF citado anteriormente, nº 6.1.2.

46. Véase el informe WWF citado anteriormente, nº 6.1.4.

47. Véase el informe WWF citado anteriormente nº 6.1.2.; y para más detalles <<http://www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging/6733.aspx>> [consulta 15 de enero de 2014].

con diversos actores públicos y privados a fin de implementar el programa gubernamental *Plugged-in Places Electric Vehicles Infrastructure Framework* (Watson, 2010: 22-23) y obtener una financiación de la Comisión Europea asociada con diversos proyectos de movilidad eléctrica a gran escala. Se considera que medidas marco en materia de contratación jugarán un papel importante para rebajar los costes de instalación.

Existe también discusión en el Reino Unido sobre los futuros requerimientos que estos nuevos usos supondrán para la red eléctrica,<sup>48</sup> dado que la infraestructura actualmente existente está cerca de su capacidad límite. Una futura red inteligente que permita un sistema de precios variable dependiendo del momento de consumo podría, además, incentivar la recarga en momentos de menos consumo (*off-peak recharging*).<sup>49</sup>

c) En Francia hay una política estatal más uniforme a fin de promover la rápida adopción de los coches eléctricos. De modo semejante a lo que ocurre en Gran Bretaña, pero a diferencia de lo que pasa en Alemania, el gobierno subvenciona la compra de coches eléctricos hasta 5.000 €. Además, el gobierno trata de estimular el sector por medio de una compra a partir de la colaboración público-privada de 50.000 vehículos con la posibilidad de llegar a 100.000.<sup>50</sup> Compras a esta gran escala tratan de ayudar a la producción en masa de estos vehículos por la vía de reducir el coste por unidad y pueden ser por ello significativas para forzar el cambio tecnológico (Fehling, 2009a: 120, 122). Las subvenciones para investigación y desarrollo, en cambio, son destinadas a plantas de baterías (hasta 625 millones de euros) antes que a la manufactura de vehículos eléctricos.<sup>51</sup> Un último punto de atención se refiere a la creación de la infraestructura necesaria para la implantación de los vehículos eléctricos. Desde 2012, todos los nuevos edificios, y a partir de 2015 también todos los aparcamientos privados de las empresas deben disponer al menos de un punto de recarga. Los arrendatarios tienen también reconocido el derecho a instalar estos puntos de recarga.<sup>52</sup>

## 4.4. Conclusiones

Incentivar la movilidad sostenible en áreas urbanas implica retos legales en sectores muy diferentes. Hasta la fecha, el Derecho europeo se ha centrado esencialmente en la regulación del transporte público. Para este mercado, la incentivación

48. Para Alemania, véase, desde el punto de vista de la ingeniería Roink/Horenkamp/Rehtanz, (2013: 448 y ss.).

49. Para el Reino Unido, puede consultarse el informe de la *Royal Academy of Engineering*, *Electric Vehicles: charged with potential*, mayo 2010, <[www.raeng.org.uk/ev](http://www.raeng.org.uk/ev)> [consulta 15 de enero de 2014], pp. 37-41. Para Alemania, véase Goerdeler/Liebich (2013: 21 y ss.).

50. Véase el ya citado *Element Energy Limited*, n° 6.1.3, table 5; y para más detalles <<http://www.usinenouvelle.com/article/edf-un-vehicule3-electrique-est-indissociable-de-son-syste-me-de-recharge.142268>> [consulta 15 de enero de 2014].

51. Ibid *Element Energy Limited*, n° 6.1.3, table 7.

52. Ibid *Element Energy Limited*, n° 6.1.3, table 6.

de la competencia se ha entendido como la mejor forma para estimular mejores servicios en autobuses y ferrocarril. El Derecho europeo de contratos debiera ser a estos efectos lo suficientemente flexible para permitir estrategias de promoción de aquellos servicios más ambientalmente respetuosos. Sin embargo, dista de estar claro si esta aproximación al problema es suficiente. En no pocos aspectos, el proceso de adopción del nuevo marco regulatorio europeo todavía parece depender mucho de la escala nacional. Además, gran parte del éxito del modelo depende de la cantidad de dinero disponible para subvencionar el transporte público.

Han de tenerse en cuenta además otros factores, pues la competencia ha de ser intermodal y no perder de vista que el transporte público y la movilidad individual están íntimamente relacionadas. Nos enfrentamos al doble reto de reducir la movilidad individual para incrementar la cuota de mercado del transporte público, a la vez que hacemos la movilidad individual más ambientalmente sostenible (*eco-friendly*). Como ha quedado de manifiesto con el ejemplo de la experiencia de *Central London*, un peaje urbano o similar modelo de gravamen para el uso de vías urbanas puede contribuir a lograr estos objetivos, a pesar de que es improbable que el sistema genere muy abundantes ingresos que puedan servir para financiar el transporte público. A fin de promover la movilidad empleando electricidad, las subvenciones son mejores que el «orden y mando».

En resumen, es necesaria una mezcla de diferentes instrumentos legales a fin de lograr una gradual aproximación a los más ambiciosos objetivos de movilidad sostenible en las áreas urbanas. Una política urbana coherente requiere en este sentido de una planificación integrada. En Francia, por ejemplo, cada municipio ha de preparar un plan de movilidad urbana y presentarlo para su aprobación (Laurian, 2012: 29, 43). En Alemania, las diferentes leyes estatales en materia de transportes (*Nahverkehrsgesetze der Länder*) prevén la existencia de planes locales de transporte (*Nahverkehrsplan*), pero estos planes se refieren sólo al transporte público; la interacción entre la movilidad pública y privada no existe (Fehling, 2009b: 139, 159-160). El planeamiento en relación a las micropartículas contaminantes se realiza por separado, dentro del marco fijado por las Directiva europea en materia de calidad del aire CE 2008/50.<sup>53</sup> Con base en la § 47 de la ley federal de control de emisiones (*Bundesimmissionsschutzgesetz – BImSchG*) todas las localidades donde la contaminación del aire exceda los límites previstos han de poner en marcha un Plan de aire limpio (*Luftreinhalteplan*) (Klinge, 2012: 21-61; Köck/Lehmann, 2013: 67 y ss.). Y según la § 40 de esa misma ley (BImSchG) han de establecer una zona de bajas emisiones (*Umweltzone*) (Alscher, 2011: 127 y ss.; Rebler/Scheidler, 2009: 436 y ss.). Sin embargo, ninguna de estas acciones de planificación está vinculada con los planes en material de movilidad urbana.

53. Directiva 2008/50/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, DOUE L n° 152/1, 11 de junio de 2008, p. 1. Existe incluso en Derecho alemán el reconocimiento de un derecho individual a que este plan sea adoptado, véase el caso ECJ, C-237/07 *Dieter Janecek v Freistaat Bayern* [2008] ECR I-6223 (Kirchhof, 2010: 29 y ss.).

En definitiva, la financiación de distintos programas puede ser, a la postre, más importante para el desarrollo de una política coherente para la movilidad sostenible que la proliferación de diferentes instrumentos de planificación. Parafraseando la conocida frase de Bill Clinton podríamos decir: «Es el dinero, estúpido».

# 5 Centros de trabajo, movilidad sostenible y derechos de los trabajadores

José María Goerlich Peset  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*  
*Universitat de València*

5.1. Movilidad, contrato de trabajo, empresa. A) El limitado marco del contrato de trabajo. B) Movilidad, empleo, empresa. 5.2. Posibles medidas de movilidad sostenible en la empresa. A) Los planes empresariales de movilidad. B) Las medidas. C) El papel de la flexibilidad retributiva: luces y sombras de la disciplina fiscal y de Seguridad Social. 5.3. El impulso de la movilidad sostenible en la empresa. A) Las obligaciones legales en la normativa administrativa sobre movilidad y su limitado alcance. B) Movilidad sostenible y responsabilidad social empresarial. C) Movilidad sostenible y prevención de riesgos laborales. D) Movilidad sostenible, participación de los trabajadores en la empresa y negociación colectiva. 5.4. Una breve conclusión.

## 5.1. Movilidad, contrato de trabajo, empresa

Pudiera parecer a primera vista que para el Derecho del Trabajo, cuya institución central es el contrato de trabajo, la movilidad a la que se refiere el título, la movilidad sostenible, no plantea excesivos problemas jurídicos (A). Sin embargo, a condición de cambiar la óptica desde la que analizamos el problema y proyectarla sobre la empresa no entendida como parte del contrato sino como organización, el tema presenta, si no una importancia interpretativa elevada, sí una trascendencia económica y social insospechada (B).

## A) El limitado marco del contrato de trabajo

Como he dicho, si la noción de movilidad se proyecta sobre el contrato de trabajo, no da lugar a problemas jurídico-formales de envergadura. Los problemas de movilidad, en el sentido que se entiende este término en el presente volumen, no forman parte de su disciplina. Cuando los laboristas hablan de movilidad piensan en la funcional o en la geográfica, esto es, en las variaciones de actividad o de ubicación que se producen en la ejecución del contrato de trabajo. De este modo, la movilidad entendida como el desplazamiento de los trabajadores para acceder a su puesto queda fuera de consideración. Precisamente, la ejecución del contrato de trabajo comienza en el momento de la incorporación del trabajador a su puesto y termina cuando lo abandona (artículo 34.5 del Estatuto de los Trabajadores, en adelante, ET).

Las normas laborales y de seguridad social sólo muy limitadamente toman en consideración la movilidad en el sentido en que se usa aquí el concepto. Por lo que se refiere a las primeras, me atrevo a indicar que sólo en dos casos. De un lado, existen reglas que regulan la compensación de los gastos derivados del acceso de los trabajadores al lugar de desarrollo de sus funciones. En el plano legal, se prevé, en este sentido, la compensación de gastos de desplazamiento y manutención cuando se le requiere para prestar sus servicios fuera del lugar de trabajo habitual. El régimen legal piensa únicamente en los casos en los que esta movilidad geográfica le exige cambiar temporal o definitivamente de residencia (artículo 40 ET), si bien la negociación colectiva prevé normalmente la aplicación del mismo criterio en los casos en que tales desplazamientos durante la prestación de trabajo no exigen, por su distancia o duración, la indicada variación de la residencia habitual.

De otro lado, respecto al acceso al puesto de trabajo habitual, nada se prevé a nivel legal, como natural consecuencia de la asignación al trabajador del riesgo del desplazamiento hasta él, al que me he referido. Históricamente, hasta su derogación en 1994, existieron normas administrativas que preveían específicas compensaciones de estos gastos. Sin embargo, este tipo de compensaciones, los llamados plus de transporte, han continuado existiendo hasta la actualidad en la negociación colectiva. Volveré luego sobre ellos (*infra*, 6.2.3).

En cuanto a las normas de seguridad social, hay que hacer referencia a la tradicional inclusión en la noción de accidente de trabajo del llamado accidente *in itinere*, esto es el «que sufra el trabajador al ir o al volver del lugar de trabajo» (artículo 115.2.a) Ley General de la Seguridad Social, en adelante LGSS). No existe cuestión respecto a la posibilidad de considerar incluidos en este tipo de accidentes los que se sufren en modos de transporte sostenibles –por ejemplo, conduciendo una bicicleta (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de mayo de 2011, rec. 5433/2010) o en un coche compartido con otros compañeros de trabajo (por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía [Granada] de 2 de febrero de 2011, rec. 2672/2010)–. Dado que, como indica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 17 de enero 1997 (rec. 845/1996), estos modos sostenibles se encuentran entre los que pueden ser

considerados «medio de transporte normal», les corresponde la calificación de accidentes de trabajo en las mismas condiciones que a los que se produzcan en sistemas menos sostenibles.

Habrá que valorar por tanto si el trayecto cumple o no los requisitos del precepto, si las lesiones pueden ser consideradas accidentes de trabajo y, en fin, cuál es el impacto de la conducta del trabajador y su carácter imprudente sobre la calificación del accidente. Sobre esta última cuestión existe incluso un pronunciamiento relativamente reciente del Tribunal Supremo que aplica, en efecto, los criterios generales en relación con la valoración de las infracciones de normas de tráfico a efectos de determinar si la conducta del infractor constituye o no imprudencia temeraria que rompa el nexo de causalidad (STS de 22 de enero de 2008, rec. 4756/2006).

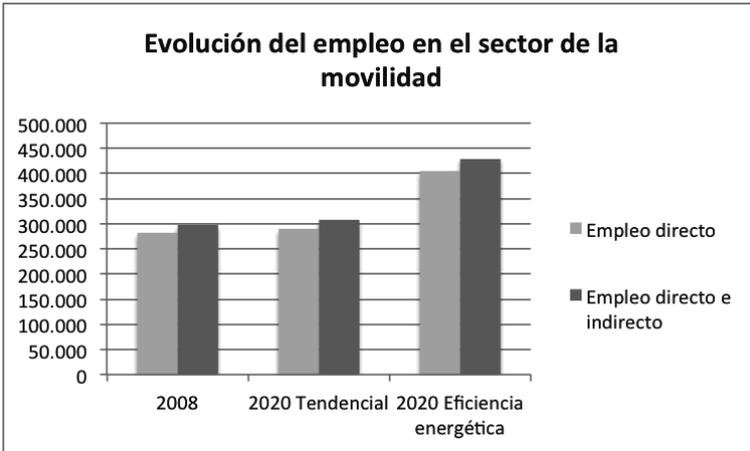
En el contexto descrito hablar sobre «centros de trabajo, movilidad y derechos de los trabajadores» tiene un recorrido muy corto, al menos si esta última expresión («derechos de los trabajadores») la interpretamos en sentido técnico. El tema se agota en un momento puesto que, del contrato de trabajo, difícilmente resultan derechos más allá del tiempo que dura su ejecución. No interesa lo que existe antes y después del acceso y la salida del trabajador a su puesto.

## B) Movilidad, empleo, empresa

En realidad, el tema de la movilidad sostenible desde la perspectiva jurídico-laboral no puede plantearse en el estrecho ámbito del contrato de trabajo. Es preciso enmarcarlo en contextos más amplios: sólo adoptando enfoques macroscópicos adquiere plenamente sentido. Estos pueden ser dos diferentes.

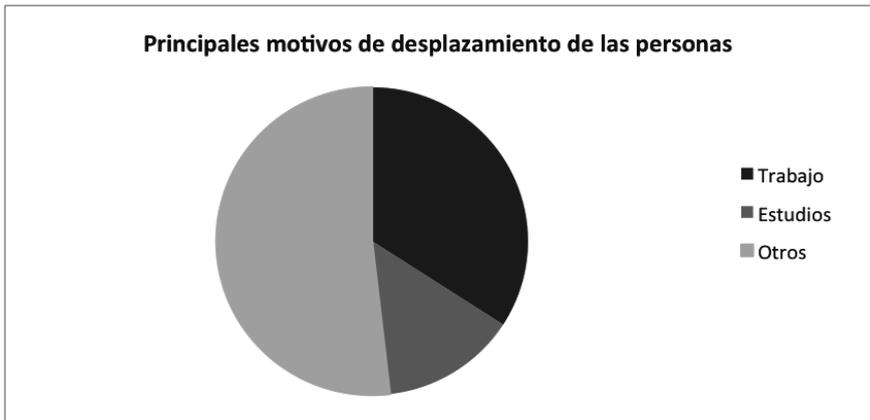
El primero relaciona la movilidad sostenible con la evolución del empleo. Como es sabido, se viene pensando que la evolución del sistema económico hacia una mayor sostenibilidad puede ser una oportunidad para el incremento de la ocupación. Se ha hablado incluso de una nueva revolución industrial, la tercera, para designar estos cambios (Rifkin, 2011). Aunque no entraré en este terreno, existe abundante material en el que se destacan las potencialidades de creación de empleo que puede tener la economía verde. Por ejemplo, la OIT mantiene un Programa sobre empleos verdes, cuya página web contiene abundantes referencias, incluyendo un análisis muy documentado sobre el caso español. Existen específicamente proyecciones de las potencialidades que puede tener la incorporación al terreno de la movilidad de los planteamientos propios de la sostenibilidad. Como se advierte en la gráfica (datos: Ferri, 2012.a)], para 2020 la cantidad de mano de obra empleada en el sector de la movilidad será sustancialmente superior si ésta se desarrolla en línea de eficiencia energética, y, por tanto, mirando a la sostenibilidad, que si lo hace manteniendo la inercia.

En cuanto al segundo enfoque pone en conexión la movilidad sostenible con las políticas que se desarrollan en las empresas. Esta segunda aproximación trata de saber en qué medida es posible cambiar el estado de cosas integrando la sensibilidad medioambiental. Este es el objeto de las consideraciones

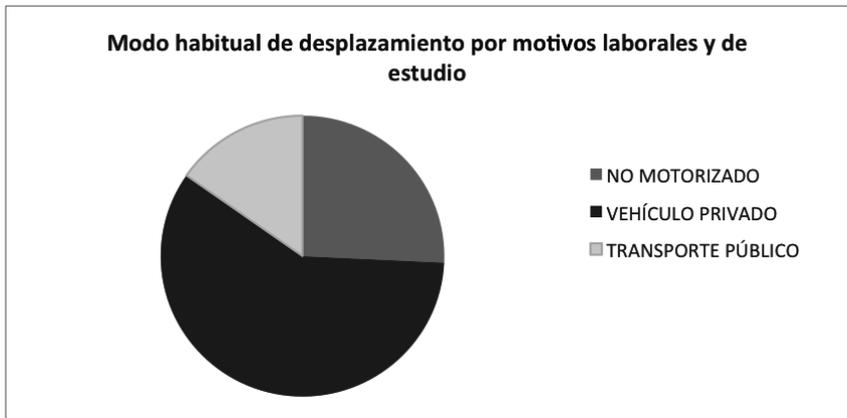


que siguen cuya delimitación, sin embargo, requiere todavía una matización adicional. No se trata en este sentido de analizar las políticas de las empresas dedicadas específicamente al transporte. Por supuesto, este sector económico es clave dentro del sistema, resultando la incorporación de criterios de sostenibilidad de todo punto esencial. De acuerdo con la resolución del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2010, sobre un futuro sostenible de los transportes (DOUE de 2 de diciembre de 2011; C 351/E13), la actividad del transporte supone el 10% del PIB de la UE, con 10.000.000 puestos de trabajo en el ámbito europeo siendo responsable del 27% del total de emisiones de CO<sub>2</sub>. Sin embargo, los esfuerzos que han de hacerse en este terreno son en gran medida externos a la dinámica de las relaciones laborales en las empresas. Constituyen más bien materia de acción política que debe dar respuesta a la cuestión de cómo hacer que la actividad estratégica del transporte se desarrolle de forma más sostenible.

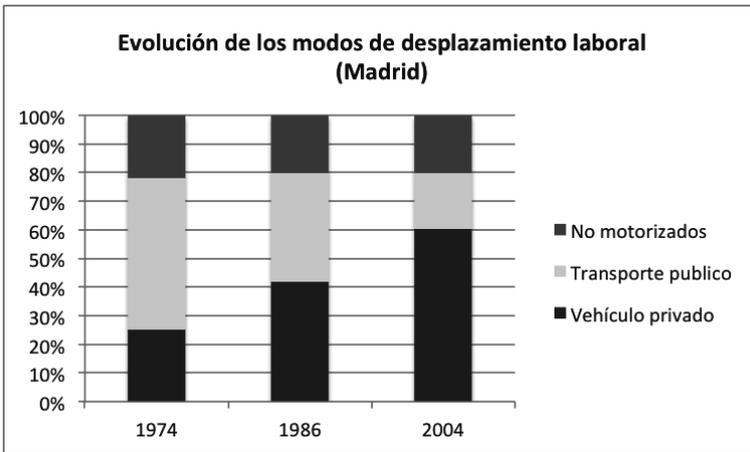
Las consideraciones que siguen se centran, sin embargo, en un problema más concreto: la movilidad de los trabajadores como personas tanto cuando es instrumento para la ejecución de su prestación como, sobre todo, en relación con el acceso a sus puestos de trabajo. Aunque más limitada, esta aproximación es mucho más general puesto que afecta a la totalidad de las empresas. Y, sobre todo, no constituye un problema menor. En efecto, las estadísticas muestran la importancia relativa que tienen los desplazamientos relacionados con la ocupación en el conjunto de la movilidad de las personas. Como se advierte en la figura (datos: Movilia, 2006), descontados los desplazamientos de regreso a la vivienda, la laboral es la causa del mayor número de desplazamientos de las personas, constituyendo más de un tercio del total –que alcanza prácticamente la mitad si se consideran junto con los que se relacionan con el estudio–.



Por otro lado, el modo de atención a las exigencias de la movilidad por razones laborales dista de acomodarse a patrones de sostenibilidad. La preferencia del vehículo privado a motor alcanza prácticamente los dos tercios de los desplazamientos por motivos laborales (datos: Movilia, 2006) –y es un patrón que se repite en los países de nuestro entorno (Ferri, 2012.b)–.

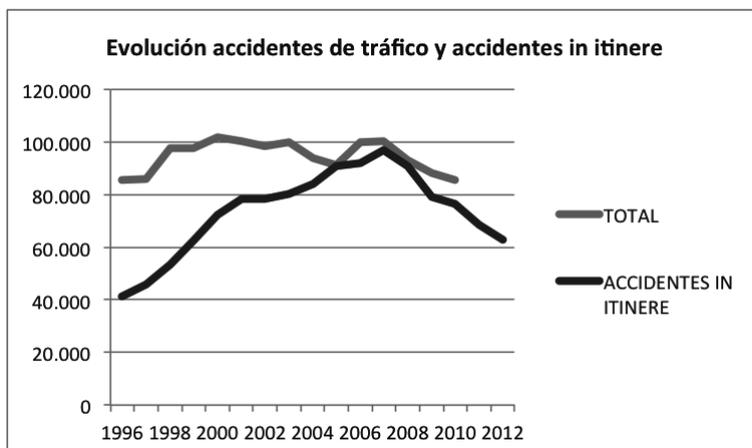


Es más, esta prevalencia absoluta del transporte motorizado privado ha venido aumentando como consecuencia de las políticas urbanísticas y, en concreto, de la búsqueda de emplazamientos externos a las ciudades tanto con fines residenciales como para la ubicación de las empresas. De este modo, los desplazamientos se hacen más largos y complejos lo que produce un aumento constante del uso del vehículo privado –y una disminución del transporte público– en relación con la movilidad de carácter laboral. Los datos de una gran ciudad española que se observan en la gráfica siguiente (datos: ISTAS/CCOO, 2005.a) son bien ilustrativos y no necesitan comentario.



No creo que pueda ponerse en cuestión los importantes intereses concurrentes en el cambio de este modelo por otro más sostenible. Es fácil detectar la existencia de un interés general, de carácter ciudadano: la absoluta prevalencia del transporte privado en el modelo vigente es, por supuesto, ineficiente en términos energéticos y de sostenibilidad. Pero existen igualmente intereses privados de los sujetos de las relaciones laborales que deberían presionar para la variación de este estado de cosas. Y ello, del lado de los trabajadores, pero también del de los empresarios. Por lo que se refiere a los primeros, puede aceptarse fácilmente que los modos de transporte alternativos al vehículo privado son más saludables. Asimismo, la implementación de un modelo más sostenible podría reducir los problemas de acceso al puesto de trabajo: la reducción del uso de vehículos privados, con la consiguiente reducción de la congestión del tráfico urbano, tendría efectos beneficiosos sobre la eficiencia de los restantes modos y podría reducir la duración de los desplazamientos y, con ella, la disminución del tiempo efectivo de trabajo.

Desde la perspectiva de las empresas, en fin, un modelo más sostenible podría ser más productivo. Aparte los efectos en torno a la puntualidad que pueden derivar de lo que se acaba de contar, es preciso tener en cuenta que la preponderancia del vehículo privado tiene efectos negativos sobre el absentismo, por la elevada siniestralidad que deriva de ella. Es conocida la importante proporción de accidentes de trabajo que, en realidad, son accidentes de tráfico. De acuerdo con las estadísticas de 2010, alcanza casi el 20 % de los accidentes de trabajo con baja: 11,8, los accidentes *in itinere*, y 7,6 %, los que se producen en desplazamientos dentro de la jornada. Es llamativo, por otro lado, que estos accidentes muestran una evolución que no necesariamente sigue el mismo patrón que la evolución de la siniestralidad vial. La gráfica –que compara el número de accidentes de tráfico (fuente: DGT) con el de accidentados en desplazamientos laborales (fuente: MESS)– lo muestra con claridad hasta mediados de la pasada década. Es verdad que, en el último período que se contempla, han cambiado las tornas; pero ello también se debe, sin duda, a la muy negativa evolución del empleo durante la crisis.



Ni que decir tiene que una valoración de estos datos en fríos términos de absentismo —o de coste de las prestaciones asociadas— permite rápidamente concluir en la efectiva existencia de un interés empresarial en un modelo de movilidad laboral diferente: de acuerdo con los datos de 2012, el número de jornadas perdidas por accidentes *in itinere* o en desplazamientos dentro de la jornada ascendió a 3.584.874, algo más del veinticinco por ciento del total de las que se perdieron por contingencias profesionales.

## 5.2. Posibles medidas de movilidad sostenible en la empresa

En el contexto que se ha descrito no es en modo alguno ocioso preguntarse respecto a la aportación que puede desarrollar la empresa en relación con el tema de la movilidad sostenible. Ello implica, de un lado, analizar las técnicas que podrían ser utilizadas para concretar una nueva sensibilidad en este terreno. De otro, requiere estudiar los mecanismos de presión y/o incentivos que el ordenamiento ofrece para ponerlas en marcha.

### A) Los planes empresariales de movilidad

Centrándonos por ahora en la primera perspectiva, hay que hacer algunas reflexiones de alcance general sobre los instrumentos que suministran el marco en el que desarrollar las acciones empresariales en pro de la movilidad sostenible. Me refiero a los planes empresariales de movilidad y a los gestores de movilidad. Estos últimos son las personas que, contando con la adecuada formación, protagonizan la política de movilidad sostenible en el ámbito de que se trate. Ello supone, por supuesto, que participen de forma activa en la elaboración del plan empresarial de movilidad pero también que les compete después la responsabilidad de su ejecución, mediante el control y seguimiento de la efectiva

implantación de las medidas (ISTAS/CCOO, 2005.a]: 45; Fundación Movilidad, 2009: 176; UGT Aragón, 2010:17 y ss.).

En cuanto a los planes empresariales de movilidad resultan de la proyección en este concreto ámbito de la noción genérica de plan de movilidad que cuenta con definiciones legales. De acuerdo, por ejemplo, con el artículo 9.1 de la Ley valenciana 6/2011, son los instrumentos que concretan, en un marco determinado, los objetivos de la movilidad sostenible y en concreto «el progreso hacia patrones más equilibrados de movilidad, con participación creciente de los modos no motorizados y del transporte público». Para ello, definen las acciones y estrategias que se han de emprender para conseguir los indicados objetivos. Como puede fácilmente intuirse, los planes de movilidad en general y, por lo que aquí interesa, los que se desarrollan en la empresa no son sino la proyección sobre este objeto de las técnicas de la planificación estratégica. Los recursos existentes en internet sobre planificación en la empresa de la movilidad sostenible, de origen empresarial (Fundación Movilidad, 2009: 176 y ss.) o sindical (ISTAS/CCOO, 2005.a]: 41 y ss.; UGT Aragón, 2010: 10 y ss.), sirven de ulterior demostración de la idea.

No entraré en el análisis de la forma en que debe desarrollarse la planificación de la movilidad en la empresa: los indicados recursos permiten hacerse fácilmente una idea. Sí me interesa hacer una par de reflexiones de alcance general sobre los aspectos subjetivos y las finalidades del plan. En el primer terreno, es claro que la implementación de políticas de movilidad sostenible en el ámbito de la empresa desborda el de las relaciones laborales. No sólo los trabajadores tienen la necesidad de acceder a la instalación empresarial, la tienen también los proveedores o quienes le dispensan servicios así como los clientes o usuarios (Fundación Movilidad, 2009: 32). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las consideraciones que siguen se ocupan fundamentalmente de la movilidad laboral en sentido estricto.

Por otro lado, y por lo que se refiere a los objetivos que en general deben perseguir los planes empresariales de movilidad y que deben concretarse en función de las circunstancias organizativas y productivas de cada empresa, parece claro que sólo pueden ser tres (Fundación Movilidad, 2009: 34): eliminar los desplazamientos innecesarios, acortar los que no puedan evitarse y, en todo caso, incentivar la utilización de modos más sostenibles.

## B) Las medidas

Estos tres objetivos permiten sistematizar las diferentes medidas que pueden ser consideradas, según las exigencias organizativas de cada empresa, para avanzar hacia patrones de movilidad sostenible, en las que insisten las guías para su planificación estratégica (cfr. ISTAS/CCOO, 2005.a]: 52 y ss.; Fundación Movilidad, 2009: 40 y ss.; UGT Aragón, 2011: 6 y ss.).

a) En primer lugar, en la línea de eliminación de desplazamientos innecesarios, cabe considerar, ante todo, la reordenación de los horarios de trabajo. No existen en las normas laborales criterios imperativos sobre la distribución diaria de la jornada más allá de las previsiones sobre su duración máxima (artículo 34.3 ET) y en relación con los descansos intrajornada (artículo 34.4 ET) e interjornadas (artículo

34.3 ET). Ello supone la existencia de un amplio margen de libertad para la negociación colectiva, los acuerdos de empresa, la autonomía individual y aun los propios poderes organizativos de la empresa para su concreción. Este margen puede ser utilizado, claro está, en el sentido de minimizar las necesidades de desplazarse al centro de trabajo. Es claro, en efecto, que el establecimiento de la jornada partida puede generar necesidades de movilidad mayores que el modelo de la jornada continuada. Los márgenes de flexibilidad que vienen abriéndose para la introducción de la distribución irregular de la jornada (artículo 34.2 ET) permiten, además, que la implantación de uno u otro modelo no haya de ser absoluto, sino que puedan combinarse, tanto en períodos breves –por ejemplo, dentro de la semana– como en un marco más amplio –períodos de actividad diferentes dentro del año–.

Pero, sobre todo, es claro que las tecnologías de la información y la comunicación suministran hoy por hoy instrumentos que, para ciertas funciones de la empresa o en relación con ciertas actividades, permiten sustituir en gran medida el contacto presencial directo. Por un lado, es posible utilizarlas para sustituir eficazmente desplazamientos entre sedes o centros de trabajo de la empresa: el limitado coste derivado de las inversiones necesarias puede saldarse con creces por el ahorro de los relacionados con aquellos. Por otro lado, y sobre todo, estas tecnologías posibilitan, para ciertas empresas y/o para ciertas actividades que se desarrollan en ellas, el recurso creciente a la prestación de servicios no presenciales, esto es mediante lo que viene siendo conocido como teletrabajo y que, desde 2012, nuestra legislación laboral llama «trabajo a distancia» (artículo 13 ET).

Los análisis sobre esta modalidad de contrato de trabajo hacen hincapié en las ventajas que presenta. Aparte las virtualidades que puede tener en el acceso al empleo de las personas con movilidad reducida, se destaca, desde la perspectiva de los trabajadores, que la mayor flexibilidad en la organización de la prestación les permite un igualmente mayor margen de libertad en la organización de su vida privada (Thibault, 2001: 67 y ss.). Las empresas, por su parte, pueden ver en ella una forma organizativa que, en ciertos sectores o para determinadas actividades, no disminuye la eficiencia y que, sin embargo, sí puede disminuir los costes de producción. Desde un punto de vista más amplio, se insiste en su potencial de reducción del número de desplazamientos con las consiguientes ventajas económicas y sociales –entre las que se incluye, por supuesto, el impacto medioambiental (cfr. Pérez Pérez *et al.*, 2003)–. Pero también se alude a sus desventajas: aparte la más problemática efectividad de las normas laborales, se advierte que el trabajo a distancia reduce, si no elimina, las posibilidades de socialización de los trabajadores y, con ello, incrementa las dificultades para la representación colectiva de sus intereses (Thibault, 2001: 237 y ss.).

En todo caso, el teletrabajo es una realidad en ascenso. Por ello, en la línea de promocionarlo y también de eliminar los indicados problemas, las normas laborales, en los diferentes ámbitos en los que se producen, han procedido en los últimos tiempos a establecer una regulación mínima respecto de su utilización. Si el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 16 de julio de 2002 abrió este proceso –incorporado a nuestro sistema de negociación mediante la acción de los sucesivos acuerdos interconfederales–, la reforma de 2012, al sustituir en el artí-

culo 13 ET el obsoleto trabajo a domicilio por el nuevo trabajo a distancia, lo ha completado en nuestro sistema. Por lo demás, al igual que ocurre con las medidas apuntadas más arriba de flexibilidad en el tiempo de trabajo, no existen obstáculos legales para que el teletrabajo se combine con el trabajo presencial (ya en Thibault, 2001: 29 y ss.).

b) Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la posibilidad de acortar los desplazamientos que no puedan eliminarse, los planes de movilidad pueden moverse en la línea de aproximar el lugar de trabajo y la residencia del trabajador. Las decisiones en el momento de la contratación pueden contemplarla como criterio. No es infrecuente, en esta misma línea, que la negociación colectiva la tome como referencia para ordenar el llamamiento de trabajadores fijos discontinuos, dándose prioridad al de los más próximos.

Durante la ejecución del contrato, la aproximación de los lugares de residencia y trabajo puede conseguirse mediante la adopción de medidas de movilidad geográfica «débil»: esto es, mediante cambios de puesto de trabajo que no impliquen cambio de residencia. En atención a esta última circunstancia, no quedan sujetas a las reglas del artículo 40 ET sino que pueden ser adoptadas con total libertad por las empresas. Medidas en este último terreno pueden ser particularmente adecuadas en las del sector servicios que se implantan en zonas urbanas de forma capilar –distribución, limpieza, vigilancia...–.

c) Por último, en el marco de la empresa existe un margen de actuación relativamente amplio para incentivar el uso de modos de desplazamiento sostenibles. De entrada, cabe repensar las decisiones que se toman en relación con la disposición y uso de las infraestructuras empresariales. Al alcance de unidades productivas de cierta envergadura, puede resultar interesante valorar el establecimiento de medios colectivos de transporte: autobuses que recojan a los trabajadores en los núcleos urbanos o en las paradas del transporte público y los lleven al centro de trabajo. En otro orden de cosas, y con un ámbito de aplicación bastante mayor, cabe repensar las políticas de aparcamiento existentes en la empresa a la luz de la sostenibilidad. Ello podría conducir a reconsiderar las que se aplican normalmente respecto de las condiciones y preferencias de uso. Si en cuanto a las primeras ha de valorarse la gratuidad o no del aparcamiento, en relación con las segundas habría que dar prioridad, por ejemplo, a los trabajadores que no dispongan de medios alternativos de acceso al centro de trabajo y, entre estos, deberían tenerla quienes utilizaran el vehículo privado de la forma más sostenible posible, compartiéndolo con otros compañeros de trabajo –el llamado *carpooling*–. Debería igualmente darse preferencia en su uso por las bicicletas.

Parece interesante, de otro lado, que, aisladamente o en combinación con las medidas que han sido expuestas, se revise la organización del tiempo de trabajo en la empresa. No cabe duda en este sentido que introducir en él más flexibilidad para el trabajador puede coadyuvar a la variación de los hábitos implantados en materia de desplazamiento. La rigidez en las horas de entrada o salida puede, en este sentido, desincentivar el uso del transporte público, precisamente por la que existe en sus horarios. En este contexto, el establecimiento de sistemas de tiempo de trabajo flexible, auspiciado a nivel legislativo en la búsqueda de la compatibilidad entre

la vida personal y laboral (cfr. artículo 34.8 ET), actúa también como incentivo indirecto a favor de la movilidad sostenible. Por lo demás, al igual que ocurre con la opción entre jornada continuada o jornada partida a la que me referí antes, no existen normas imperativas que regulan esta cuestión, lo que la deja en manos de convenios colectivos o acuerdos de empresa y, al límite, del contrato individual o de las facultades organizativas de la empresa.

Finalmente, cabe adoptar decisiones que incentiven el uso de medios sostenibles de transporte. En unidades productivas grandes o en polígonos, existen mecanismos para promocionar el uso del coche compartido (*carpooling*): a las decisiones en materia de aparcamiento a las que se ha hecho referencia más arriba, pueden añadirse ciertas facilidades para su uso efectivo –por ejemplo, la utilización de aplicaciones informáticas que facilite la aproximación entre trabajadores con necesidades de desplazamiento similares–. Pero, por su alcance general, el uso del transporte público puede ser incentivado por medio de las políticas retributivas de la empresa, sustituyendo la inespecífica compensación tradicional por los gastos de transporte por otras específicamente destinadas a compensar aquél. *Last, but not least*: únicamente se ha dejado para el final por tratarse de cuestión lo suficientemente problemática, sobre todo a la vista de las últimas reformas normativas, como para merecer un tratamiento separado; pero desde la perspectiva que nos ocupa es una de las más importantes en la medida que es una política de sostenibilidad que puede ser desarrollada en la práctica totalidad de las empresas.

### C) El papel de la flexibilidad retributiva: luces y sombras de la disciplina fiscal y de Seguridad Social

Los pluses de transporte tienen una amplísima tradición en nuestro ordenamiento. Durante el franquismo, reglamentaciones de trabajo y ordenanzas laborales habían venido estableciendo para cada sector reglas al respecto. Con posterioridad, la Orden Ministerial de 10 de febrero de 1958, desarrollada por otra de 4 de junio siguiente, unificó el régimen de las distintas normas administrativas sectoriales, distinguiendo un plus de distancia –para los casos en los que el centro de trabajo se encontraba a cierta distancia del casco de la población correspondiente, en las condiciones que se establecían– y el plus de transporte –para los casos en los que, dándose el supuesto, existían servicios de transporte público–. Como he indicado, estas normas administrativas desaparecieron de nuestro ordenamiento en la primera gran reforma del mercado de trabajo (cfr. Disposición Derogatoria de la Ley 11/1994). Sin embargo, en línea con la tradición, no es en absoluto infrecuente que los convenios colectivos establezcan el derecho de los trabajadores a cobrar pluses de transporte. De acuerdo con la *Encuesta de calidad de vida en el trabajo* (MTIn, 2011), en 2010 algo más de la quinta parte de los trabajadores asalariados cobraban este tipo de retribuciones.

Desde la perspectiva de la movilidad sostenible, el objetivo habría de ser, claro está, que las políticas retributivas de las empresas dirigidas a compensar los gastos de desplazamiento que el trabajador tiene para acceder a su puesto de trabajo va-

yan transformándose. En lugar de consistir en compensaciones inespecíficas por gastos, habrían de ir dirigidas, en este sentido, a compensar los que se producen por el uso de modos sostenibles de transporte y, en definitiva, por el uso del transporte público. La normativa fiscal –y, a remolque suyo, la de seguridad social– ha venido impulsando en los últimos tiempos este cambio de planteamiento. Sin embargo, este impulso se ve seriamente comprometido por un reciente y abrupto cambio de tendencia que se ha producido en las normas de seguridad social por acción del Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre.

La comprensión de estas ideas requiere una previa reflexión sobre la tradicional cuestión de si los pluses de transporte tienen naturaleza salarial o extrasalarial. Aparentemente, en cuanto compensaciones de gastos, ha de postularse este último carácter (artículo 26.2 ET). Sostener esta conclusión era fácil al principio, cuando la percepción era variable para cada trabajador en función de la distancia de su domicilio al lugar de trabajo –como ocurría por ejemplo en la normativa administrativa que se ha citado más arriba–. Pero se convierte en mucho más complicado desde el momento en que, como ocurre normalmente ahora, se convierte en una cantidad uniforme para todos los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del convenio colectivo: la estructura de compensación por gastos pasa entonces necesariamente a un segundo plano y prevalece su carácter retributivo.

Por supuesto, esta discusión no tiene sólo trascendencia académica. Tiene importantes repercusiones tanto para la aplicación de otras normas, sean laborales o no, en cuyo supuesto se integra la noción de salario y, en concreto, por lo que aquí interesa en relación con la determinación de la cotización a la seguridad social. En este último terreno, se había partido tradicionalmente de la exclusión de los «gastos de locomoción, plus de distancia y plus de transportes urbanos» de la base de cotización (artículo 109.2.b] LGSS, versión original). Sin embargo, esta solución no estaba exenta del riesgo de la utilización de estos pluses como «subterfugio para encubrir verdaderos aumentos salariales con el consiguiente fraude a la Seguridad Social» (STS, Sala de lo Contencioso, de 14 de febrero de 1996, rec. 4321/1992). Ello obligaba a responder caso por caso, a la vista de la configuración concreta, la cuestión de si debía o no cotizarse por ellos –en el primer sentido, STS, Sala de lo Contencioso de 23 de julio de 1996, rec. 5314/1992; en el segundo, STS, Sala de lo Contencioso de 5 de diciembre de 1996, rec. 6036/1991–.

Para evitar este tipo de problemas, a partir de 1997, se alcanzó una solución salomónica los «pluses de transporte urbano y de distancia por desplazamiento del trabajador desde su domicilio al centro de trabajo habitual» quedarían exentos, pero sólo «con la cuantía y alcance que reglamentariamente» se estableciera –artículo 109.2.a) LGSS, redacción dada por Ley 13/1996). La concreción reglamentaria posterior fijó el límite de la exención en el 20 por ciento del salario mínimo interprofesional, primero, y del indicador público de efectos múltiples, a partir de 2005 (cfr. artículo 23.2.A].c] Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre).

El inicio de esta década ha venido marcado por un cambio de planteamiento impulsado desde el ámbito fiscal. El Real Decreto Legislativo 6/2010 introdujo

una nueva entre las rentas en especie que no se incluyen en la base imponible del IRPF. De acuerdo con la letra h) del artículo 42.2 quedan fuera de ella y por tanto exentas de tributación las cantidades satisfechas a las entidades encargadas de prestar el servicio público de transporte colectivo de viajeros con la finalidad de favorecer el desplazamiento de los empleados entre su lugar de residencia y el centro de trabajo, con el límite de 1.500 euros anuales para cada trabajador. Quedan igualmente excluidas las formas indirectas de pago de tales cantidades en los términos que se establecieron reglamentariamente (cfr. artículo 46 bis Reglamento IRPF, aprobado por Real Decreto 439/2007). Debe tenerse en cuenta que el tratamiento de las percepciones en especie de los trabajadores en relación con la base de cotización resulta paralelo al que se establece para ellas en el IRPF. Así se desprendía de la regla general establecida, desde la Ley 13/1996, en el último párrafo del artículo 109.2 LGSS. De esta manera, como consecuencia del tratamiento fiscal y de seguridad social de los pluses de transporte y de las rentas en especie, empresas y trabajadores podían estar más interesados en éstas –cuyo objeto es el uso de los transportes públicos– que por los tradicionales pluses de transporte. Estos tributan por completo en IRPF y cotizaban a la seguridad social en lo que excediera del 20% IPREM; aquellas, sin embargo, no tributan ni cotizaban en absoluto.

Este estado de cosas ha cambiado de forma sustancial como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, que da nueva redacción al artículo 109 LGSS. De acuerdo con ella, los pluses de transporte han pasado a cotizar por su totalidad –lo que puede considerarse razonable desde la perspectiva que aquí interesa– pero las rentas en especie –que el precepto denominaba «asignaciones asistenciales»– han quedado sujetas a cotización de forma prácticamente total. Desaparece con ello una parte de los incentivos que pudieran existir a que, mediante la introducción de la llamada retribución flexible, los fondos de las empresas relacionados con la movilidad se movieran en línea de sostenibilidad. Queda por saber si los de carácter fiscal seguirán o no esta misma suerte, aunque creo que tiene poca importancia puesto que el sujeto pasivo del IRPF no es la empresa.

### **5.3. El impulso de la movilidad sostenible en la empresa**

Si desplazamos la perspectiva de reflexión hacia los instrumentos que pueden impulsar la adopción de decisiones por las empresas en el terreno que nos ocupa, cabe pensar en diferentes factores. Cabe pensar, de entrada, que la legislación administrativa que ha comenzado a preocuparse respecto de la movilidad sostenible puede imponer determinadas obligaciones a las empresas, sean éstas la adopción de planes u otras diferentes (A). Es posible, en segundo lugar, que éstas actúen de forma unilateral aceptando compromisos en este terreno vinculados a sus políticas de responsabilidad social corporativa (B). Por último, en el estricto terreno jurídico-laboral, hay que analizar, primero los eventuales requerimientos derivados de la normativa preventiva –que guarda obvias relaciones con la legislación

medioambiental– (C) y, después, considerar el papel que pueden desempeñar los instrumentos de participación o negociación colectiva (D).

## A) Las obligaciones legales en la normativa administrativa sobre movilidad y su limitado alcance

En el primero de los terrenos de reflexión, se advierte que los planes empresariales de movilidad ocupan un papel subsidiario en la normativa sobre movilidad sostenible: sólo limitadamente se establecen previsiones obligatorias en este terreno y, en todo caso, subordinadas a las dirigidas a las administraciones territoriales.

Esta idea se advierte ya en los documentos comunitarios sobre el tema, en los que las empresas no están presentes en el primer nivel de actuación. La movilidad sostenible es en ellos un problema fundamentalmente regional y/o municipal. Así se desprende del Libro Verde, *Hacia una cultura de la movilidad urbana*, COM(2007) 551 cuyo debate permitió formular el *Plan de Acción de Movilidad Urbana* contenido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de Regiones, de 8 de enero de 2010, SEC(2009) 1211/1212, cuya medida nº 1 piensa, en efecto, en «acelerar la generalización de planes de movilidad urbana sostenible» que deben ser desarrollados por las «autoridades locales». En paralelo, sin embargo, existe documentación comunitaria que reconoce expresamente la importancia que puede tener la consideración del ámbito empresarial en este tipo de planteamientos. El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema *Las consecuencias sociales de la evolución del binomio transportes-energía* (2009/C 175/08) se refiere, bien que dejándolo en el ámbito del diálogo social– a la posibilidad de considerar el establecimiento obligatorio de planes empresariales de movilidad sostenible.

Estas mismas ideas se advierten en nuestra legislación interna. Es verdad que el peso de la concreción de las políticas de movilidad corresponde a las instancias regionales y municipales. Pero no lo es menos que se reconoce la importancia que pueden tener las empresas en ellas: sobre la base de la importancia que tienen los desplazamientos laborales, se prevé en ciertas condiciones el necesario establecimiento de planes de movilidad de ámbito empresarial. De este modo, aunque el grueso de la regulación legal se refiere a las actuaciones administrativas, no faltan disposiciones referidas a las que han de emprenderse en las empresas. Ello se advierte tanto en el ámbito de la legislación estatal como en la autonómica. Por lo que se refiere a las normas estatales, hay que hacer referencia a la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, en cuya sección dedicada a la «movilidad sostenible» (artículos 99 y ss.), existe una norma (artículo 103) sobre los planes empresariales de movilidad que contiene normas generales sobre la movilidad sostenible. Por su parte, las normas autonómicas, con alguna salvedad (Ley canaria 13/2007, de ordenación del transporte por carretera, que integra la planificación de instalaciones en las previsiones municipales (cfr. artículo 35.2), reproducen este esquema. Así se advierte en la Ley catalana 9/2003, de la movilidad, que reserva una Disposi-

ción Adicional 3ª que contiene previsiones sobre los planes en empresas y polígonos; o en la Ley valenciana 6/2011, de movilidad sostenible, en la que se advierte una creciente atención a las actuaciones empresariales (cfr. artículos 8, 12 y 14).

Las previsiones estatales y autonómicas en relación con las obligaciones empresariales, aunque mantienen diferencias entre ellas, presentan algunos aspectos comunes que interesa resaltar.

a) De entrada, a diferencia con lo que ocurre en relación con la planificación en los diferentes ámbitos administrativos, existe un criterio general de voluntariedad respecto a la de ámbito empresarial. Este carácter es muy claro en la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, cuyo artículo 103.1 se cierra con la declaración de que los planes de movilidad «tendrán carácter voluntario para las empresas». La Ley catalana no lo afirma en forma tan explícita; pero resulta obvio del tenor literal de su Disposición Adicional 3ª que los destinatarios de las obligaciones de planificación que establece en este terreno son las Administraciones competentes, si bien las empresas han de participar en la financiación de las medidas que se tomen. Por su parte, la Ley valenciana 6/2001 desborda el marco de la voluntariedad, aunque sólo de forma aparente y limitada. En algún caso –la necesidad de previsión de aparcamientos para bicicletas–, la efectividad de la obligación queda pendiente de su concreción por ulteriores actuaciones administrativas (artículo 8.3). Por su parte, los planes de movilidad son, como regla general, voluntarios (artículo 14); y si bien es cierto que en función de determinados criterios, que se examinan a continuación, pueden llegar a ser obligatorios, ello sólo es efectivo para nuevas instalaciones (artículo 12) y únicamente de forma excepcional cabe imponerlo a las preexistentes (artículo 13).

La falta de obligatoriedad podría venir compensada por los incentivos que pudieran ser establecidos a favor de las empresas que optaran por poner en marcha planes de movilidad. Mas nuestro ordenamiento tampoco ha optado decididamente por esta vía. Ya hemos visto cómo parecen en vía de desaparición los que existían en el terreno de la llamada retribución flexible (*supra*, 5.2.C). Existe algún otro en el plano de la tributación local. La normativa sobre el Impuesto de Actividades Económicas permite a las Corporaciones locales establecer una bonificación de hasta el 50 % para las empresas que «establezcan un plan de transporte para sus trabajadores que tenga por objeto reducir el consumo de energía y las emisiones causadas por el desplazamiento al lugar del puesto de trabajo y fomentar el empleo de los medios de transporte más eficientes, como el transporte colectivo o el compartido» (artículo 88.2.c] del Real Decreto Legislativo 2/2004, de haciendas locales). La operatividad de este incentivo requiere una decisión municipal que no es en absoluto frecuente –y, por otro lado, afecta sólo a las empresas que tributan por este impuesto–.

b) Por otro lado, las orientaciones u obligaciones en relación con planes de movilidad empresariales no tienen, en ningún caso, alcance general. Norma estatal y leyes autonómicas piensan únicamente en empresas que, por la naturaleza de su actividad o por el tamaño de su plantilla, alcanzan un umbral consistente de requerimientos de movilidad. El artículo 103.2 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, prevé que las Administraciones competentes se fijen, en relación con

los planes de movilidad, en los «centros de trabajo de titularidad pública o privada cuyas características... por dimensión de la plantilla, actividad, procesos o ubicación», aconsejen su establecimiento.

Lo normal será, por tanto, que exista un mínimo de trabajadores en el centro de trabajo a efectos de prever la formalización de planes de movilidad. La Ley 2/2011 no lo concreta puesto que reenvía la determinación a las autoridades competentes –si bien establece el de cuatrocientos como número a partir del cual debería contarse con «coordinador de movilidad»–. Tampoco lo hace, puesto que remite a una concreción reglamentaria, la Ley catalana. Por el contrario, la Ley valenciana sí establece un número concreto: cien trabajadores (artículo 12.1.e] Ley valenciana 6/2011). Esta misma Ley sirve como ejemplo también respecto de la determinación de las empresas que, por la naturaleza de su actividad, son sujetos pasivos de las obligaciones administrativas en materia de movilidad sostenible. Por lo que se refiere tanto a las obligaciones de fomento del uso de la bicicleta (artículo 8 Ley valenciana 6/2011) como a las de elaboración de planes de movilidad específicos para determinadas instalaciones (artículos 12 y ss.), se está pensando en servicios públicos, centros escolares y universitarios, hospitalarios, deportivos, culturales, comerciales y de ocio, cuando se cumplan los requisitos de entidad y ubicación legalmente establecidos.

Esto, así como los criterios de elaboración de los planes a los que me referiré de inmediato, son consecuencia lógica del prisma desde el que se mira la movilidad. Éste tiene como repercusión igualmente el hecho de que las empresas no se contemplen sólo aisladamente. La norma estatal se refiere, en este sentido, a «planes mancomunados, para empresas que compartan un mismo centro o edificio o que desarrollen su actividad en un mismo parque o recinto equivalente» (artículo 103.2 Ley 2/2011). En la misma línea la Ley catalana piensa en planes cuyo ámbito son «los polígonos industriales y las zonas de actividades económicas» (Disposición Adicional 3ª Ley 6/2003). En cuanto a la norma valenciana, los planes en función del número de puestos de trabajo deben realizarse en determinadas «áreas o instalaciones» (artículo 12.1.e] Ley 6/2011), lo que presupone la existencia de los planes mancomunados; aún más, en el precepto que regula los planes empresariales que pueden adoptarse voluntariamente permite que la planificación se realice por las empresas individualmente «en el seno de asociaciones extendidas a ámbitos o sectores homogéneos» (artículo 14.1).

c) En realidad, en la configuración de las diferentes normas que se ocupan de la movilidad, las obligaciones de planificación en el ámbito de la empresa funcionan más como un último escalón de las de carácter administrativo que otra cosa. El papel de impulso que corresponde a las autoridades administrativas –y su conexión con la planificación urbanística, cuando son obligatorias como en el caso valenciano– o la interactuación entre las decisiones adoptadas para empresas o polígonos –en forma de subordinación jerárquica (artículo 103.3 Ley 2/2011) o de sugerencias desde las entidades empresariales a las administrativas (cfr. artículo 14.2 Ley valenciana 6/2011)– son demostraciones de esta idea.

Este planteamiento tiene una importante repercusión: el difícil ajuste de la regulación de los planes a las categorías jurídicas que estructuran las relaciones

laborales en las empresas y, fundamentalmente, con negociación colectiva. La Ley de Economía Sostenible se pone de espaldas a esta realidad puesto que aspira a que los planes empresariales se desarrollen «en el marco del diálogo social» (artículo 103.1). Se trata de una aspiración muy razonable pero no exenta de problemas puesto que no parece fácil poner en marcha por esta vía los planes mancomunados que, sin embargo, son sumamente interesantes: aunque a raíz de la reforma de 2011 contamos con reglas específicas para la negociación para una «pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas» (artículo 87.1.III ET, en la redacción debida al Real Decreto-Ley 7/2011), la experiencia en este ámbito es limitada.

Acaso por ello las normas autonómicas han huido de este problema, dejando en la oscuridad las relaciones entre los planes empresariales de movilidad y las instituciones colectivas propias del Derecho del Trabajo. Si la norma catalana los deja en manos exclusivamente administrativas, la valenciana soluciona el problema por medio de su frontal desconocimiento: aunque aspira a que los planes de empresa se formulen «de manera concertada», se impone que el concierto se alcance «con las asociaciones de usuarios» y no con sindicatos u otras formas representativas propias del ordenamiento laboral.

## B) Movilidad sostenible y responsabilidad social empresarial

Un segundo impulso de las políticas de movilidad en el ámbito de las empresas puede venir de la puesta en marcha de acciones en el terreno de la llamada responsabilidad social de las empresas. Esta noción, que tiene su origen en los años 50 y 60 en el ámbito de las multinacionales, se relaciona con el intento empresarial de superación de un modelo productivo estrictamente capitalista. Estas acciones se añaden a la obtención del beneficio, siendo manifestaciones de un determinado compromiso con el entorno político, social y ambiental en el que las empresas desarrollan su actividad (Valdés, 2013: 19 y ss.).

Sobre esta base, se ha producido una teorización del concepto así como su recepción en el ámbito internacional y comunitario. Aunque podrían traerse a colación instrumentos en otras organizaciones internacionales (OIT, OCDE), es suficiente referirse al Pacto Mundial, auspiciado en el ámbito de la ONU (<<http://www.un.org/es/globalcompact/index.shtml>>). La propia ONU nos explica que este Pacto «es una iniciativa voluntaria, en la cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción». En el ámbito comunitario, con base en idénticos principios, la Comisión tiene aprobada una *Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas* (COM[2011] 681 final, 25 de octubre de 2011) que muestra un grado de concreción mayor, en cuanto a los objetivos a alcanzar para el indicado período. La preocupación medioambiental permite, entre otros muchos temas, dar entrada en el ámbito de la responsabilidad social corporativa a los problemas vinculados a la movilidad sostenible. Esta misma conexión se observa en los todavía escasos textos normativos internos que se

han ocupado en nuestro país del tema (cfr. artículo 4.3].d] Ley extremeña 15/2010, de 9 de diciembre, de responsabilidad social empresarial en Extremadura).

Por supuesto, el desarrollo de la responsabilidad social empresarial no es una decisión estrictamente altruista de las empresas. Al añadirla a su objetivo principal, el beneficio, la empresa busca mejorar su imagen con intenciones claramente relacionadas con aquél: generar confianza en los consumidores o abrir nuevos mercados. Por otro lado, cabe destacar que, cada día más, cuestiones que históricamente han estado relacionados con la responsabilidad social empresarial se convierten en requisitos de acceso al mercado o resultan ser ventajosas en el mismo. El caso más claro viene dado por la extensión de la contratación pública socialmente responsable, a la que se refiere la *Estrategia renovada* de la Comisión europea a la que se ha hecho referencia (ap. 4.4.2; propuesta 6) y que empieza a asomar en la normativa interna (cfr. artículo 12.3 Ley extremeña 15/2010).

Esta última idea nos lleva a un tema conexo a través del cual se encuentran nuevas relaciones entre la responsabilidad social empresarial y la movilidad sostenible: el de la visibilidad de las opciones empresariales en aquella materia. En la medida en que la responsabilidad social adquiere relevancia creciente, las empresas que la ponen en práctica tienen interés en su acreditación. El sistema internacional de certificación ISO tiene específicos protocolos al respecto tanto en relación con la responsabilidad social en general (ISO 26000), como respecto a los aspectos medioambientales en sentido estricto (ISO 14001). En este último terreno existe, además, un sistema específicamente europeo, que integra la certificación ISO 14001 con algunas cuestiones adicionales. Se trata del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, conocido como EMAS, por sus siglas en inglés, y regulado por el Reglamento 1221/2009 de 25 de noviembre de 2009. Existe asimismo una Decisión de la Comisión de 4 de marzo de 2013 por la que se establece la Guía del usuario en la que figuran los pasos necesarios para participar en el EMAS con arreglo al Reglamento (CE) 1221/2009, en la que figura el transporte como uno de los elementos que debe ser valorado.

### C) Movilidad sostenible y prevención de riesgos laborales

Junto a los planteamientos anteriores, cabe pensar que el impulso por la movilidad sostenible en el ámbito de la empresa nazca del propio derecho del trabajo, a través de la acción colectiva de los trabajadores por medio de sus representantes. En este terreno lo primero que podríamos considerar es la eventual conexión entre movilidad sostenible y normativa laboral en materia de prevención de riesgos laborales.

Ésta puede establecerse fácilmente puesto que sus finalidades presentan puntos de intersección: la protección de la salud de las personas –en su condición de trabajadores en el caso de las normas preventivas– y del medio ambiente. No es fácil, sin embargo, establecer relaciones de relevancia jurídica entre ambas.

Es verdad que en una aproximación amplia sería posible hacerlo sobre la base de las implicaciones negativas que el modelo tradicional de movilidad tiene sobre la salud de los trabajadores. Su superación, adecuándola a las exigencias de la sostenibilidad, formaría parte así del deber de protección empresarial (artículo 14

LPRL) lo que tendría consecuencias importantísimas: la movilidad se convertiría en uno de los contenidos a considerar a la hora de planificar la prevención en las empresas (artículo 16), con la consiguiente aparición de específicas facultades de participación de los representantes de los trabajadores (artículo 18.2 y Capítulo V LPRL). Pero no lo es menos que el sistema parte en realidad de una separación entre el derecho ambiental, de naturaleza administrativa y externo a la empresa, y el de la prevención de riesgos laborales, de carácter laboral y que hace frente a los problemas ambientales dentro de la empresa, lo que hace muy difícil que pueda aceptarse tal planteamiento.

La indicada separación, que implica que los problemas de movilidad sostenible no se incluyen en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, se advierte a poco que se profundice en los límites de ésta. Ciertamente, ésta tiene como finalidad la «protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales» (artículos 4.1º y 14.1), definiéndose el riesgo laboral como «la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo» y este último como cualquier enfermedad, patología o lesión sufrida «con motivo u ocasión del trabajo» (artículo 4.2º y 3º LPRL). De esta forma, sobre la base de una recreación de la conexión de causalidad entre trabajo y daño similar a la protagonizada en el ámbito de la seguridad social por la secular noción de accidente trabajo, cabría utilizar este conjunto de remisiones para justificar que lo que acontece *in itinere* forma también parte del objeto de la actividad preventiva.

Sin embargo, ello supone, a mi juicio, forzar la literalidad de los preceptos, ampliando injustificadamente la esfera de la responsabilidad empresarial. Téngase en cuenta que la prevención implica la supresión o disminución de los riesgos laborales pero únicamente –y no es poco– «en todas las fases de actividad de la empresa» (artículo 4.1º LPRL). Por eso el deber de protección se refiere sólo –y tampoco es poco– a «todos los aspectos relacionados con el trabajo» (artículo 14.2 LPRL). No siendo razonable entender que el desplazamiento al lugar de trabajo constituya, como regla general, una actividad de la empresa, es difícil considerarlo incluido en el ámbito de aplicación de las normas preventivas. Aunque podrían añadirse otros pasajes de la LRPL que se mueven en esta línea de acotar la normativa preventiva al ámbito de las instalaciones de la empresa a diferencia de lo que ha acontecido históricamente en materia de accidentes de trabajo, señalaré únicamente que la Disposición Adicional 1ª LPRL muestra un especial interés en mantener separadas las nociones preventivas de las que se utilizan en materia de seguridad social, lo que implica que unas y otras se mueven en terrenos diferentes.

## D) Movilidad sostenible, participación de los trabajadores en la empresa y negociación colectiva

Lo anterior no implica, sin embargo, que la frontera así establecida no pueda salvarse. Únicamente supone que la forma de hacerlo no transita el terreno de la prevención de riesgos laborales. Hay que estar a las normas más generales del Estatuto en materia de participación de los trabajadores en la empresa y, sobre

todo, a las concreciones que puedan establecerse en la negociación colectiva. No debe extrañar que así sea. Sobre la base de la amplia configuración de sus funciones en el marco constitucional, no cabe negar al sindicato facultades para intentar incidir en las cuestiones de carácter medioambiental (Martín y Sastre, 2001). De este modo, desde una perspectiva teórica, acción y negociación colectivas pueden ser un elemento esencial para la reunificación, mientras que no se avance legalmente en esta línea (Monereo, 2009). Asimismo existe un lugar común doctrinal en el sentido de que esta reunificación no necesariamente debe concretarse en una juridificación fuerte a través de reglas y obligaciones. Es más bien un mundo de derecho más *soft* en el que aparecen nuevos instrumentos normativos como, por ejemplo, recopilaciones de buenas prácticas u otras cláusulas abiertas (Rodríguez-Piñero, 1999 y, más extensamente, Cruz Villalón, 2006).

a) En el terreno de la participación de los trabajadores en la empresa, parece interesante ante todo llamar la atención sobre alguna de las competencias de los representantes unitarios de los trabajadores –delegados de personal o comités de empresa, según los casos– que ha evolucionado en esta línea de dar entrada a cuestiones ambientales diferentes a las propias de la prevención de riesgos laborales. Históricamente, estos representantes han tenido competencias en clave estrictamente «interna». El artículo 64.1.8º ET, en su versión original, les reconocía en este sentido competencia para conocer «los estudios periódicos o especiales del medio ambiente laboral y los mecanismos de prevención que se establezcan». La reforma estatutaria de 2007 (Ley 38/2007, de 16 de noviembre) cambió este estado de cosas: la indicada dimensión «interna» del medio ambiente sigue en el artículo 64.2.d) ET, pero ahora se ha reconocido expresamente una competencia «externa». El artículo 64.7.c) ET se refiere en este sentido a la posibilidad de «colaborar con la dirección de la empresa para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento y el incremento de la productividad, así como la sostenibilidad ambiental de la empresa, si así está pactado en los convenios colectivos».

En otro orden de cosas, escrutando las normas legales sobre participación de los representantes de los trabajadores, encontramos algunos supuestos en los que la movilidad sostenible ha de ser obligatoriamente objeto de consulta con los representantes de los trabajadores. De entrada, debe tenerse en cuenta que la implementación de algunas medidas propias de los planes empresariales de movilidad requerirá previa consulta –e incluso acuerdo en algunos casos– con los representantes de los trabajadores por constituir modificación sustancial de condiciones de trabajo (artículo 41 ET) o suponer la inaplicación de condiciones contenidas en el convenio (artículo 82.3 ET)–. Si la empresa, pues, decidiera implantarlas, unilateralmente o como consecuencia de la normativa administrativa aplicable, debería previamente interactuar con los representantes de los trabajadores en los correspondientes procedimientos de consulta. Por otro lado, los supuestos de traslado total o parcial de instalaciones, incluso en el caso de que no constituyan movilidad geográfica por no exigir cambio de residencia a los trabajadores –y aunque no vayan acompañados de modificaciones sustanciales–, requieren igualmente el desarrollo de las oportunas consultas conforme al artículo 64.5.c) ET. Ni que decir

tiene la importancia que puede tener este procedimiento con miras a solucionar, también en términos de sostenibilidad, los problemas de movilidad derivados de la nueva ubicación de las instalaciones de la empresa.

b) Por supuesto, las previsiones legales en materia de participación difícilmente cubren las posibles aplicaciones de la noción de movilidad sostenible en el ámbito empresarial. Ello hace descansar sobre la negociación colectiva el impulso de su introducción en la empresa como, más en general, el impulso de la incorporación en ella de la propia idea de sostenibilidad. De hecho, los análisis existentes (Alenza *et al.*, 2003: 88 y ss.; Ista/CCOO, 2005.b]) muestran cómo la negociación colectiva comienza a tratar las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad de la empresa.

Sin embargo, su desarrollo es aún muy limitado. Muchas veces los convenios se limitan a contener declaraciones genéricas. En otras ocasiones, más que específicas obligaciones, se prevén cláusulas organizativas: se establecen nuevas formas representativas –especialización de representantes con o sin derechos adicionales–, espacios para el diálogo –comisiones de medio ambiente– o meramente la facultad de proponer innovaciones o compromisos para desarrollar estudios sobre el tema ambiental. En la mayor parte de estas cláusulas, sin embargo, la movilidad sostenible no está presente, ni siquiera en los que se detallan acciones a las que deben extenderse las competencias ambientales a las que se ha hecho referencia.

Mi propio análisis de la negociación lleva a la conclusión de que ésta sólo aparece muy esporádicamente. Por lo que he podido ver, salvo en algún caso –que resulta poco ilustrativo por la naturaleza del empresario–, no se advierten medidas en favor del uso por los trabajadores del transporte público (cfr. artículo 58 del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid, resolución de 7 de abril 2005, en relación con la sustitución de los complementos de transporte por la entrega de abonos para uso de la red del transporte público). Igualmente, sólo se ha encontrado un convenio que prevea el impulso de los planes empresariales de movilidad, previendo su existencia, aunque en una cláusula típicamente obligacional y por tanto de muy difícil judicialización (artículo 5.5 Acuerdo en materia de formación, cualificación, empleo, negociación colectiva y prevención de riesgos laborales en el sector agroalimentario, BOE de 10 de noviembre de 2011). El panorama se completa con el puñado de convenios que crean órganos para el análisis de los problemas de la movilidad sostenible. A veces estos órganos se dedican específicamente a esta cuestión (artículo 33 del Convenio Colectivo del sector Industria Siderometalúrgica de Zaragoza, BOP de 24 de julio de 2012); en otras ocasiones tienen competencias más amplias (artículo 10 V del Convenio Colectivo del Instituto Español de Comercio Exterior, BOE de 31 de octubre de 2007).

En todo caso, la experiencia más acabada se encuentra en el Acuerdo Interprofesional de Cataluña para los años 2011-2014 (DOGC de 18 de julio de 2013). De un lado, en su capítulo III, dedicado a «otros contenidos de la negociación colectiva» se establecen previsiones sobre el tratamiento de la movilidad sostenible y, en concreto, sobre la formulación de propuestas para los negociadores de convenios colectivos o para las administraciones territoriales al respecto. Se establece, de otro, un específico organismo en el seno del Tribunal Laboral de Cataluña al que

se dedica el Título II: la «Comisión de organización del trabajo y movilidad sostenible» que actúa no sólo como soporte técnico en la solución de conflictos, sino también con carácter preventivo y de asesoramiento a las partes. Aunque es difícil realizar una valoración cerrada, no parece que las orientaciones estén teniendo efectos sobre los convenios colectivos –al menos en lo que yo he podido ver–; en cuanto a la comisión, a juzgar por el contenido de la web del indicado Tribunal, no parece tener mucha actividad.

## 5.4. Una breve conclusión

Si hay que sacar alguna conclusión de las consideraciones anteriores, creo que la primera es que, en el ámbito de la empresa, es necesario reflexionar sobre el tránsito hacia un modelo de movilidad sostenible y que existen acciones que cabe poner en marcha en esta línea: serán diferentes en función de las circunstancias de naturaleza, ubicación y actividad de cada empresa, pero son siempre posibles.

La segunda es que el marco legal deja mucho que desear. Ciertamente ello se debe a que la incorporación de la noción de movilidad sostenible es reciente. Pero, aun así, o precisamente por ello, parece necesario someterlo a crítica. En este terreno, y dejando aparte el hecho de que presenta sustanciales variaciones interterritoriales, las principales objeciones que se le pueden formular es el carácter sumamente limitado de las obligaciones, sustantivas o de procedimiento, que se imponen a las empresas. Y ello vale tanto para la legislación administrativa como para la laboral.

Aparte de la práctica inexistencia de incentivos, aquellas tienden a centrarse en las nuevas instalaciones y, sobre todo, en las unidades productivas grandes. Esto último es claro para los planes empresariales de movilidad –que sólo resultan obligatorios o aconsejados a partir de un cierto número de trabajadores–. Pero se advierte también para los casos de actuación unilateral: la responsabilidad social empresarial, en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, ha de ser por razones evidentes espontánea e intuitiva. Del mismo modo, en fin, la acción de los representantes de los trabajadores suele delimitarse según la dimensión de la empresa. En realidad, este problema se solucionaría mediante la puesta en marcha de políticas en ámbitos más amplios, aprovechando las sinergias que dan la similitud de funciones (políticas sectoriales) y, sobre todo, la proximidad geográfica. No siempre, sin embargo, existen canales para desarrollarlas, como he tenido ocasión de comentar.

De esta manera, se acaba volviendo la vista hacia la negociación colectiva. A la regulación de estas cuestiones por el diálogo social se refieren tanto los documentos comunitarios como la legislación estatal. Mas es claro que hasta el momento se encuentra en mantillas. Y no parece que, en el medio plazo, pueda darle un impulso decisivo a la materia.

# 6 La movilidad ciclista en España y su regulación jurídica

Francisco J. Bastida Freijedo  
*Catedrático de Derecho constitucional*  
*Universidad de Oviedo*

6.1. Las fases del tratamiento jurídico de la bicicleta. 6.2. El Proyecto de Reglamento. Beneficios y pérdidas. 6.3. La obligatoriedad del casco en el Proyecto de Reglamento y su carácter ilegal. A) Libertad de los ciclistas para llevar el casco en la mayoría de las legislaciones del mundo. B) La legislación española. C) La reforma del Reglamento imponiendo la obligatoriedad del casco y el principio de legalidad. 6.4. La reconsideración de la legalidad, pero no de la decisión de la obligatoriedad del casco. El Proyecto de Ley de reforma de la Ley de Tráfico y la enmienda a la totalidad. A) Defectos de procedimiento. B) Falta de oportunidad. C) Carencia de un tratamiento integral de los problemas de la seguridad vial. Ausencia de la movilidad sostenible como principio rector. 6.5. Bondad y obligatoriedad del casco ciclista. La falta de proporcionalidad en la obligatoriedad del casco. A) El test de proporcionalidad aplicado al legislador. B) ¿Qué bienes en conflicto hay que ponderar? C) El test de proporcionalidad y la obligatoriedad del casco en ciudad. 6.6. La imposición del casco ciclista como legislación simbólica. 6.7. La ilegalidad e inconstitucionalidad de la regulación de las marchas cicloturistas. 6.8. La invasión de la autonomía local en el Proyecto de Reglamento. 6.9. La movilidad sostenible como necesario principio rector de la legislación sobre el tráfico y la seguridad vial.

## 6.1. Las fases del tratamiento jurídico de la bicicleta

En los últimos años se ha incrementado el uso de la bicicleta no sólo como vehículo de ocio, sino también en los desplazamientos urbanos. A ello ha contribuido una mayor conciencia de la necesidad de una movilidad sostenible que, en parte, ha calado en los programas políticos de los partidos y en determinadas políticas municipales de algunos, aún pocos, ayuntamientos favorables a la introducción de la bicicleta en el tráfico urbano. Esto se ha materializado fundamentalmente en la creación de carriles-bici segregados, en la reducción de la velocidad máxima a 30 km/h en algunas vías y en el sistema de alquiler de bicicletas públicas. Desde

el punto de vista jurídico, el soporte de estas actuaciones han sido las ordenanzas municipales, bien específicas para el uso de bicicletas, bien generales sobre tráfico y movilidad con preceptos específicos al respecto.

La autonomía municipal, en el ámbito de la legislación general del Estado, se ha ejercido con un cierto grado de anarquía en esta materia, de manera que lo que es lícito en un municipio deja serlo en otro. Baste como ejemplo, la disparidad de criterios sobre el tránsito de las bicicletas por aceras, el amarre de las bicicletas al mobiliario urbano o el uso compartido del carril bus o la obligatoriedad de ir por el carril bici cuando exista.

La Federación Española de Municipios y Provincias intentó una ordenanza marco sobre la bicicleta, pero no prosperó. El problema se incrementa en aquellas zonas urbanas en las que de por medio hay pequeñas zonas interurbanas, típico en el extrarradio de las grandes ciudades y en los municipios costeros muy poblados. En estos casos, el ciclista debe estar atento a dos ordenanzas municipales distintas y además, a las normas específicas para zonas interurbanas que prevé la legislación estatal.

Y ¿qué respuesta da la legislación estatal ante este fenómeno del ciclismo urbano en España, novedoso para nosotros, pero de gran tradición en Centroeuropa? Sobre esta cuestión tratan las páginas siguientes.

La legislación que regula el tráfico está pensada para los vehículos a motor y la bicicleta ha sido de siempre la cenicienta. Podrían trazarse varias fases a este respecto. La primera es la de «ignorancia» de la bicicleta e incluso de la importancia del fenómeno del tráfico. Baste recordar que el Código de la Circulación se aprueba en 1934 por un Decreto, no por una Ley, y que estuvo vigente nada menos que 57 años. Hasta que en 1990 se dicta el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, Ley de Tráfico). Por el medio se aprobaron dos leyes, la Ley 47/1959, de 30 de julio, sobre regulación de la competencia en materia de tráfico en el territorio nacional, que atribuye la función de vigilancia de carreteras y vías públicas al Cuerpo de la Guardia Civil y la Ley 85/1967, de 8 de noviembre, sobre competencia en materia de declaración de aptitud de los conductores de vehículos de tracción mecánica. En esta fase la bicicleta es ignorada y el vehículo a motor se entroniza con el monopolio de la calzada. En la Dirección General de Tráfico se pueden ver carteles promocionales de los años sesenta y en uno hay el siguiente eslogan: «Peatón, respeta al automovilista».

La Constitución de 1978 se refiere indirecta, pero significativamente, a esta materia, ya que en su art. 149.1.21 dispone que es competencia exclusiva del Estado «el tráfico y circulación de vehículos a motor». ¿Se podría entender que la regulación del tráfico y circulación de bicicletas queda excluido de la competencia exclusiva del Estado?

La segunda fase es la de «marginación» de la bicicleta. La Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial decidió que la materia era lo suficientemente importante como para estar regulada con rango de Ley, incluyó no sólo el tráfico, sino también la seguridad vial, y autorizó al Gobierno para que aprobase un texto articulado. El resultado

fue el citado Real Decreto Legislativo de 1990. Es de señalar que la Ley, que cabe suponer que se dicta al amparo de lo establecido en el art. 149.1.21 CE, no se ajusta exactamente al título competencial habilitante, que expresamente se refiere a la materia «tráfico y circulación de vehículos a motor». Sin embargo, la Ley de introduce una coma después de «tráfico», lo que amplía su ámbito, que lo refiere al tráfico en general y no sólo al de los vehículos a motor. Sea como fuere, lo cierto es que la bicicleta es prácticamente ignorada como vehículo en la legislación, aunque sí equiparada a los efectos de sanciones.

La tercera fase es de reconocimiento de la bicicleta como un vehículo específico en algunas cuestiones de tráfico y de seguridad vial. La Ley 43/1999, de 25 de noviembre, sobre adaptación de las normas de circulación a la práctica del ciclismo reconoce en su exposición de motivos que «(e)n la actualidad se reconoce que la bicicleta es un eficaz medio de transporte que representa una alternativa cotidiana viable para muchas personas. Sin embargo, el uso de la bicicleta se ve en la actualidad limitado y estrictamente condicionado por el gran medio de transporte de nuestros tiempos: el automóvil de motor. La masiva y generalizada utilización de estos vehículos, la predominante adecuación a ellos, tanto de las infraestructuras viarias como de la normativa circulatoria, restringen, desde un punto de vista meramente físico como desde una perspectiva jurídico-formal, el ámbito de utilización sin riesgo y las posibilidades de disfrute de la bicicleta. El logro de una situación equilibrada y una óptima utilización de los distintos medios de transporte imponen la búsqueda de soluciones de combinación entre aquéllos, con fórmulas que se refieren tanto a la ordenación del espacio físico, principalmente, la construcción de pistas ciclables, como a la reglamentación viaria favorecedora del uso de la bicicleta».

No obstante, esto no se traduce en un cambio normativo sustancial. Por ejemplo, se sigue manteniendo el principio general de que conductores (se sobreentiende que son los de vehículos a motor) tienen prioridad sobre peatones y ciclistas y lo único que se hace es ampliar las excepciones. Así, se protege al ciclista de los giros a derecha o a izquierda que pueda hacer un conductor teniendo la bicicleta en sus inmediaciones o cuando cruce carriles bici o de paso para bicicletas. A cambio, se somete a los ciclistas a las mismas obligaciones que a los conductores de vehículos a motor respecto de las tasas de alcohol permitidas y a las pruebas para la detección de alcohol y drogas. Además, se obliga al ciclista a llevar prendas reflectantes cuando falte visibilidad y se le obliga a llevar casco en las zonas interurbanas. En otras palabras, lo que comienza siendo una ventana abierta a la bicicleta se cierra, porque lo único que preocupa es la seguridad del tráfico, sin importar la movilidad sostenible y dando como única solución la imposición de obligaciones al ciclista y una ligera moderación de la velocidad de los automóviles.

La Ley 19/2001, de 19 de diciembre introduce la posibilidad de que las bicicletas circulen por las autovías, siempre por el arcén. Se permite en determinadas condiciones, singularmente en descensos, que en vías normales el ciclista sobrepase la velocidad de vehículos lentos y ocupe la derecha de la calzada, abandonando el arcén. Se permite a los ciclistas circular en grupo, extremando la atención para evitar el alcance entre ellos. Circulando en grupo en zonas interurbanas y a los

efectos de prioridad de paso, los ciclistas son considerados una única unidad móvil. En cuanto al adelantamiento de ciclistas se permite invadir la parte izquierda del carril, aun con raya continua, siempre cerciorándose de que no existe peligro. Igualmente, no se puede adelantar a otro vehículo entorpeciendo o poniendo en peligro a ciclistas que circulen en sentido contrario. También se protege al ciclista, prohibiendo la apertura de puertas de un vehículo sin antes comprobar la ausencia de ciclistas.

En suma, se trata de medidas concretas que se aprueban ante insistentes reivindicaciones de colectivos ciclistas, pero en nada cambia el sentido general de la norma, que sigue pensada en y para los vehículos a motor y no corrige las distorsiones y equívocos que ello produce. Por ejemplo, en materia de tipo de ciclos o de transporte ciclista, ya sea en relación con tipos de sillas o de remolques y semi-remolques. Salvo dos excepciones, el ciclista sí está equiparado a los conductores de vehículo de motor en una cosa: el capítulo de sanciones, hasta el punto de que se llegó a aplicar durante un tiempo la sanción de pérdida de puntos del carnet de conducir al ciclista infractor.

Desde el punto de vista reglamentario el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, aprobó el vigente Reglamento General de Circulación, derogando al anterior (Real Decreto 13/1992, de 17 de enero), y en él se refunde la normativa previa y se desarrolla la citada Ley 19/2001, pero no aclara las dudas que la legislación suscita. Más bien las resuelve por una vía interpretativa poco favorecedora de la bicicleta.

La cuarta fase se abre a primeros de 2013, con el proyecto de un nuevo Reglamento de Circulación primero y, ya en el verano de este mismo año, con la aprobación del Anteproyecto de Ley de reforma de la vigente legislación de tráfico que acaba concretándose en la Ley 6/2014. Ambos proyectos suscitaron un enorme debate entre los colectivos ciclistas y movilizaron a los miembros de la Mesa Nacional de la Bicicleta, integrada por la Asociación de Ciclistas Profesionales, la organización ConBici, la Asociación de Marcas y Bicicletas de España, la Plataforma Empresarial de la Bicicleta y la Red de Ciudades por la Bicicleta. A ella se unió con el ánimo de contribuir al estudio jurídico de las reformas, la red de CicloJuristas.

Ambos textos, aunque como se verá el del Reglamento incorpora sustanciales avances, defraudan las expectativas de un cambio en la filosofía de la legislación sobre la materia, ya que lo que prima es la seguridad del tráfico, dejando a un lado la movilidad sostenible, por más que insistiera el Ministro del Interior en su defensa del Proyecto de Ley, afirmando que la reforma se encuadra en los cinco ejes de la seguridad vial fijados por la DGT hasta 2020: «movilidad más ecológica, más competitiva, más saludable, más universal y más segura».

## **6.2. El Proyecto de Reglamento. Beneficios y pérdidas**

El debate de la reforma se ha centrado tanto en la polémica sobre la obligatoriedad del casco y en la figura de su empecinada mentora, la Directora de la DGT, que ha dejado en un segundo plano un análisis más sereno sobre la cuestión.

La reforma proyectada supone un avance significativo en la integración de la bicicleta como vehículo de desplazamiento urbano. No reconocerlo es un craso error. Da la impresión de que admitir lo que de bueno tiene la reforma es dulcificar la crítica a la Sra. Seguí, Directora de la Dirección General de Tráfico (DGT), cuando una cosa no tiene que ver con la otra. Lo grave es que el silenciamiento de tales avances presupone atribuir su autoría a la generosidad de la DGT, renunciando a la idea de que esos beneficios son una conquista de los movimientos y asociaciones ciclistas, tras una insistente lucha reivindicativa.

Por tanto, para no distorsionar la realidad debería quedar claro que en la reforma del Reglamento se introducen por primera vez medidas relevantes que benefician al ciclista urbano y que eran desde hace tiempo demandadas por los colectivos ciclistas. Lo que hay que lamentar es que su inclusión haya tardado tanto.

Estas medidas positivas son, entre otras, la preferencia absoluta del ciclista en las rotondas, la apertura del tránsito de ciclistas por aceras y plataformas de calzada única, la posibilidad de circular en determinadas calles a contramano, la posibilidad de avanzar entre vehículos parados hasta la cabecera del semáforo, zonas de espera adelantada en semáforos o la permisión de bicis con remolque de personas o de mercancía en la ciudad. Hay una particularmente significativa, que es la del calmado de tráfico, imponiendo las «calles 30», cuando sean de un solo carril por dirección, y que puede ser una revolución, tanto por los beneficios que comporta, como por las reacciones que va a ocasionar en los automovilistas, que aún no se han enterado de lo que se les viene encima.

Pero, junto a estos avances importantes –que pueden quedar en nada, ya que su concreción se remite a los Ayuntamientos y a sus ordenanzas municipales– hay retrocesos clamorosos. Uno de ellos es el la obligatoriedad del casco y otro la regulación de las marchas cicloturistas.

### **6.3. La obligatoriedad del casco en el Proyecto de Reglamento y su carácter ilegal**

Con carácter previo al debate en sí sobre la obligatoriedad del casco ciclista en zonas urbanas, debe señalarse que la imposición pretendida nacía con la tacha de ser ilegal.

#### **A) Libertad de los ciclistas para llevar el casco en la mayoría de las legislaciones del mundo**

La inmensa mayoría de las legislaciones del mundo no contempla la obligatoriedad del casco para los ciclistas. Australia en 1991 inaugura esa imposición legal, que es seguida por escasos países, como Colombia y algunos Estados de Estados Unidos de América. Ningún país de la Unión Europea prohíbe a los ciclistas circular sin casco. España es el país más intervencionista en este sentido, ya que obliga a su uso en vías interurbanas. En algunos como Suecia Croacia, Eslovenia

y República Checa es obligatorio sólo para menores de una determinada edad (no adolescentes).<sup>1</sup>

## B) La legislación española

España comienza a apartarse de la legislación europea sobre la materia cuando, en virtud de la Ley 43/1999, de 25 de noviembre, sobre adaptación de las normas de circulación a la práctica del ciclismo, se modifica el artículo 47 de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, (aprobado su texto articulado por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo). Se añade a este artículo un párrafo que dice «Los conductores y, en su caso, los ocupantes de bicicletas estarán obligados a utilizar el casco de protección en las vías interurbanas bajo las condiciones que reglamentariamente se establezcan». El artículo 118.1, párrafo 3, del Reglamento General de Circulación (aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre) añade que «Los conductores de bicicletas y, en su caso, los ocupantes estarán obligados a utilizar cascos de protección homologados o certificados según la legislación vigente, cuando circulen en vías interurbanas, salvo en rampas ascendentes prolongadas, o por razones médicas que se acreditarán conforme establece el artículo 119.3, o en condiciones extremas de calor. Los conductores de bicicletas en competición, y los ciclistas profesionales, ya sea durante los entrenamientos o en competición, se regirán por sus propias normas». Es decir, se exige portar el casco ciclista en vías interurbanas.

## C) La reforma del Reglamento imponiendo la obligatoriedad del casco y el principio de legalidad

El proyecto de reforma del Reglamento de Circulación de 2013 (sustituido por otro proyecto en tramitación todavía en julio de 2014) daba un golpe de tuerca más y en su artículo 179.1 omitía la referencia a las vías interurbanas, generalizando la obligatoriedad del casco para cualquier vía. Esta extensión de la obligatoriedad del casco era ilegal.

Según el artículo 103 de la Constitución, la Administración tiene un sometimiento pleno a la ley y al Derecho y, en este caso, singularmente a la Ley de Tráfico. Si nada dijese la Ley sobre el uso del casco ciclista, podría discutirse sobre si la Administración puede implantar por sí misma su obligatoriedad. Sin embargo, la mencionada Ley, en su reforma de 1999 introdujo en su artículo 47.1 la obligatoriedad del casco ciclista sólo en vías interurbanas, y esto acababa con la discusión, dejando sin fundamento a la Administración en tanto no se modificara la Ley.

En efecto, el legislador, en su juicio de oportunidad, sólo quiso en un principio introducir la obligatoriedad del casco ciclista en vías interurbanas, al contrario de

1. <[http://es.wikipedia.org/wiki/Leyes\\_de\\_casco\\_de\\_ciclista\\_por\\_pa%C3%ADs](http://es.wikipedia.org/wiki/Leyes_de_casco_de_ciclista_por_pa%C3%ADs)> [consulta julio 2014].

la obligatoriedad del casco de motociclistas, que no se reserva para un determinado tipo de vías (párrafo primero del artículo 47.1). Quiere esto decir que, cuando la Ley permite al Reglamento establecer las condiciones de esa obligatoriedad, circunscribe la autorización al ámbito interurbano. Así lo hacía y sigue haciendo el actual Reglamento en su artículo 118 que, tras reproducir la obligatoriedad legal del casco en vías interurbanas, la excepción en determinados supuestos como entre otros, rampas ascendentes prolongadas, razones médicas debidamente acreditadas o condiciones extremas de calor.

Por otra parte, la disposición transitoria única del proyecto de Reglamento señalaba en su apartado segundo que la obligación del uso del casco ciclista en vía urbana será exigible «a partir de un año de la publicación de la presente disposición». Pero esta disposición que retrasa la entrada en vigor de la obligatoriedad del casco ciclista no sanaba su ilegalidad. Más bien la agravaba. Primero, porque sin modificación de la Ley de Tráfico no cabía implantar la obligatoriedad del casco en vías urbana y, segundo porque, al diferir un año la obligatoriedad general del casco, contradecía la Ley vigente, cuyo artículo 47.1 obligaba a llevar el casco ciclista en vías interurbanas, y el reglamento no puede suspender la aplicación de la Ley. Ésta sólo le autorizaba a regular las condiciones de esa obligatoriedad en vías interurbanas; por ejemplo, aumentando los casos de exención de la obligatoriedad o suprimiendo los ya establecidos (rampas ascendentes, calor extremo, etc.), pero no a dejar por un año en suspenso tal obligación.

En suma, el principio constitucional *pro libertate* impide que la Administración restrinja ámbitos de libertad del individuo sin contar con la preceptiva autorización y en este caso no podía establecer condiciones más gravosas para el ciclista cuando la Ley no lo había querido así. Se limitaría la libertad del ciclista urbano, imponiendo una prohibición (circular sin casco) no prevista ni deseada por el legislador. La Administración no puede sustituir el juicio de oportunidad que corresponde al legislador.

#### **6.4 La reconsideración de la legalidad, pero no de la decisión de la obligatoriedad del casco. La Ley 6/2014 de reforma de la Ley de Tráfico y la enmienda a la totalidad**

Ante la argumentación reiteradamente expuesta por colectivos ciclistas y singularmente por CicloJuristas de la ilegalidad que suponía introducir la medida por vía reglamentaria, la DGT se apresuró a elaborar de manera reservada un Anteproyecto de Ley que diese cobertura legal a la medida, convertida en una obsesión tanto para la DGT como, por reacción, para los colectivos ciclistas.

Entre tanto, en la comparecencia ante la Comisión de Seguridad Vial y Movilidad Sostenible del Congreso de los Diputados, la Directora de la DGT, señora Seguí, defendió la necesidad de imponer el casco ciclista también en zonas urbanas, pero, ante la polémica suscitada, instó a la Comisión a que organizase una subcomisión para debatir el asunto con las comparecencias de expertos que sus señorías estimasen convenientes. Sin embargo, no habían concluido tales comparecencias

cuando el Ministerio del Interior hace público el Anteproyecto de Ley, durante el verano, y más tarde se envía el Proyecto de Ley al Congreso de los Diputados.

El Proyecto se presenta de manera apresurada, sin mencionar en su exposición de motivos las razones que justifican la obligatoriedad de portar casco ciclista en las zonas urbanas y no se acompaña del preceptivo informe del Consejo Superior de Seguridad Vial. El 28 de noviembre de 2013, tras interponer el Grupo de Izquierda Plural una enmienda a la totalidad del Proyecto, se discute éste en el Pleno del Congreso sin que la mencionada Comisión encargada de estudiar la problemática del casco ciclista hubiese elaborado sus conclusiones al respecto. La enmienda fue rechazada con los votos en contra del Grupo Popular.

El objetivo de contar con el respaldo legal parece conseguido, aunque con una redacción engañosa, ya que el nuevo texto que se propone dice: «Los conductores y, en su caso, los ocupantes de bicicletas y ciclos en general, estarán obligados a utilizar el casco de protección en las vías urbanas, interurbanas y travesías, en los casos y con las condiciones que reglamentariamente se determinen, siendo obligatorio su uso, en todo caso, por los menores de dieciocho años, y también por quienes circulen por vías interurbanas». Es decir, para intentar calmar el debate se aparenta reducir la obligatoriedad sólo para los menores de edad, que finalmente acaba en el texto definitivo aprobado por Ley 6/2014 limitado a los menores de dieciséis años (artículo 47.1). Sin embargo, si se lee con detenimiento el precepto se observa que su primera parte establece un cheque en blanco para que por vía reglamentaria se generalice la obligatoriedad del casco en zonas urbanas, lo que resulta inaceptable en una medida tan grave y radical como ésta.

Este apresurado Proyecto de Ley mereció el reproche de todos los sectores vinculados al uso de la bicicleta y constituidos en Mesa Nacional de la Bicicleta, que, junto con CicloJuristas propusieron una enmienda a la totalidad, que finalmente acogió el grupo parlamentario de Izquierda Plural, con argumentos en gran parte compartidos por los demás grupos de la oposición, tal como se reflejó en el debate de la enmienda que consta en el Diario de Sesiones del Congreso correspondiente al día 28 de noviembre de 2013 (nº 62, págs. 65 y ss.). La propuesta de enmienda a la totalidad estaba basada en los argumentos siguientes:

## A) Defectos de procedimiento

Se estimaba que el proyecto infringía la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuyo artículo 22.2 dispone que «(e)l procedimiento de elaboración de Proyectos de ley a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar».

En el escrito de remisión del Proyecto de Ley se afirma que se acompaña como documentación adjunta la Memoria del análisis de impacto normativo y el Informe del Consejo Superior de Seguridad Vial. Este Informe es preceptivo pues, confor-

me al artículo 8, 3, e) del Texto articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial, dicho Consejo debe «informar o proponer, en su caso, los Proyectos de carácter general que afectan a la seguridad vial». Sin embargo, este informe no se ha enviado sencillamente porque no existe. Lo único que en este sentido se adjunta al Proyecto de Ley es una certificación de la Secretaria del Consejo Superior de Seguridad Vial en la que se afirma que el Anteproyecto de Ley «se remitió para informe a los miembros del Consejo, habiéndose dado cumplimiento al trámite preceptivo previsto en dicha norma» (artículo 5.2.e del Real Decreto 317/2003, que regula el Consejo). Pero, obviamente, el trámite preceptivo no se cumple con el envío del Anteproyecto a los miembros del Consejo, sino con la emisión por éste del Informe.

Tampoco se cumplía el artículo 88 de la Constitución, que exige que «(l)os proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.» Este requisito se frustra si en lugar de enviar dicho Informe, se remite una mera certificación de que se ha hecho ese envío, porque se hurta a esta Cámara el conocimiento de lo que ese Consejo Superior opina sobre el contenido del Anteproyecto. Este incumplimiento constitucional y legal habría de ser suficiente como para que se devuelva un Proyecto de ley.

Además de este Informe, habría sido necesario que el Gobierno justificase la necesidad y la oportunidad de medidas tan drásticas como la obligatoriedad del casco ciclista en zonas urbanas. Ni siquiera en la exposición de motivos aparece una mínima justificación de por qué se impone dicha obligatoriedad. Tampoco en la Memoria del análisis de impacto normativo. Para colmo, las recientes estadísticas ofrecidas por la DGT corroboran que, pese a que el casco ciclista es obligatorio en carretera, ha aumentado el número de muertos en estas vías.

Igualmente, no existe una justificación ni una memoria de impacto medioambiental en torno a la medida de elevar la velocidad máxima a 130 km/h, ni cuál es la estimación del coste de implantar este cambio de señalización.

Tampoco hay una mínima referencia al impacto económico que tendrá la obligatoriedad del casco en las Administraciones locales que tienen implantado el alquiler de bicicletas públicas, ni al impacto social que puede ocasionar una medida tan trascendental en las zonas urbanas. Más bien lo que hay es una afirmación, tan tajante como falta de justificación, de que la medida carece de impacto medioambiental y social, «toda vez que su contenido no afecta a estas cuestiones» (pág. 29 de la Memoria).

A la vista de las comparencias habidas en la Comisión de Seguridad Vial y Movilidad Sostenible y de la crítica en ella vertidas por colectivos muy variados como los usuarios de la bicicleta, fabricantes, Red de ciudades por la bicicleta, Red de CicloJuristas, etc. sólo por ignorancia o dolo se puede escribir esto en una Memoria y enviarla a esta Cámara.

En definitiva, no se cumplía con la exigencia constitucional establecida en el artículo 88 CE de que el Proyecto de ley sea sometido al Congreso, «acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos», ni tampoco con las exigencias legales, establecidas en la Ley del

Gobierno y en el Texto articulado de la Ley de Tráfico, que disponen que este Proyecto de ley cuente con un previo informe del Consejo Superior de Seguridad Vial sobre el texto de su Anteproyecto. Por tanto, el Proyecto hubo de ser devuelto por razones de legalidad al Gobierno.

## **B) Falta de oportunidad**

En la Comisión de Seguridad Vial y Movilidad Sostenible se gestó el acuerdo, a propuesta de la Directora de la DGT, de que se abriría en su seno un debate sobre el uso del casco ciclista. Para ello se organizaron diversas comparecencias de expertos.

Sin embargo, antes de iniciarse éstas ya se aprobó durante el verano el Anteproyecto de reforma de la Ley de Tráfico, Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en el que se incluía la polémica medida. Aún no habiendo concluido dichas comparecencias ya había entrado en el Congreso el Proyecto de Ley reproduciendo la misma exigencia de obligación general de usar casco los ciclistas. No cabe otra conclusión que afirmar que la presentación de este Proyecto fue una grave e imperdonable desconsideración con dicha Comisión parlamentaria y con todos los comparecientes, sobre todo con los que aún restaban por venir.

## **C) Carencia de un tratamiento integral de los problemas de la seguridad vial. Ausencia de la movilidad sostenible como principio rector**

El Proyecto de ley constituía un parche más en una normativa cuyas bases datan de hace más veinte años y no abordaba de forma integral el fenómeno del tráfico. El propio título de la Ley así lo pone de manifiesto, al referirse en exclusiva a los vehículos a motor. Ahora se quiere aprovechar esta reforma para solicitar a las Cortes la autorización para realizar una refundición de textos legales (Disposición final primera). Un pastiche más que quiere codificar en una sola norma un paradigma de movilidad equivocado y caduco.

No hay que hacer una refundición de textos legales, sino una Ley de Bases de nueva planta, que contemple fenómenos que han ido apareciendo durante estos años y que condicionan de manera sustancial la regulación que se debe hacer. La proliferación del uso del automóvil privado en las ciudades ha provocado una congestión del tráfico que llega a ser insostenible, porque repercute no sólo en la movilidad urbana, sino también en el medio ambiente, gravemente deteriorado en sus niveles de contaminación aérea y acústica, y, por tanto, en la salud de los ciudadanos. Esta situación, junto a la irrupción con fuerza de la bicicleta como medio de desplazamiento urbano, obliga a que la legislación deje de concebirse en función de los vehículos a motor e integre a la bicicleta como un vehículo más en el tráfico y no como una intrusa en el asfalto. La actual legislación está plagada de contrasentidos por este hecho: unas veces se entiende por conductor el de vehículos a motor y otras no, igual que unas veces se menciona a los vehículos dando por sabido que son los de motor y, en cambio, en otras no. Tampoco hay

una coherencia a la hora de la denominación de vehículos que no son a motor y cualquier novedad en este sistema de transporte se pone bajo sospecha o se prohíbe directamente. Por ejemplo, los triciclos de reparto, los remolques, las sillas de niños, el acceso de las bicicletas a los transportes colectivos, etc.

En la vigente Ley, la bicicleta es ignorada o discriminada, y no de manera positiva, porque tanto las vías urbanas como las interurbanas están en general concebidas para los vehículos a motor, sin tener en cuenta que las medidas favorables a los coches acarrearán en no pocos supuestos problemas de seguridad para ciclistas y peatones.

La bicicleta sigue apareciendo en la Ley como un obstáculo y, por tanto, como un estorbo en la vía y generalmente sólo está contemplada como vehículo a los efectos de infracciones y sanciones. Siendo un vehículo de mucho menor potencial daño, se le aplica a su conductor, salvo dos excepciones, el mismo cuadro general de infracciones y sanciones que el previsto para un conductor de vehículo a motor. La ley no resuelve estas contradicciones, sino que las amplía, porque en pleno siglo XXI sigue con el paradigma trasnochado del siglo XX.

La bicicleta es la punta del iceberg de algo más global en el tráfico: la movilidad sostenible. Una Ley de tráfico del siglo XXI exige acabar con el parcheado de los baches legales que deja el fenómeno de los vehículos a motor y más aún impedir codificarlos en un texto refundido. Una Ley de tráfico debe tener como brújula la movilidad sostenible y sólo así cobrará sentido la regulación del tráfico y la seguridad vial. El propio Congreso de los Diputados se ha adaptado a esta situación creando una Comisión de Seguridad Vial y Movilidad Sostenible, sin que aparezca en ella el vehículo a motor como centro al que han de acomodarse los demás usuarios de la vía. Pues bien, la Ley no va en esta dirección más allá de justificar el cambio de denominación del Consejo Superior de Seguridad Vial por el de «Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible», por la necesidad de «volver a poner en el centro de las funciones de este órgano el tráfico de los vehículos y del resto de usuarios por las vías públicas» y, se añade, «toda vez que la movilidad es un aspecto esencial que no debe quedar relegado, sino todo lo contrario».. Pero –hay que decirlo claro– lo importante no es la movilidad, el tráfico, sino que ésta se organice para que sea sostenible.

Desde la movilidad sostenible es como se puede dar una solución coherente al tráfico, por ejemplo, potenciando el transporte público y facilitando el desplazamiento de vehículos no contaminantes, y una solución coherente a la seguridad vial, calmando el tráfico para que haya menos accidentes de peatones y ciclistas y un medioambiente más saludable. Por el contrario, desde el paradigma del tráfico de vehículos a motor, las medidas se tornan contraproducentes y contradictorias para la movilidad sostenible, como por ejemplo según se está planteando en la futura reforma reglamentaria, aumentar el límite de velocidad permitida y, a la vez, obligar al ciclista a llevar casco e ir orillado a la derecha del carril.

Finalmente se aprobó la Ley 6/2014 de reforma de la Ley de Tráfico, en la que, tras una negociación con el grupo parlamentario de Convergencia y Unió, se rebajó la edad de obligatoriedad del casco ciclista en zonas urbanas, situándola en los menores de 16 años. El texto definitivo del art. 47 de la Ley es el siguiente:

«Los conductores y, en su caso, los ocupantes de bicicletas y ciclos en general estarán obligados a utilizar el casco de protección en las vías urbanas, interurbanas y travesías, en los supuestos y con las condiciones que reglamentariamente se determinen, siendo obligatorio su uso por los menores de dieciséis años, y también por quienes circulen en vías interurbanas».

## **6.5. Bondad y obligatoriedad del casco ciclista. La falta de proporcionalidad en la obligatoriedad del casco**

Para evitar malos entendidos, lo primero que hay que decir es que no se discute sobre la bondad del casco para evitar lesiones, sino sobre su obligatoriedad. Desde luego hay que desechar los argumentos que para condenar la obligatoriedad del casco llegan al extremo de condenar su uso como algo inútil e incluso nocivo y contraproducente para la seguridad del ciclista. No hay evidencia científica de ello; más bien al contrario, pues es obvio que en determinados accidentes el casco puede salvar la vida o evitar daños cerebrales. Pero ello no impide cuestionar la imperatividad legal del casco ciclista. Hay ejemplos de actividades de riesgo, como los deportes de nieve, en las que el casco no es obligatorio, y nadie argumentará que no lo es porque el casco en los esquiadores carece de efectos beneficiosos. Tampoco las ventajas del chaleco salvavidas conduce a su obligatoriedad en las playas. Por supuesto, el estar en contra de la imposición del casco, no significa estar en contra de su uso. Sólo un irresponsable podría proclamar esta consigna, oponiéndose a un elemento de seguridad pasiva del ciclista. Pero una cosa es fomentar su uso y otra establecer su obligatoriedad.

### **A) El test de proporcionalidad aplicado al legislador**

Vaya por delante que es dudoso que el test de proporcionalidad, ahora se explicará en qué consiste, se pueda aplicar a las leyes. La libertad del legislador (*juicio de oportunidad*) es muy grande a la hora de valorar lo que es idóneo y necesario y es difícil impugnar con éxito una ley basándose en que la medida establecida es desproporcionada, máxime cuando no hay un derecho fundamental concreto en juego; sólo la libertad genérica del individuo.

Si el legislador reforma la ley e introduce la obligatoriedad del casco ciclista, será prácticamente imposible afirmar que la medida es inconstitucional. Algunas veces ha ocurrido, pero sólo en el terreno penal, entendiendo el Tribunal Constitucional que la sanción penal prevista para determinados casos era desproporcionada (STC 99/2008, FJ 4). No obstante el juicio de proporcionalidad es útil para entender si la medida es razonable, que es lo que al legislador sí se le puede exigir, sobre todo teniendo en cuenta que el juicio de razonabilidad europeo en torno al casco ciclista concluye con la conveniencia de fomentar su uso, pero nunca con directrices para impulsar su obligatoriedad, ni siquiera en los menores de edad.

## **B) ¿Qué bienes en conflicto hay que ponderar?**

Cuando existen dos bienes jurídicamente protegibles pero contrapuestos en la práctica (por ejemplo, la libertad de información del periodista y el derecho a la intimidad de la persona sobre la que se quiere informar) se suele aplicar el «test de proporcionalidad» para hallar una solución al conflicto. En el caso de la norma que impone el casco obligatorio nos encontramos con un problema previo, que es identificar los bienes jurídicos que están en juego. Uno es claro, al menos en abstracto: la protección de la integridad física del ciclista. Pero al otro lado de la balanza no existe un solo bien, como pudiera pensarse. Junto al más inmediato, la libertad personal del ciclista para llevar o no casco, hay que contemplar también bienes sociales que podrían verse negativamente afectados por la medida. Por ejemplo, podría considerarse que con tal imposición se desincentiva el uso de la bicicleta, lo que repercute en la salud de la población, tanto de los potenciales usuarios de la bicicleta, que se retraen de utilizarla, como de los que se verían favorecidos por la disminución del tráfico de vehículos a motor. También, en general, podría frenar las mejoras medioambientales (menos polución, menos ruido) y el decrecimiento de la siniestralidad de peatones. En pocas palabras, con la obligatoriedad del casco, lejos de dar un tratamiento normativo preferente a la bicicleta, se desincentiva su uso, y con ello se desprotege la función social de la bicicleta.

Por tanto, hay una primera cuestión importante: el debate sobre la obligatoriedad del casco ciclista no tiene paralelismo con el debate sobre la obligatoriedad del cinturón de seguridad o del casco para los motociclistas. En los tres casos aparece en un lado de la balanza como bien protegible la integridad física del conductor; sin embargo, sólo en el caso del casco ciclista aparecen en el otro lado de la balanza, junto a la libertad del conductor, un conjunto de beneficios sociales que podrían no desplegarse de prevalecer la obligatoriedad de la medida. Indudablemente, estos beneficios sociales tienen un mayor peso en las zonas urbanas que en las interurbanas y, en consecuencia, la obligatoriedad del uso del casco ciclista en la ciudad tiene que contar con más razones de peso que para su imposición en vías interurbanas.

## **C) El test de proporcionalidad y la obligatoriedad del casco en ciudad**

Veamos cómo se aplicaría el test de proporcionalidad para saber si es aceptable la norma que obliga a llevar el casco en ciudad. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el principio de proporcionalidad se concreta en tres requisitos o condiciones que constituyen un test: que «la medida sea idónea para alcanzar el fin legítimo perseguido (juicio de idoneidad); que la misma resulte necesaria o imprescindible para ello, esto es, que no existan otras medidas menos gravosas que, sin imponer sacrificio alguno de derechos fundamentales o con un sacrificio menor, sean igualmente aptas para dicho fin (juicio de necesidad), y, por último, que se deriven de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés

general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto o, dicho de otro modo, que el sacrificio impuesto al derecho fundamental no resulte desmedido en relación con la gravedad de los hechos y las sospechas existentes (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)» (STC 206/2007, FJ 6).

### **a) Juicio de idoneidad de la obligatoriedad del casco**

Es evidente que el uso del casco puede proteger la integridad física del ciclista, pero esta evidencia se circunscribe únicamente a determinadas lesiones. La inmensa mayoría de las lesiones producidas por caídas de bicicleta no tienen relación con el hecho de no llevar casco; en tales casos el llevarlo aparece como un dato irrelevante, porque los miembros afectados son los pies, las piernas o los brazos. Los accidentes mortales de ciclistas se deben sobre todo a atropellos y en el politraumatismo causado no incide la variable de portar o no casco. Es más, según las estadísticas oficiales la mayoría de muertes de ciclistas se produce en vías interurbanas, donde es obligatorio el uso del casco, y las víctimas lo llevaban. En suma, *la obligatoriedad del casco es una medida sólo parcialmente idónea, para determinados supuestos que, además, constituyen un porcentaje muy bajo*. Aquí podría concluir para los más exigentes el test de proporcionalidad, dando por injustificada la medida, por su insuficiente idoneidad. No obstante, cabe entender que basta que se salve una vida o se eviten lesiones graves de un solo ciclista para considerar tal idoneidad. Sigamos con los otros requisitos.

### **b) Juicio de necesidad de la obligatoriedad del casco**

La pregunta es sencilla. ¿Es «necesaria o imprescindible» la obligatoriedad del casco para preservar la integridad física del ciclista? La respuesta es globalmente negativa. A diferencia del cinturón de seguridad o del casco del motorista, el casco ciclista se manifiesta como necesario o imprescindible en contados accidentes. En el conjunto de siniestralidad ciclista el carácter grave de las lesiones es porcentualmente muy bajo y allí donde podría ser necesario, por afectar a daños en la cabeza, la contundencia del accidente convierte frecuentemente al casco en una medida inútil. Por tanto, *la medida es necesaria e imprescindible sólo en supuestos excepcionales, tanto por lo escaso del número, como por su eficacia real*. Avala esta idea el hecho de que el propio Reglamento exime de la obligación del casco a los ciclistas profesionales, en entrenamiento o en competición, lo que pone de manifiesto que no es la seguridad pasiva del ciclista lo que lleva a adoptar la imposición del casco, pues, de ser así, no habría excepciones, ya que los que tienen más riesgo de sufrir un accidente y una lesión craneal son los que profesionalmente se dedican a correr y a entrenar a altas velocidades.

Por otra parte, a la pregunta «¿existen otras medidas menos gravosas que, sin imponer sacrificio alguno de derechos o con un sacrificio menor, sean igualmente aptas para dicho fin?», la respuesta es sí. *Si se quiere preservar la integridad física del ciclista, hay medidas menos gravosa y más adecuadas para el fin perseguido*.

El casco no procura una protección integral del ciclista, sólo de su cabeza. La protección integral se consigue, por un lado, con medidas de educación vial del ciclista (entre las que puede y debe de estar la recomendación del uso del casco y de prendas visibles) y de los conductores de vehículos a motor. Por otro, con medidas dirigidas a pacificar el tráfico en un terreno habitualmente hostil al ciclista, a dar preferencia a la bicicleta y a crear en torno a ella un anillo de seguridad, estableciendo distancias (órdenes de alejamiento) que han de ser respetadas. También aquí podría paralizarse la aplicación del test, por no superar la obligatoriedad del casco el requisito analizado. En contra, y para seguir analizando el test, podría reiterarse el argumento de que la obligatoriedad del casco es necesaria, aunque sólo sea para evitar la muerte de un ciclista.

### *c) Juicio de proporcionalidad en sentido estricto*

Por último, incluso admitiendo que la medida sea adecuada y necesaria para el fin perseguido, lo cual sólo se cumple en reducidos supuestos, la norma que impone la obligatoriedad del casco debe ser proporcionada en sentido estricto, esto es, como dice el Tribunal Constitucional, «que se deriven de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto». Aquí es donde acaba por fracasar definitivamente la justificación de la medida en el ámbito urbano.

Los beneficios de la obligatoriedad del casco para el interés general son mínimos, porque, como queda dicho, la medida es escasamente idónea y sólo en contados casos, necesaria para el fin perseguido, que es la protección de la integridad física de los ciclistas. En cambio, los perjuicios para el interés general pueden ser elevados, porque desincentiva el uso de la bicicleta, tanto por el engorro de tener que llevar el casco a cuestas cuando uno deja la bicicleta, so pena de sustracción inmediata, como por la amenaza de la sanción, y, además, se perjudica el servicio de alquiler de bicicletas públicas. Este freno al uso de la bicicleta desencadena nuevos efectos perversos para el interés general: se desalienta una práctica saludable que combate el sedentarismo y la obesidad, y que redundaría en la mejora del tráfico, de la siniestralidad y del medio ambiente. En suma no hay ningún dato que avale la idea de que el llevar casco aminore significativamente la gravedad de las lesiones de ciclistas accidentados, más allá de casos puntuales. Por contra, hay una sospecha real, avalada por lo que ha sucedido en los pocos países que han implantado la medida, de que la obligatoriedad del casco desincentiva el uso de la bicicleta y con ello el ejercicio de una práctica saludable. El daño emergente que puede suponer la no obligatoriedad del casco es mucho menor que el lucro social cesante que comportaría su obligatoriedad. Este efecto perverso se hace mucho más intenso en las ciudades, porque es dónde los beneficios sociales de los desplazamientos en bicicleta son más notorios. Por tanto, la medida es desproporcionada, además de poco idónea y escasamente necesaria.

## 6.6. La imposición del casco ciclista como legislación simbólica

Las posibles ventajas de llevar el casco, previniendo lesiones en la cabeza, sólo justifican como medida proporcionada *la recomendación* de su uso. La obligatoriedad de su uso sería un ejemplo de lo que la doctrina llama «legislación simbólica», es decir, una legislación que realmente no se dedica a proteger, o lo hace en muy pequeña medida, al teórico destinatario de la norma, el colectivo ciclista, sino, sobre todo, a proclamar enfáticamente ante la ciudadanía en general lo «en serio» que el poder público se toma «la seguridad del tráfico».

El tráfico de vehículos a motor en la ciudad engendra para la salud un riesgo y un peligro graves: la posibilidad de sufrir un accidente y la posibilidad de contraer una enfermedad pulmonar o de vías respiratorias. La posibilidad de sufrir un accidente es un riesgo, que surge tanto de la actividad objetiva de circular por unas vías y con unas normas pensadas para vehículos a motor, como de la concreta acción subjetiva de los conductores de estos vehículos y de los ciclistas. Para contrarrestar este riesgo se quiere adoptar una medida radical que recaer exclusivamente en el ciclista: la obligatoriedad del casco. Las otras medidas preventivas de accidentes son menos radicales y de más difícil control y algunas ni siquiera están implantadas, como las calles 30. Otras medidas se dejan a la buena voluntad de los ayuntamientos, como crear carriles bici, en general cortos y escasos, pensados para el ocio y no como rutas seguras de desplazamiento urbano.

La posibilidad de contraer una enfermedad respiratoria es no sólo un riesgo, sino también en las grandes ciudades un peligro, que nace de la contaminación producida por los vehículos a motor y que es especialmente perjudicial cuando se está respirando más o menos intensamente tras sus tubos de escape. Sin embargo, las medidas para atajar este peligro objetivo de la contaminación urbana no se centran en prohibiciones y en obligaciones al ciclista, sino, como es lógico, en prohibiciones y obligaciones disuasorias para los causantes del peligro, los vehículos a motor. No se obliga a los ciclistas a llevar mascarilla. Se obliga a los coches a ser menos contaminantes, se limita la velocidad para aminorar la emisión de gases y ruido, se cierran o limitan al tráfico de vehículos a motor vías y plazas, se ponen tasas para el ingreso en el centro de la ciudad con vehículo a motor, se promociona el transporte público y el transporte no contaminante.

Por tanto, la imposición del casco a los ciclistas es un ejemplo de legislación simbólica. Aparenta una preocupación por la seguridad del ciclista sin poner remedio efectivo a las causas de su inseguridad. El ciclista no se cae, lo tiran los vehículos a motor. No atajar las causas y adoptar como remedio para el resultado de la siniestralidad la obligatoriedad del casco es hacer al ciclista ante la opinión pública responsable de sus lesiones si no porta casco y un buen argumento para las compañías de seguro para buscar una concurrencia de culpas a la hora de indemnizar a un ciclista, víctima de un accidente de tráfico.

## 6.7. La ilegalidad e inconstitucionalidad de la regulación de las marchas cicloturistas

Así como la DGT dio marcha atrás en la imposición por vía reglamentaria del casco obligatorio en ciudad y retrasó la medida para que fuera finalmente la Ley la que habilitara esta medida, no sucede lo mismo con la regulación pretendida para las marchas cicloturistas, que vulnera la Ley de Tráfico e incluso la Constitución.

Desde el proyecto de Reglamento de 2013 se ha avanzado la pretensión de regular el uso excepcional de la vía, teniendo como consecuencia que «(l)a celebración de pruebas deportivas cuyo objeto sea competir en espacio o tiempo y/o destreza por las vías o terrenos objeto de la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, así como la realización de marchas cicloturistas u otros eventos, requerirá autorización previa (artículo 55.1 en el borrador de reforma del Reglamento de junio de 2014).

El uso excepcional de la vía está definido en un sentido tan amplio (artículo 55 en el Proyecto de 2013 y artículo 37 bis en el Proyecto de 2014) que abarca cualquier actividad que ocupe la vía de manera extraordinaria y eso puede suceder tanto yendo a pie (procesiones, entierros, manifestaciones), como en vehículos, sean a motor o ciclos (transportes especiales, marcha de vehículos históricos, marchas programadas de motos o de bicicletas en número que supongan un uso extraordinario de la vía). Esta definición tan amplia de «uso excepcional de la vía» tiene el objetivo de someter dicho uso a un régimen de *autorización administrativa previa* expedida según las normas del Anexo II del proyecto de Reglamento que establece un completo proceso de autorización para pruebas deportivas, marchas cicloturistas y otros eventos.

Aquí existe un primer problema de legalidad, ya que los artículos de la Ley de Tráfico no habilitan a la autoridad administrativa a establecer un régimen de autorización tan universal, para cualquier uso excepcional de la vía. El apartado m) del artículo 5 limita la competencia de autorización administrativa estatal o autonómica para las «pruebas deportivas». El apartado n) de este artículo sólo se refiere a la competencia administrativa estatal o autonómica para «cerrar a la circulación, con carácter excepcional, carreteras o tramos de ellas, por razones de seguridad o fluidez del tráfico. Por su parte, los apartados d) y f) del artículo 7 de la Ley se refieren a los mismos supuestos pero en relación con la competencia de la autoridad municipal. Por tanto, el proyecto de Reglamento se excede en la habilitación que le otorga la Ley, ya que extiende el régimen de autorización para cualquier uso excepcional de la vía, que define como cualquier uso no ordinario, sea de pruebas deportivas o no, haya que cerrar vías o no.

Pero, además, existe un problema de constitucionalidad, ya que el proyecto de Reglamento ignora que la Constitución somete el ejercicio del derecho de manifestación a un régimen de «comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirla por razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» (artículo 21.2 de la Constitución). Nada impide que una manifestación se ejerza movilizándose los manifestantes en bicicleta e incluso puede

ser consustancial su uso si lo que se reivindica es el fomento o la protección de la bicicleta. Nada impide tampoco que cualquier marcha en bicicleta los promotores la organicen como una manifestación, con lo cual es indiferente el número de manifestantes, 100, 200 ó 1000, ya que ello no altera el régimen de comunicación previa.

En suma, es inconstitucional someter el uso excepcional de la vía a una «autorización administrativa» cuando el objeto de la marcha sea ejercer el derecho fundamental de manifestación.

## **6.8. La invasión de la autonomía local en el Proyecto de Reglamento**

Por último, debe señalarse que el proyecto de Reglamento tiene la buena intención de establecer una regulación básica para facilitar a las Administraciones locales la consecución de uno de sus objetivos principales: el fomento de la bicicleta como medio de transporte preferente y cada vez más integrado en el flujo circulatorio de los vehículos. Sin embargo, se excede en sus atribuciones e invade la autonomía local. El artículo 149.1. 21 de la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado en materia de «tráfico y circulación de vehículos a motor». La regulación de las aceras y de las zonas y calles peatonales sólo puede hacerlas la Administración estatal en negativo, esto es, para decir que los vehículos a motor no pueden circular por ellas, pero no para especificar el número de metros que tiene que tener una acera para que los Ayuntamientos permitan el uso de bicicletas o cómo debe realizarse el tránsito por ellas de este tipo de vehículos que no son de motor o que sólo son de pedaleo asistido (bicicletas eléctricas).

En suma, la Ley de reforma de la Ley de Tráfico no traslada a su contenido aquello de bueno que tiene el proyecto de Reglamento y sólo incorpora lo negativo para el fomento de la bicicleta, como son la obligatoriedad del casco ciclista en cualquier vía para ciertos colectivos y abrir la posibilidad de su extensión reglamentaria. Una medida que siendo tan importante, carece de justificación en la exposición de motivos, y no supera un test de proporcionalidad ni es razonable a la vista de la legislación europea.

A falta de otras medidas que favorezcan realmente el uso seguro de la bicicleta, la legislación que se pretende sólo cabe calificarla de «simbólica», es decir, de pura apariencia para hacer creer que hay una gran preocupación por la seguridad, sin poner los remedios efectivos (medidas de seguridad activa) para que ésta se produzca. Por su parte el proyecto de Reglamento tiene aciertos importantes, pero también unos puntos muy negros para el ciclismo urbano, y alguno de ellos merece incluso ser tachado no sólo de inconveniente, sino también de ilegal e inconstitucional. Un Reglamento que pretende, según dice en su preámbulo, «el fomento de la bicicleta como medio de transporte preferente y cada vez más integrado en el flujo circulatorio de los vehículos», no puede dar una de cal y tres de arena.

En el fondo, no se ha superado la idea de que el vehículo a motor es el eje sobre el que gira la Ley y el Reglamento de la Circulación y no es cierto que se haya trasladado a la norma la pérdida de protagonismo del vehículo a motor y menos aún el

cambio cultural causado por el auge de otros medios de desplazamiento urbano. Si no se modifica radicalmente el proyecto de Reglamento estaremos ante un nuevo fracaso y éste más grave si cabe, porque no nos acerca a Europa, sino que nos aleja de ella en movilidad sostenible.

## **6.9. La movilidad sostenible como necesario principio rector de la legislación sobre el tráfico y la seguridad vial**

Para que haya una línea firme de actuación, debería quedar claro algo que es obvio: hay que favorecer lo que suponga un *bien a proteger* (salud, medioambiente, economía, tráfico fluido), o sea, políticas activas a favor del peatón, de la bicicleta y del transporte público; y hay que desincentivar aquello que se considera a altas dosis un *mal* (el saturado transporte privado en vehículos a motor). Los males sólo son «necesarios e inevitables» cuando se adoptan como base de la política sobre el tráfico. Cuando se toma conciencia de ellos y se intenta atajarlos, el mal no desaparece del todo, pero su necesidad y su inevitabilidad se convierten en términos relativos y controlables.

En el siglo XXI el tráfico y la seguridad vial no pueden estar en función del vehículo a motor, sino pensados desde la idea de la movilidad sostenible, máxime en las zonas urbanas.

Este principio rector se desgrana en las cuatro ideas-fuerza siguientes:

- a. La bicicleta como vehículo, no como un estorbo. Se debe empezar por no identificar «vehículo» con «vehículo a motor» y por tratar jurídicamente al ciclista como conductor de un vehículo y no como un estorbo en la vía.
- b. Los ciclistas como grupo vulnerable. Se debe proteger al ciclista, como conductor de un vehículo especialmente vulnerable, con medidas de seguridad ad hoc, ya sea a base de señalizaciones que indiquen su posible presencia, ampliación de la distancia reglamentaria de seguridad, avances semafóricos, reducción de límites de velocidad, creación de vías específicas para bicis, etc.; ya sea con la exigencia de medidas de seguridad pasiva, fomento del uso del casco, luces, elementos reflectantes, etc. Si la bicicleta es un vehículo especialmente vulnerable, el ciclista debe estar especialmente protegido (*principio de prioridad del ciclista*).
- c. La bicicleta como vehículo de trato normativo preferente por su función social. Se debe proteger y fomentar el uso de la bicicleta, como vehículo que contribuye al bienestar de la ciudad (*principio de trato normativo preferente de la bicicleta*, por la función social que realiza).

En esta política de reordenación del tráfico, los ejes de actuación son el peatón y la bicicleta, en detrimento de los vehículos a motor privados. Esto significa:

- Favorecer al peatón (creación de zonas peatonales, calles de tráfico restringido, aceras más amplias en detrimento del asfalto, controles de velocidad, etc).

- Favorecer el transporte público.
  - Favorecer el uso de la bicicleta con políticas:
    - de uso híbrido de espacios públicos: en zonas peatonales y de tráfico restringido, siempre teniendo preferencia absoluta el peatón. Calmando el tráfico, con la creación de Zonas 30, Carriles 30 y calles 30, de manera que todas las calles tengan un carril 30. En carriles bus allí donde sea posible.
    - de creación de carriles bici específicos dentro del asfalto y no de las aceras.
    - de educación vial y de promoción del uso de la bicicleta.
- d. Políticas y normas de discriminación positiva a favor de la bicicleta. Muchos de estos principios y medidas chocan con el argumento de que alteran la situación actual, perjudicando a una mayoría, conductores de vehículos a motor, en beneficio de una minoría, los ciclistas.

Sin embargo, el problema hay que verlo desde otras perspectivas:

En términos individuales, los ciclistas, aunque sean una minoría, necesitan de protección; y de una protección especial, por ser los más vulnerables. Esto justifica que se adopten medidas que, sin duda, perjudican o dificultan el tráfico de los vehículos a motor. Por ejemplo, imponiendo particulares condiciones para el adelantamiento de bicicletas.

Este argumento puede volverse en contra si la política de seguridad vial se centra exclusivamente en conseguir más seguridad y se olvida de que la bicicleta es un vehículo de transporte. En aras de reducir la vulnerabilidad del ciclista, no se imponen sacrificios a la mayoría, sino que se segrega a la minoría del contacto con la mayoría. Por ejemplo, para proteger a los ciclistas se podría prohibir la circulación de bicicletas en vías abiertas al tráfico (como se hace en las autopistas o las VAO) y, «por su seguridad», sólo permitir el uso de la bicicleta en carriles bici segregados, sendas ciclables y caminos de turismo rural. De igual manera, en nombre de la seguridad del ciclista, se podría justificar la obligación de ponerse casco, botas o guantes si desea circular por el asfalto.

Sin llegar a estos extremos, el acento en la política de seguridad vial y la sola visión de los ciclistas como una minoría vulnerable hace que se presenten las nuevas medidas de protección del ciclista como «concesiones» a la minoría a costa de «sacrificios» de la mayoría. Quiere esto decir que, planteado el asunto en estos términos, la protección del ciclista (como minoría vulnerable) no justificaría todas las medidas que perjudican a la mayoría de conductores (los de coches particulares). Tampoco justificaría medidas que pueden favorecer la bicicleta, aunque nada tengan que ver con la seguridad del ciclista (por ejemplo, el paso en rojo de los semáforos exclusivamente peatonales). Desde esta perspectiva se pueden conseguir mejoras, pero siempre en un tira y afloja que depende de los apoyos que tenga la minoría para presionar a los poderes públicos para que impongan «sacrificios» a la mayoría.

El planteamiento de la negociación cambia radicalmente desde una perspectiva social. En términos colectivos, la ampliación de calles restringidas al tráfico, la

reducción de los límites de velocidad, los carriles bici, segregados o híbridos, etc. no son medidas a favor del ciclista y en contra de los coches particulares, sino a favor de la ciudad y de sus ciudadanos. Si uno de los beneficiarios concretos es el ciclista, *lo es por usar un vehículo que favorece la ejecución de esos principios rectores* (salud, medioambiente, economía, baja siniestralidad), igual que se favorece al usuario de transporte público (carril bus, semáforos inteligentes para el bus, paradas bajo techo e informatizadas, precios públicos), porque coadyuva al cumplimiento de esos principios rectores que mejoran la calidad de vida de la ciudad y de sus ciudadanos.

Si la bicicleta puede cumplir esa función social en los desplazamientos urbanos es coherente que se arbitren las medidas necesarias para optimizar su uso. Habida cuenta de que el tráfico rodado actual es un terreno hostil para la bicicleta, es necesario pacificarlo, adoptando medidas que reviertan la situación, incluso con regulaciones que podrían calificarse de *discriminaciones positivas*. Es decir, con normas dirigidas a primar a la bicicleta (vehículo no contaminante y de baja peligrosidad) sobre el coche particular (aunque los usuarios de éstos sean más), al objeto de favorecer el acceso al tráfico rodado de quienes lo desean, pero no se atreven, o de quienes ni siquiera lo han pensado como una opción por el temor a un tráfico de alto riesgo, regulado por unas normas pensadas para la circulación de vehículos a motor.

Desde la óptica de los intereses colectivos, de ciudad, los conductores y acompañantes de vehículos privados a motor ni siquiera son mayoría frente a la totalidad de la población, que padece los efectos del tráfico de estos vehículos (contaminación del aire y acústica, gasto en infraestructuras y servicios de regulación y mantenimiento, alta siniestralidad, etc.). En términos de libertad, una actividad socialmente nociva debe tener un precio en consonancia con el daño que se genera. En unos casos se paga con la limitación de la libertad (prohibición de circulación en determinadas zonas y horas), en otros con restricciones de espacio, reservando carriles para transporte colectivo o no contaminante, y en otros más pacificando el tráfico con límites más bajos de velocidad máxima permitida o con peajes de acceso al anillo central de la ciudad.

Estas ideas-fuerza no aparecen en la Ley y el proyecto de reforma del Reglamento. Como ya se comentó, la Ley, pese a que prevé la autorización para que el Gobierno haga una refundición de textos legales sobre la materia, o sea, un nuevo Código de la Circulación, no enmarca la reforma en una legislación de movilidad sostenible. La exposición de motivos del proyecto de reforma del Reglamento sí lo hace, pero de manera incoherente, pues lo que dice en esta parte expositiva no se corresponde con lo regulado en la parte dispositiva. Se señala que el Reglamento pretende aprobar una regulación básica para facilitar a las Administraciones locales la consecución de uno de sus objetivos principales: «el fomento de la bicicleta como medio de transporte preferente y cada vez más integrado en el flujo circulatorio de los vehículos». Sin embargo, un somero análisis de su articulado demuestra que no es así y que lo que se afirma ya como superado («la regulación del automóvil y la carretera constituían el eje central de toda la regulación») sigue teniendo plena vigencia en el proyecto de reforma. La afirmación de que «La pér-

medida de protagonismo del vehículo a motor y, por el contrario, el auge de otros medios para desplazarse, es un cambio cultural importante que es necesario también trasladar a la norma, con objeto de dotar a los usuarios de las vías de la necesaria seguridad jurídica», no se corresponde con el contenido de la reforma. El vehículo a motor sigue siendo el protagonista indiscutible. Ahí está la obligación que se impone a las bicicletas de circular por la derecha del carril cuando éste sea único o la de respetar la convivencia en la circulación que se establece expresamente para los ciclistas y no para los demás conductores, por no hablar de la verborrea sobre el empeño en dotar de más seguridad a los «usuarios de las vías», que lleva a la DGT, autora del proyecto, a confundir incluso la seguridad física ... ¡con la seguridad jurídica!

Se añade en dicha exposición de motivos que las bicicletas «son sin duda el aspecto fundamental de la presente modificación parcial», pero eso no quiere decir que necesariamente se esté «en consonancia con la Moción aprobada por el Pleno del Senado el 27 de abril de 2011, instando al Gobierno a la adopción de medidas normativas para promover el uso de la bicicleta en las ciudades y para mejorar la seguridad de las personas que utilizan la bicicleta como medio de transporte». El objetivo de promover el uso de la bicicleta no debe ser distinto del objetivo de mejorar la seguridad de los ciclistas. Sin embargo, «la promoción de la bicicleta» se hace en la reforma a condición de que no dificulte el tráfico de vehículos a motor y, a su vez, la «seguridad del ciclista» se centra sobre todo en la seguridad pasiva. Esto es particularmente evidente cuando se señala como «aspecto a resaltar» que «se introduce la obligatoriedad de uso de casco para ciclistas en todo tipo de vías, como elemento de protección coherente con el objetivo de hacer posible que las bicicletas circulen por la calzada de las vías urbanas en un contexto de seguridad». Un contexto de seguridad que en verdad es tan débil como grande es la confianza que se deposita en la obligatoriedad del casco. En suma, el contexto de seguridad del ciclista es en gran medida subsidiario y derivado del incremento de la seguridad del peatón que se pretende con la reforma. Así se dice expresamente en la exposición de motivos, al justificar el calmado de tráfico con reducción del límite de velocidad a 30 Km/h. por el previsible descenso en el número de peatones muertos por accidente, no por la mayor seguridad del ciclista, que no se menciona.

La conclusión final es que los pequeños avances de la legislación en la movilidad sostenible no están presididos por esta idea como principio rector. Son añadidos que van aprobándose de manera esporádica a una regulación del tráfico y de la seguridad vial pensada en los vehículos a motor. Si a ello se añaden medidas que desincentivan el uso de la bicicleta, como el uso obligatorio del casco ciclista, el resultado es una legislación simbólica de mera apariencia de preocupación por la seguridad de quienes deberían ser pieza básica en la movilidad sostenible urbana. En esta materia el legislador español va en dirección contraria al legislador europeo y la razonabilidad y proporcionalidad de la medida quedan seriamente en entredicho.

## **PARTE III**

# **LA LEY VALENCIANA DE MOVILIDAD DE 2011 Y ALGUNAS EXPERIENCIAS Y EJEMPLOS DE SU INCIDENCIA**



# 1 La movilidad urbana sostenible en la ley valenciana de movilidad

Andrés Boix Palop  
*Profesor titular de Derecho administrativo  
Universitat de València. Estudi General*

1.1. La ley valenciana de movilidad. A) Precedentes legislativos. B) Delimitación del contenido de la ley y cuestiones competenciales. 1.2. Orientación, contenidos y estructura de la ley. A) Principios de la ley e impregnación de consideraciones de movilidad sostenible en la regulación del transporte. B) La movilidad urbana sostenible entre el *hard law*, el *soft law* y la mera declaración de intenciones voluntarista: el concepto de movilidad de la ley valenciana. 1.3. Medidas de incentivo de la movilidad sostenible en la ley valenciana de movilidad. A) Incentivo de la movilidad ciclista o peatonal. B) Vinculación con la planificación urbana. C) Carencias más importantes detectadas. 1.4. La gestión de la movilidad y del espacio público a partir de la participación ciudadana.

## 1.1 La ley valenciana de movilidad

### A) Precedentes legislativos

La Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana (LVM)<sup>1</sup> es, como ya se ha expuesto en varias ocasiones a lo largo de los trabajos reunidos

1. La norma ha sido modificada, a pesar de su juventud, ya en tres ocasiones, aunque en partes de su articulado que tienen más que ver con las competencias en materia de ordenación del transporte que en las puramente centradas en cuestiones de movilidad (urbana o interurbana) sostenible. La primera de ellas, intervenida por una de esas normas ómnibus otrora llamadas «de acompañamiento», la Ley valenciana 9/2011, modificó varios artículos (artículos 41, 42, 169 y 174.1 LVM) en relación a las atribuciones sancionadoras de la Generalitat valenciana sobre los operadores de transporte. La segunda, operada en una Disposición final de una ley de contenido urbanístico, la Ley valenciana 1/2012, que modifica

en esta obra, una de las primeras experiencias españolas por medio de las cuales se han tratado de introducir con rango legal medidas de incentivo de la movilidad sostenible o, al menos, principios y un cierto encuadramiento jurídico de la cuestión a partir de los cuales, posteriormente, las Administraciones públicas (y también los particulares en ciertos casos) deberán actuar orientando sus iniciativas a la consecución de la misma. Los precedentes legislativos en España en esta línea son, como es conocido y ya ha sido señalado, más bien escasos: apenas si contamos con la Ley 9/2003 catalana, único precedente de regulación autonómica en la materia llegado a término; con las escasas menciones principales de la estatal Ley 2/2011, de Economía Sostenible, que no introducen mandatos concretos más allá de una cierta exigencia o fomento de la planificación en la materia; y con las menciones de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que en relación a la reforma urbana y a las actuaciones sobre la ciudad ya consolidada, al menos, introduce entre los elementos a tener en cuenta en materia de planificación de las actuaciones en curso, consideraciones, bien que de nuevo genéricas, en punto a la movilidad sostenible.

## B) Delimitación del contenido de la ley y cuestiones competenciales

La norma valenciana de 2011 no es, con todo, exclusiva ni únicamente una ley de movilidad urbana sostenible. Lo que pretende el legislador valenciano, anclándose en las competencias en materia de transporte (artículo 49.1.15 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, EACV) que le son propias, es configurar de modo completo el «marco normativo regulador del transporte terrestre en la Comunitat Valenciana», como señala el Preámbulo de la ley, con expresa mención al hecho de que ya desde el año 1978 la propia Constitución española preveía en su artículo 148.1.5ª la posibilidad de que estas competencias fueran asumidas por los

los artículos 4.1 y 22.2 con la finalidad de dejar claro que, aun ejerciendo las competencias en materia de transporte como autoridad única la *Agència Valenciana de Mobilitat*, la Generalitat puede abocar en cualquier momento para sí aquellas actuaciones que considere oportunas. Por último, en otra ley «de medidas», la Ley valenciana 10/2012, se modifica el artículo 35 de la ley para ampliar la prórroga prevista a favor del concesionario, de un año a dos, de un servicio de transporte cuya concesión haya terminado en tanto el nuevo contrato de servicio público de concesión no haya sido adjudicado (una medida que en parte viene a paliar la situación provocada por la necesidad de convocar urgentemente determinados concursos al ser considerada a instancias de la CNMV ilegal y contraria al Derecho comunitario, y en concreto al Reglamento CE 1370/2007, la regulación que preveía prórrogas automáticas de las concesiones de transporte por carretera hasta el 31 de diciembre de 2023, obligando a la convocatoria de concursos en aquellas ya vencidas con gran precipitación por no haber sido previstas a tiempo, por lo que el legislador extiende el período en el que se puede seguir funcionando en tanto se resuelve el nuevo concurso a fin de poder dar cobertura a este período de transición sin que padezca el servicio. Sobre esta cuestión, el trabajo de Reyes Marzal que sigue a continuación aporta más detalles).

Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas. Aunque nada habría impedido que una previsión expresa sobre «movilidad sostenible» fuera incluida en el EACV (pues la competencia no está listada en el artículo 149.1 CE como estatal) el caso es que la misma no ha sido nunca incluida, de manera que la regulación sobre esta materia no es de por sí evidente que pueda abarcar cualquier faceta referida a la movilidad. No lo es, al menos, y desde un punto de vista jurídico, en lo que se refiere a la regulación de las cuestiones más íntimamente relacionadas con la materia «movilidad sostenible» (siempre, como se ha dicho, en ausencia de previsión estatutaria).

El caso es que, sea por convicción (al entender que la regulación en esta materia ha de ir de la mano de la del transporte público de ámbito autonómico, por una cuestión de coherencia y un entendimiento amplio y ambicioso de los retos que plantea una regulación del transporte y la movilidad adecuada a las necesidades actuales), sea por necesidad táctica (para lograr un punto de apoyo competencial que pueda ser suficiente a efectos de regular estas cuestiones en defecto de indicación estatutaria expresa que atribuya la competencia en esta materia), la regulación legal en materia de movilidad urbana sostenible en la Comunitat Valenciana se ha aprobado como parte de una regulación mucho más genérica que abarca otros modelos de movilidad de tipo tradicional como la regulación del taxi o las concesiones de servicio público de transporte de viajeros por carretera, la regulación de las infraestructuras de transporte autonómico y en general todas las consideraciones jurídicas que a nivel autonómico se refieren a la ordenación del transporte público. Lo cual no es en sí mismo una mala cosa, pues como ha recordado Michael Fehling en su capítulo sobre la aplicación del Reglamento europeo 1370/2007, del que también la ley valenciana de movilidad trae en gran parte causa, no pocas de las cuestiones que tienen que ver con la movilidad urbana sostenible se articulan (o, al menos, se podrían articular) a través de los mecanismos jurídicos que ese reglamento establece para la ordenación de los servicios de transporte de pasajeros, el establecimiento e incentivo de la competencia en el sector y las posibilidades de control y subvención públicos respecto de ciertas características de los servicios por la vía de diversos instrumentos jurídicos.

El problema de fondo en cuanto a las potestades de regulación sobre la materia nos remite a la existencia, pues, de dos títulos competenciales vagos e imprecisos, tanto el estatal «tráfico y circulación de vehículos a motor» (artículo 149.1.21ª CE) como el autonómico «ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable» (artículo 49.1.15 EACV) que podrían aspirar a invocar, en ambos casos, suficiente legitimidad a falta de título autonómico específico en la materia para entenderse llamados a regular la cuestión. Parece evidente que la movilidad sostenible tiene, en efecto, que ver con la «circulación de vehículos a motor», lo que ha de permitir al Estado actuar en esta materia (por ejemplo, es evidente que el establecimiento de normas técnicas en materia de emisiones de esos vehículos a motor le corresponde), del mismo modo que la competencia autonómica en materia de transporte permite introducir medidas de sostenibilidad en la regulación de transportes (serían también perfectamente válidas y competencialmente inobjectables previsiones que incrementarían las exigencias en materia de emisiones, por

ejemplo, para los vehículos que se emplean para los servicios de transporte, por ser ésta una cuestión de competencia claramente autonómica). Las dudas aparecen cuando nos enfrentamos a regulaciones que, desligadas de una regulación directa del transporte, pretenden introducir «movilidad sostenible» privada, como por ejemplo hace el Título I de la ley valenciana. Es en esta parcela donde las dudas aparecen y los conflictos de tipo competencial que en esta misma obra han tratado con detalle en sus fundamentos constitucionales tanto Enrique Guillén (primer capítulo de la segunda parte) como Elisa Moreu y, con más detalle y atención al hecho local, Eloísa Carbonell (capítulos dos y tres de la segunda parte, respectivamente) han de ser tenidos en cuenta. Piénsese, por ejemplo, en la efectiva existencia o no de competencia de una ley autonómica, siguiendo el ejemplo que hemos señalado, para introducir medidas que en la práctica penalizaran sensiblemente (por ejemplo en sus posibilidades de acceso a ciertos núcleos urbanos) a vehículos más contaminantes (pero respetuosos con los límites máximos de emisión fijados en la norma estatal). ¿Podría hacer algo así un legislador autonómico o supondría una invasión de la competencia estatal?

No tiene sentido en este punto reiterar los planteamientos y fundamento constitucional de la cuestión (me remito en este punto íntegramente, como he dicho, a Guillén, Moreu y Carbonell, que la tratan en esta misma obra de forma técnicamente impecable), pero sí apuntar algunas consecuencias prácticas de este debate en relación a la ley valenciana. Una norma que no ha generado polémica ni conflicto competencial por su, en el fondo (y como veremos), escasa ambición a la hora de tratar las cuestiones puramente relacionadas con la «movilidad» ajenas al título «transporte», a pesar de la aparente pretensión de generalidad que invoca. Así, para una ley como la valenciana, son plenamente válidas las razones competenciales expuestas, que apuntan a la necesidad de una extensión generosa de la capacidad autonómica de regulación en estas materias, máxime si lo hace concretando principios y orientaciones que pueden (como veremos) ser extraídas de la Constitución y, sobre todo (y este asunto parece clave) en aspectos donde hasta la fecha no existe regulación estatal (previsiones sobre itinerarios peatonales o ciclistas de tipo programático), lo que minimiza los problemas; o haciéndolo de modo coherente y no conflictivo con las medidas de fomento preconizadas por el Estado; o anudando las previsiones a materias vinculadas a otras de clara competencia autonómica (planificación); pero evitando toda aquella previsión que pueda interferir más claramente en la competencia estatal. Puede decirse, con todo, que más allá de estas cautelas jurídicas, hasta la fecha la razón más importante por la que este conflicto no se ha manifestado es la propia timidez y falta de ambición de las Comunidades Autónomas en la materia, que bien no han legislado al respecto o bien, como en el caso valenciano, lo han hecho de manera en el fondo poco ambiciosa, por lo que no ha aparecido posibilidad alguna de conflicto (esta prudencia es una tendencia habitual no siempre plausible, por lo demás en el despliegue estatutario valenciano, como he explicado en Boix Palop, 2013a: 47-61, tratando de justificar las razones por las que una mayor ambición, aun a costa de generar más conflictos competenciales, sería deseable).

Reflexiones muy parecidas merece, por cierto, la discusión en torno a la mayor o menor extensión de las competencias municipales a la hora de ordenar cues-

tiones referidas a la movilidad atendiendo a la especificidad local, un ámbito de actuación concreto y diferenciado que permitiría ayudar a distinguir jurídicamente la «circulación de vehículos a motor» de la «movilidad urbana» (Retuerta Moreno, 2010; Carbonell Porras, 2011). El protagonismo municipal, que es indudable que no puede ser pasado por alto en esta materia, lleva al reconocimiento de una visión amplia de sus competencias, como señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo ya comentada en esta obra (SSTS de 22 de enero de 2013 y de 8 de marzo de 2011, citadas por ejemplo por Carbonell, que expone en su trabajo con detalle los casos que dieron origen a las mismas, véase también Prieto Etxano, 2012; y Moreu Carbonell, 2012), ya definitivamente consolidada, pues, en cuanto al margen de las ordenanzas municipales para realizar alteraciones a reglas de circulación ciclista dentro de las ciudades. Parece en definitiva que se ha generado cierto consenso sobre la conveniencia de una consideración amplia y generosa de las posibilidades de acción municipal en la materia, siempre que se pueda entender que hay una diferencia esencial entre el hecho urbano y la circulación entendida en sentido general o que la movilidad urbana pueda conectarse con otras medidas (planificación) que la integren. A estos efectos, y por mucho que la alteración del enunciado de las competencias municipales que realiza la Ley 27/2013 de reforma del régimen español sea de mínimos en la materia que nos ocupa, y pocas conclusiones se puedan extraer por ello de la nimia alteración de la literalidad del precepto producida (en su redacción actual, tras la reforma, la competencia municipal se predica respecto del «tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad» así como de «transporte colectivo urbano» (artículo 25.2 g) LRBR en la nueva redacción dada a la misma por la Ley 27/2013), al margen de la competencia sobre materias afines como el urbanismo, usos de la vía pública o actividades económicas), ha de señalarse que la reforma local, que no ha sido especialmente generosa en general con la acción municipal (Boix Palop, 2013b; 2014b), al menos sí lo ha sido en este ámbito, donde no sólo no recorta competencias sino, antes al contrario, da la sensación de que los enunciados actualmente en vigor son ligeramente más abiertos y generosos que los anteriores, introduciendo la idea de movilidad de forma genérica.<sup>2</sup> Parece, pues, más o menos consolidada definitivamente la idea de que cierto protagonismo municipal en estas materias no es malo (por mucho que pueda plantear, como recuerda Bastida también en esta obra, ciertos problemas de dispersión que deberían ser resueltos, si acaso, con mecanismos de armonización preferentemente no imperativos) y que la regulación general de la «movilidad» en el medio urbano ha de ser una responsabilidad municipal.

En todo caso, no hemos de perder de vista que los conflictos competenciales en esta materia, del estilo de los que señala Fehling cuando relata (capítulo cuarto de la segunda parte de esta obra) la discusión jurídica generada en un ordena-

2. La versión original de la Ley de bases del régimen local 7/1985 decía simplemente que las competencias municipales se extendían a «ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas» (artículo 25.2 b) y a «transporte público de viajeros» (artículo 25.2 ll). Sobre el particular, Cano Campos (2006; 2011).

miento como el alemán a la hora de analizar el posible establecimiento de peajes urbanos (por ser la parte urbana de las carreteras federales de competencia del *Bund*) o en relación a las normas fiscales que pueden beneficiar ciertos modelos de movilidad urbana sostenible como la eléctrica (debido al complejo reparto de competencias en materia financiera), sin duda aparecerán también en nuestro país, como demuestra el ejemplo comparado, cuando la acción pública en estos dominios madure y, con esta maduración, aparezcan más iniciativas legislativas o regulaciones, incrementándose los posibles focos de conflicto. No es de extrañar, de hecho, que haya sido precisamente la generalización del uso de la bicicleta en las ciudades, que ha llevado a los Ayuntamientos a regularlo con más detalle de lo que había venido siendo habitual hasta la fecha, el aspecto que más conflictos ha generado (como demuestra la proliferación de recursos contra estas ordenanzas municipales). Unos conflictos de tipo competencial que con anterioridad, sencillamente, en ausencia de tratamiento jurídico de la cuestión, no se percibían y sólo se han desencadenado cuando la acción pública municipal no ha tenido más remedio que aparecer. Es pues esperable que la afirmación futura de competencias generales autonómicas en estos dominios, hasta ahora más bien prudente, como ya se ha dicho, genere reacciones defensivas de la competencia estatal que no se han producido aún por el simple motivo de que no han sido necesarias por la misma prudencia (o inactividad) autonómica. Estas reacciones muy probablemente cuestionarán la extensión del título «transporte» a la movilidad urbana, caso de que aparezcan conflictos, como puede ser el caso si las Comunidades Autónomas comienzan a legislar de forma ambiciosa, al menos respecto de la competencia estatal para dictar las normas en materia de circulación de vehículos a motor y tráfico. Y si, por ejemplo, estos conflictos lo son por el establecimiento de hipotéticas reglas autonómicas que traten de incentivar el empleo de coches eléctricos, ni siquiera se puede apuntar aquí el argumento, quizás válido para las bicicletas, de que la competencia estatal se limita sólo a los vehículos motorizados (véase Guillén, en esta misma obra). Por último, y en relación a las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, el hecho de que los aspectos fiscales y financieros en materia de tráfico y movilidad sostenible hasta la fecha no hayan sido empleados por el legislador autonómico ha hecho que no aparezcan conflictos. Pero la experiencia en materia de tributos autonómicos permite augurar una reacción estatal indudable caso de que se pretendan conseguir objetivos de movilidad (o de descongestión), o incluso finalidades ambientales, por medio del establecimiento de gravámenes diferenciados que, a buen seguro, el Estado entenderá como difícilmente compatibles con la unidad de mercado, por ejemplo, o las últimamente omnímodas consecuencias jurídicas en punto a la atribución de competencias del artículo 149.14ª de la Constitución (Boix Palop, 2014b). Quizás sea ésta, de hecho, una de las explicaciones por las que, en materia de incentivos fiscales a la movilidad sostenible, la situación en España avanza tímidamente, con planes estatales de fomento de diversa índole (por ejemplo, para vehículos híbridos o eléctricos) pero muy poca actuación diferenciada por parte de las Comunidades Autónomas, que se limitan a ejecutar pero no a legislar en la materia. Se evita con ello el conflicto, pero también la «competencia» regulatoria y la experimentación que un sistema

descentralizado y de tipo federal en el reparto del poder potencia, permitiendo avances más rápidos en ocasiones y la identificación y consolidación de las medidas de incentivo que se detectan más eficaces de entre las diversas que se pueden poner en práctica (Doménech Pascual, 2006).

Del mismo modo, a escala local, también la ausencia de acción pública decidida por parte de los municipios en materia de movilidad sostenible, que podrían hacer muchas más cosas apurando las posibilidades de la regulación que les confiere competencias sobre «movilidad» (artículo 25.2 g) LRBRL) o a partir de cierta población con la obligación de prestar servicio de transporte público de viajeros (artículo 26.1 d) LRBRL, para municipios de más de 50.000 habitantes), explica la ausencia de conflictos competenciales mayores. No obstante, en cuanto una regulación más ambiciosa ha aparecido (para regular la circulación ciclista, en este caso), inmediatamente ha surgido el roce. Y es de prever que medidas igualmente ambiciosas de uso del espacio público, si se adoptaren, pudieran plantear idénticos problemas. De nuevo, sin embargo, es el marco fiscal y financiero del fomento de la movilidad urbana donde pueden potencialmente aparecer más conflictos, pero también aquí la existencia de reserva de ley impone una cobertura legal que minimiza el margen municipal en tanto no se dé esta habilitación, desplazando primariamente el conflicto a las relaciones entre las leyes autonómicas y estatales.

Es digno de reseñar, por último, que en línea con lo que es el Derecho público español en la materia, las actuaciones de los entes locales a escala supramunicipal hayan sido históricamente tan escasas y que incluso en la actualidad no se plantee su potenciación. De nuevo, una inveterada tradición de aversión al asociacionismo municipal o la prestación de servicios mancomunadamente por motivos funcionales por parte del legislador (Boix Palop, 2013a: 155-160) está impidiendo el desarrollo de muchas iniciativas en los ámbitos que les son naturales. Porque del mismo modo que la movilidad urbana sostenible ha de ser cuestión local, tratada en proximidad y con íntima participación, lo más porosa posible, de todos los vecinos, el ámbito normal de adopción de decisiones de conexión interurbana (redes ciclistas y peatonales comarcales, por ejemplo) debería ser la agrupación de estos municipios antes que una lejana Administración autonómica que ni tiene por qué conocer los flujos habituales, ni las posibilidades de las infraestructuras ya existentes o de usos concurrentes sobre las mismas, etc. Ejemplo paradigmático de lo que se comenta es el artículo 11 LMV, por ejemplo, que para la redacción de los planes de movilidad supramunicipales, de ámbito comarcal o metropolitano, deja la iniciativa y protagonismo a la acción autonómica, cuando parece obvio que la manera más adecuada de regular esta cuestión sería a partir de la acción conjunta de los municipios implicados. Cuestión diferente es que pueda ser conveniente y necesario, como por ejemplo está realizando en la Comunitat Valenciana la *Agència Valenciana de l'Energia*, que haya un órgano autonómico de apoyo técnico al que puedan recurrir, caso de entenderlo necesario, los Ayuntamientos. O que por vía de la acción de fomento al uso (subvenciones finalistas, programas de ayudas más generales) se intente incentivar que los Ayuntamientos se impliquen en actividades de esta índole. La ejecución de las mismas, sin embargo, debiera quedar siempre en manos de los municipios.

## 1.2. Orientación, contenidos y estructura de la ley

### A) Principios de la ley e impregnación de consideraciones de movilidad sostenible en la regulación del transporte

La ley es, como se ha dicho, aparentemente muy consciente de la necesidad de dotar de un tratamiento unitario a toda la regulación en materia de transporte público, así como de la importancia de «impregnarla» de medidas a favor de modelos más sostenibles, por lo que a nivel de principios, o en la retórica de la Exposición de Motivos, las referencias a una concepción integrada de la movilidad plenamente coherente con esta visión (y que, por ello, se trasladaría también a la movilidad urbana) son constantes.<sup>3</sup> El primer objetivo de la ley (artículo 1.1 LMV), así, es «(e) 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». Por ello, también, en los principios generales que enumera su artículo 2 aparecen referencias a la salud y la calidad del entorno y del medio ambiente (2.2c), la disminución de los consumos energéticos específicos (2.2d) o la promoción del transporte público para todas las personas y de la intermodalidad (2.2e), enlazando de forma clara las consideraciones ambientales con las que tienen que ver con la estricta ordenación del sector del transporte: la mejora de la accesibilidad es principio rector de la ley según el artículo. 2.2b o la de la seguridad (artículo 2.2a), mientras que el gran objetivo perseguido por la misma es la regulación del sector, en cumplimiento del marco europeo, de modo que las Administraciones Públicas faciliten «la movilidad de las personas como elemento esencial de su calidad de vida y de sus posibilidades de progreso en relación con el desarrollo de sus oportunidades de acceso al trabajo, a la formación, a los servicios y al ocio» (artículo 2.1 LMV).

Sin embargo, este planteamiento de partida, plasmado en principios y declaraciones generales, no tiene después plasmación a lo largo del articulado de la ley cuando la misma regula el transporte. Frente a una visión que a efectos proclamativos parece tener claro que los instrumentos jurídicos tradicionales de ordenación del transporte, adaptados a las nuevas exigencias del Reglamento europeo 1370/2007, han de ser empleados para incentivar los medios de transporte más

3. La ley habla más de «movilidad equilibrada» o construcciones similares que de «movilidad sostenible», concepto que no aparece ni una sola vez en el texto. Sin embargo, es claro que se apoya en estas ideas, como por ejemplo cuando en el Preámbulo se señala la intención de la ley de encomendar «a las administraciones públicas un papel central de cara a impulsar patrones equilibrados de movilidad y, en particular, el uso del transporte público y la potenciación de los desplazamientos en bicicleta y, sobre todo, a pie. Las ciudades de la Comunitat Valenciana tienen porcentajes de desplazamientos peatonales difícilmente superables. Un modelo de movilidad mediterránea asociado al disfrute de la ciudad y del entorno que supone, en relación con otros ámbitos, una disminución real de los niveles de emisiones y consumos energéticos».

ambientalmente respetuosos, hay en la ley, a pesar de que se trata de un texto reciente (2011), una clamorosa ausencia de mecanismos que permitan poner en marcha algunas de las medidas (a las que se refería Fehling en la sección 4.2 de la segunda parte de este libro) que conectan efectivamente y en concreto las políticas de transporte público con la sostenibilidad y que son, ya a estas alturas, absolutamente sóliticas en otras regulaciones o en la acción pública de las Administraciones de países de nuestro entorno.

Todo el Título II de la ley, referido a la regulación del transporte de viajeros, parece transplantado de una norma legal que se hubiera preparado al margen de lo que en la ley dice su preámbulo o de la regulación y principios del Título I. La idea de sostenibilidad desaparece de finalidades y de los objetivos que han de guiar a las autoridades públicas a la hora de fijar rutas, programas o de ordenar administrativamente el sector. La ley establece tipos de contratos, procedimientos de adjudicación, mecanismos de exclusividad o de subvención (todo ello adaptado a las nuevas normas europeas) pero en ningún caso vincula a consideraciones de movilidad estos elementos, como sí pudo hacerlo, por ejemplo, identificando ciertas preferencias por un determinado tipo de vehículos o de prestaciones que garanticen menos emisiones contaminantes en las normas generales que deben guiar las adjudicaciones que, sin embargo, optan por dar no pocas indicaciones de tipo técnico y jurídico sobre cómo hayan de realizarse éstas pero nada dicen respecto a la cuestión que nos ocupa (artículo 31 LVM).<sup>4</sup> Idénticas consideraciones merece la regulación del servicio de taxi (Capítulo III), muy completa y detallada (más allá del acuerdo o desacuerdo que pueda merecernos su orientación) en todo lo referido a la naturaleza de las autorizaciones, la competencia para decidir que se oferten, los derechos que conllevan, las posibilidades de transmisión, los términos en que ha de desarrollarse el servicio (así como reglas para enmarcar la competencia) o las tarifas, etc. Pero, por el contrario, la norma en ningún momento parece entender como necesario establecer incentivos, por ejemplo, en la forma de garantizar algún tipo de prioridad (o exclusividad) de las hipotéticas nuevas licencias a favor de automóviles con menos emisiones o incluso que empleen combustibles no fósiles. En esta misma línea, y no para las nuevas concesiones sino para todos los taxis, el artículo 54 LVM sí desarrolla, de nuevo con cierto detalle, las características que han de satisfacer los vehículos en los que se desarrolle el servicio. Más allá del efecto indirecto que limitar la antigüedad máxima del parque tiene sobre el respeto al medio ambiente, por el mero hecho de que el desarrollo tecnológico va minimizando consumos y contaminación, nada relacionado con la sostenibilidad o la movilidad urbana ambientalmente más respetuosa aparece en el listado: se regulan cuestiones de comodidad, de accesibilidad, de seguridad, etc., todas ellas de indudable importancia, pero no se introduce exigencia alguna derivada de una visión comprehensiva de la sostenibilidad.

Como es evidente, ni en un caso (ordenación del transporte público de pasajeros) ni en otro (taxi), como tampoco en las previsiones posteriores del Título III

4. Sobre la regulación que hace la LVM de estas cuestiones, que aquí no vamos a tratar, nos remitimos al análisis que hace en el siguiente capítulo de esta obra Reyes Marzal.

sobre infraestructuras de transporte, el hecho de que la ley nada mencione sobre el particular impide a las Administraciones competentes un desarrollo posterior de una política ambiciosa en este sentido por medio de actos de desarrollo y de aplicación que sí tengan en cuenta lo que la ley ha preferido obviar. Pero, como es evidente, todo lo que en este sentido y esa dirección es posible tras la aprobación de la LMV también lo era, perfectamente, antes de la misma, de modo que nada ha cambiado ni mejorado al respecto su aprobación. En cambio, sí puede considerarse que el hecho de haber aprobado la norma en estos términos (máxime tras su enfático preámbulo y la apariencia de sus principios generales) constituye una oportunidad perdida para haber profundizado en esa vía y, como veremos posteriormente, la falta de soporte legal sí dificultará (cuando no impedirá) ciertas políticas públicas de movilidad o medidas que requieran de cobertura legal estricta (por ejemplo, las que pretendan emplear estímulos fiscales o facilitar la creación de peajes urbanos, pues para estas medidas la cobertura legal parece esencial –Auby, 2011).

Por estas razones, a efectos de analizar la incidencia de la ley en la movilidad urbana sostenible, podemos prescindir de la regulación en materia de transporte, dado que no aporta novedades al respecto a pesar de las proclamas de la norma y de la supuesta aproximación global coherente al problema de la movilidad. Nos centraremos a continuación, pues, en señalar las partes de la ley que sí afectan a la movilidad urbana y que introducen elementos novedosos y a tener en cuenta a efectos de diseñar un modelo de la misma más sostenible. Son las previsiones contenidas en el Título I de la ley, que a la hora de la verdad opera, a pesar de que teóricamente expresa los principios generales que deberían impregnar el resto de la regulación, como una norma con contenidos y virtualidad exclusivamente propios.

## **B) La movilidad urbana sostenible entre el hard law, el soft law y la mera declaración de intenciones voluntarista: el concepto de movilidad de la ley valenciana**

Resulta hasta cierto punto decepcionante analizar las efectivas transformaciones en la movilidad urbana que, a la hora de la verdad, supone la nueva ley. Si las promesas del preámbulo o de los principios generales de la ley ya hemos explicado que impregnan más bien poco o nada las políticas de gestión del transporte público (autobuses, taxis...) que habrán de llevar a cabo las Administraciones competentes, tampoco establecen demasiadas obligaciones concretas o mecanismos de fomento directo en relación a la movilidad sostenible. Desde una perspectiva de *hard law*, las obligaciones son más bien pocas; el «palo» del que hablaba Elisa Moreu en su capítulo de la parte segunda de este libro (esto es, las medidas clásicas de policía administrativa intensamente ordenadora y predeterminadora de conductas), más bien escaso. Pero es que tampoco las zanahorias (medidas de fomento) abundan. La ley las más de las veces se queda en declaraciones de intenciones voluntaristas o, al menos eso sí lo hace, en la imposición de obligaciones de planeamiento que sólo indirectamente puedan acabar generando efectos futuros.

Ejemplos de medidas proclamativas, además de los principios generales de la ley a los que ya nos hemos referido, vamos a encontrar en número abundante. Tienen la ventaja, eso sí, de que al menos permiten identificar y establecer el modelo de movilidad por el que apuesta la Comunitat Valenciana, expresado en ese artículo 2.1 LMV al que ya hemos hecho referencia:

Las administraciones públicas facilitarán la movilidad de las personas como elemento esencial de su calidad de vida y de sus posibilidades de progreso en relación con el desarrollo de sus oportunidades de acceso al trabajo, a la formación, a los servicios y al ocio.

Como puede verse, la idea que late en la ley es que la movilidad es en sí misma buena y hay que fomentarla y tratar de lograr la máxima posible, sin que nadie pueda ver frustradas sus expectativas de moverse lo más posible (o, al menos, todo lo que quiera o necesite) pues se vincula la misma, el preámbulo lo hace expresamente, a las posibilidades de mejora y desarrollo no sólo económico sino también social (en contraste con las reflexiones, por ejemplo, de Olmos o Torres en la primera parte de esta obra, que han argumentado la importancia de poner el foco, por muchas y muy buenas razones, no sobre la movilidad sino sobre la accesibilidad efectiva).

Esta idea de fondo, que explica la orientación de la ley (y que, de hecho, puede tener mucho que ver en la incapacidad de las consideraciones de sostenibilidad para impregnar tanto la regulación del transporte público como las potestades administrativas de ordenación de los servicios públicos asociados), se reproduce en la lista de derechos que el artículo 16 de la norma reconoce a los ciudadanos (y que, de nuevo, tienen en muchos casos un valor meramente declarativo y simbólico). Así, los derechos reconocidos van en la línea de maximizar la convicción de que fomentar la movilidad es una buena medida siempre y de que por ello ha de ser una labor pública tratar de incrementarla y proporcionar a todos los ciudadanos cotas máximas de movilidad. Por esta razón, la norma reconoce derechos como el de optar en libertad por el modo de transporte más adecuado a sus necesidades (artículo 16.1a LVM), disponer de servicio básico de transporte público con independencia del lugar de residencia (artículo 16.1b) o el derecho a la prestación de servicios de transporte con niveles de calidad (artículo 16.1d) o de toda la información sobre los mismos para poder planificar sus desplazamientos (artículo 16.1e). Más allá de la reiteración de algunos de estos contenidos o de la extrañeza (¿y cierta degradación?) que la idea de derecho asociada a una actividad informativa de la Administración (la de dar a conocer las alternativas de transporte que ofrece) que ésta es la primera interesada en desarrollar, lo que nos interesa mencionar ahora es que estamos una vez más ante proclamaciones con un contenido meramente declarativo (pues la concreción de esos umbrales de calidad y de la efectiva posibilidad de acceder a los servicios o no y de tener esa libertad de elección dependerá de la provisión de servicios públicos ofrecida por el mercado o, en su caso, por la propia Administración competente, con posibilidades de fiscalización o control judicial de posibles déficits ciertamente escasas y, la verdad, necesitadas de una construc-

ción dogmática importante ante la ausencia de concreción de umbrales o servicios mínimos en la ley que aporten algo de densidad a los derechos proclamados y supuestamente garantizados).

Un valor proclamativo que, eso sí, apunta hacia un modelo muy concreto de movilidad, no necesariamente sostenible, basado en la idea de garantizar la libertad y la igualdad del ciudadano a la hora de poder elegir los medios que prefiere emplear a partir, se supone, de una oferta de mínimos y de la garantía de que todas las opciones serán tratadas o favorecidas de un modo más o menos igualitario. Es interesante señalar desde este momento, por ello, que la ley valenciana 6/2011, de manera patente, no comparte el modelo de movilidad urbana sostenible defendido en esta obra, como ya hemos apuntado, por Torres u Olmos, que entienden como esencial atender a la accesibilidad antes que a la movilidad y consideran, por ello, incluso, perfectamente adecuado el fomento de medidas de desincentivación de la movilidad en algunos casos. Igualmente, Goerlich (en el capítulo 5 de la segunda parte de esta misma obra) nos refería las bondades (y posibles efectos benéficos sobre la salud y la economía debido a la reducción de accidentes que conllevaría)<sup>5</sup> de limitar en la medida de lo posible los desplazamientos laborales que a día de hoy ya pueden sustituirse optando por el teletrabajo o medidas equivalentes. Sin embargo, como la LVM pone de manifiesto desde su Preámbulo y primer artículo, así como en los mencionados principios del artículo 2 (y especialmente el artículo 2.1 LVM) o los derechos que en materia de movilidad reconoce a los ciudadanos (artículo 16 LVM), es patente que el modelo de movilidad de la misma se basa en su consideración como un valor en sí mismo y la conveniencia, por ello, de garantizar la mayor expansión posible de la misma a todos los ciudadanos, a los que se les reconoce un derecho a optar por la que estimen más conveniente para sus intereses en condiciones de igualdad (artículo 16.1a LVM). Este concepto, aparentemente más liberal, puede ir en la línea, en efecto, como ha explicado en este mismo libro Fehling, de las ideas subyacentes a la regulación del Reglamento europeo 1370/2007, pero hay que recordar también que ese reglamento es sólo una elaboración parcial, que busca dar las mejores soluciones jurídicas a un problema concreto (articulación de mejoras del servicio por medio de la incentivación de la competencia con la provisión y garantía de las necesidades de servicio público en el sector) y no una valoración global emanada desde la Unión Europea sobre el diseño global de movilidad y cuál deba ser la orientación a la misma que deba incentivarse. Por todo ello hay que añadir a la crítica que merece el concepto de movilidad subyacente a la LVM no sólo las reflexiones en punto a su contradicción con visiones más avanzadas de sostenibilidad y accesibilidad sino, también, su contradicción con los valores tanto europeos o constitucionales en la materia que pueden decantarse tras un análisis cuidado.

5. Joan Olmos (en esta misma obra) recuerda que los accidentes deberían ser tenidos en cuenta como elemento central a la hora de analizar los costes de ciertas políticas de movilidad, en contra de lo que ha sido habitual (Estevan, 2001). Como es obvio, una forma de reducirlos es generar dinámicas alternativas a un modelo social que requiera de un exceso de movilidad.

Así, con Fehling, que recuerda en su trabajo que el propio Derecho europeo en la materia tiende a establecer principios en esa dirección (concretados en mecanismos de *soft law*, como recuerdan Sarmiento, 2006, o Prieto, 2012), pero sobre todo con los análisis de Derecho constitucional de Guillén y Bastida en la segunda parte de esta obra, parece jurídicamente más adecuado atender a un concepto de movilidad que sea efectivamente incentivador de unos modelos frente a otros. En el marco constitucional plural de referencia hay un modelo de ciudad que apuesta por el peatón, el vehículo no motorizado y el transporte público (como argumenta Guillén en su trabajo en esta obra). Las razones económicas y sociales de las bondades del mismo han sido ya suficientemente explicadas (jurídicamente recuerda además De Cabo, 2013, la importancia social del mismo desde la perspectiva de la equidad y de la garantía de una movilidad adecuada para las personas más desfavorecidas o discapacitadas). Pero, adicionalmente, hay numerosos indicios jurídicos que apuntan en la línea de entender que, en efecto, nuestro Derecho lo respalda tendencialmente. Un recto entendimiento constitucional, así, nos hace entender como más amparadas en Derecho ciertas alternativas frente a otras, sin que la lógica de competencia y libertad que de manera reduccionista acoge la ley valenciana de movilidad sea la única interpretación posible del marco europeo (que no niega estas posibilidades más allá de aspirar a que la ordenación de la regulación del transporte público se haga de acuerdo a principios también de mercado y competencia) ni, sobre todo, del constitucional, donde, antes al contrario, hay elementos para sostener lo contrario.

Las implicaciones jurídicas de defender una visión u otra son importantes, en la medida en que permiten incidir en mayor grado y con más garantías jurídicas en ciertas medidas de fomento y, sobre todo, de policía administrativa. No es pues baladí la opción elegida por el legislador valenciano y sus consecuencias son claras: una norma menos «activista» a favor de ciertos modelos de movilidad y que incorpora una visión constitucional de la movilidad que, de ser la efectivamente defendida por la Constitución, podría restringir las posibilidades de actuación aplicativa a favor de una mayor sostenibilidad a cargo de los poderes públicos. En efecto, la limitación de ciertos derechos constitucionales, por ejemplo, es jurídicamente más sencilla de justificar e instrumentar si la finalidad buscada por el legislador al hacerlo (la movilidad urbana sostenible) conforma parte de la identidad constitucional que predicamos de nuestro ordenamiento y no es por ello una mera opción entre las muchas por las que puede decantarse el ciudadano sino directa consecuencia de los principios constitucionales que han de orientar las elecciones de los poderes públicos. Es decir, las posibilidades de acción pública en la materia son mayores si asumimos que hay en la Constitución un concepto teleológicamente orientado de movilidad. La diferencia no es menor, por mucho que, muy probablemente, esta reflexión pierda su importancia en el actual contexto de interpretación constitucional ponderativa, que da en cada momento a la Administración (y más aún al legislador) una gran libertad (aunque su decisión pueda luego ser revisada por los tribunales —el TC si se trata de una decisión del legislador—) para integrar y decantar caso por caso y a partir de las consideraciones políticas, sociales y económicas del momento, mayor peso a unos valores frente a otros.

Con todo, incluso asumiendo el marco conceptual establecido por la propia ley valenciana (fomento de la movilidad a partir de las elecciones libres de los ciudadanos), la norma es decepcionante en sus desarrollos. Recordemos que, como ya se ha dicho, este marco es muy poco transformador y está formalmente anclado en la idea de que la Administración ha de ser «neutra» respecto de las formas de movilidad, esto es, en la convicción de que ha de limitarse a ofrecer a los ciudadanos un marco donde todas las formas potencialmente posibles de movilidad estén a su disposición para que éstos elijan en cada momento las que más les interesen, decantando así el propio «mercado de la movilidad» las más eficientes en términos sociales y económicos. Pues bien, incluso asumiendo esa base conceptual es cuestionable que la ley no debiera imponer contenidos y acciones transformativos de forma más ambiciosa, en la medida en que esa libertad necesita como punto de partida una efectiva igualdad y disponibilidad que en la actualidad no se da y que, supuestamente, habría de garantizar la Administración. En efecto, resulta más que dudoso que en la actualidad ese paradigma de libertad que permite a los ciudadanos optar se dé sin interferencias administrativas a favor de ciertos modelos y que los ciudadanos tengan la efectiva posibilidad de optar por todos los medios de movilidad de forma libre (véanse, en este sentido, las reflexiones de Martínez Nieto, 2011). Porque, como a cualquier observador le resulta evidente, en la actualidad hay claras diferencias entre la dotación en infraestructuras de transporte de unos medios y otros, por ejemplo entre las facilidades de las que disfrutaban los automóviles tras décadas de inversión pública y las dificultades y riesgos que afrontan los ciclistas para desplazarse al carecer de itinerarios seguros y funcionales en la mayor parte de los casos. Incluso desde una lógica como la defendida por la LVM, por ello, serían precisas muchas más inversiones (y obligaciones legales que impusieran estas decisiones de gasto o infraestructuras «equitativas», al menos de cara al futuro) a efectos de garantizar efectivamente esa libertad de elección y esos principios defendidos por la norma. El hecho de que la ley no disponga este tipo de acciones, de modo incoherente con los principios que dice defender, es buena prueba de que en el fondo el modelo propugnado no es tan neutro como se pretende sino, antes al contrario, más bien convalidación de las formas de movilidad más tradicionales, y por ello también del modelo de movilidad urbana que hemos venido padeciendo hasta la fecha. En definitiva, concepto constitucional al margen, la visión que transmite en la práctica la LVM de la movilidad sostenible es más bien decepcionante e incluso las pocas medidas que sí son manifestación de una voluntad activa de introducir mejoras en pos de un sistema más equilibrado, como veremos a continuación, tienen un valor práctico escaso.

### **1.3. Medidas de incentivo de la movilidad sostenible en la ley valenciana de movilidad**

#### **A) Incentivo de la movilidad ciclista o peatonal**

En efecto, también con un valor esencialmente proclamativo es como desarrolla el artículo 5 de la norma las bondades de los desplazamientos a pie o en bicicleta. Se

trata de uno de los pocos preceptos donde se manifiesta una línea, como decíamos, más coherente con los postulados constitucionales a los que nos referíamos y que imponen una actuación activa de transformación y apuesta por ciertos modelos de movilidad. Pero esto se hace, una vez más, sin imponer medidas prácticas que introduzcan demasiadas obligaciones o que impregnen de algún modo concreto las reglas en materia de transporte público. Frente a una declaración genérica de su bondad como «pilar esencial» del nivel de calidad de vida (artículo 5.1 LVM), la acción pública simplemente ha de limitarse a «promover» (artículo 5.2 LVM):

(...) los desplazamientos a pie y en bicicleta tanto en el ejercicio de sus competencias en materia de movilidad, como en relación con las que ostentan en materia de planificación urbanística, ubicación de servicios públicos, urbanización y construcción de infraestructuras.

Como puede verse, nada excesivamente exigente, completado con una, de nuevo más declarativa que otra cosa, indicación a las autoridades (artículo 5.3 LVM) de que han de velar por el calmado del tráfico y tratar de extender las zonas urbanas con límites «más adecuados al uso residencial».

Las medidas concretas que la ley impone en desarrollo de estas previsiones tampoco son en exceso exigentes. A fin de fomentar los desplazamientos peatonales los poderes públicos deberán «propiciar» modelos de crecimiento urbano contiguos y con dotaciones suficientes, y los casos de desarrollos no continuos deberán ser únicamente los que resulten justificados «por motivos de interés público, en virtud de criterios técnicos o de ordenación territorial» (artículo 6.1 LVM). Por todo ello, a efectos de planificación, se «tenderá» a reforzar el papel de las calles, plazas, avenidas... «promoviendo» el calmado del tráfico y compaginando atención a peatones y ciclistas (artículo 6.2 LVM). Los planes, eso sí «deberán diseñar itinerarios que permitan la realización de trayectos a pie en condiciones de seguridad y comodidad para conformar una red que recorra la ciudad y conecte los centros escolares y culturales, las zonas comerciales y de ocio, los jardines, los centros históricos y los servicios públicos de especial concurrencia e importancia» (artículo 6.3 LVM), en lo que es la única medida más o menos concreta que impone la ley, aun siendo de una gran indeterminación.

En lo que se refiere a las actuaciones a favor del uso de la bicicleta, la situación es más o menos la misma. El artículo 7.1 LVM encarga a los Ayuntamientos el desarrollo de medidas tendentes a «facilitar el desplazamiento seguro en bicicleta», bien con itinerarios específicos, bien con otras medidas (de nuevo, con una gran indeterminación tanto en los medios a emplear como en la efectiva cuantificación o concreción del punto de llegada mínimo exigible). El apartado 2 de ese artículo 7 incide en la necesidad de garantizar la funcionalidad y seguridad de los desplazamientos en bicicleta y encarga a las Administraciones competentes el desarrollo de una red específica para los desplazamientos interurbanos sin que parezca que haya más obligación específica en ello que el mero hecho de tener presente esta necesidad. Sí establece el precepto, y ahí sí proporciona la ley por una vez una regla concreta y clara con consecuencias jurídicas evidentes y posibilidades de detectar

infracciones a la misma, que todo ello se hará «sin imponer al ciclista o a su vehículo, más limitaciones que las que imponga la ley de tráfico» (artículo. 7.2 LVM *in fine*) y también que las infraestructuras viarias que se realicen (parece claro que estamos hablando de la nuevas o de aquellas que sean reformadas tras la entrada en vigor de la ley) habrán de garantizar la «permeabilidad» de peatones y ciclistas (artículo 7.3 LVM). Por último, la norma afirma que se ha de «promover» la creación de sistemas públicos de alquiler de bicicletas (apuntando a la necesidad de su intermodalidad, también entre ellos, artículo 7.4 LVM, algo que hasta la fecha no se ha producido en exceso, como por ejemplo pone de manifiesto el sistema de la ciudad de Valencia, *Valenbisi*, no conectado con las localidades vecinas, a pesar de los esfuerzos de coordinación de la Agència Valenciana de l'Energia).

Más específicas e imponiendo algunas obligaciones por fin concretas y jurídicamente exigibles son las reglas en materia de aparcamientos de bicicletas, que el artículo 8 LVM obliga a instalar en edificios de uso residencial de nueva construcción (artículo 8.1 LVM, pero sin que se prevea plazo alguno para la adecuación obligatoria de las edificaciones antiguas); edificios destinados a servicios públicos (artículo 8.2 LVM, con excepciones sólo en caso de imposibilidad por las características del edificio o del lugar en que se ubique) con posible extensión por ordenanza municipal a otros edificios y centros de trabajo; así como en centros escolares y universitarios, centros hospitalarios, deportivos, culturales, comerciales y de ocio (artículo 8.3 LVM) con una indeterminada previsión de extensión a «otros puntos generadores de demandas importantes de movilidad»; así como en los nuevos estacionamientos de vehículos a motor (con un espacio reservado para, al menos, un 10% del total de las plazas, artículo 8.4 LVM).

El listado de medidas clásicas de lo que podríamos llamar *hard law*, pues, se agota aquí (en materia de transporte, asimismo, se obliga a garantizar en ciertas condiciones la intermodalidad de la bici con otros medios como el autobús o el tren, lo que ha sido una medida tradicionalmente reclamada por colectivos ciclistas que a partir de la LVM se introduce con rango legal a efectos de poder exigir a los operadores, en todo caso, unos mínimos, artículo. 18.6 LVM). Son más bien escasas, pues, las obligaciones concretas (básicamente las referidas al aparcamiento de bicicletas y un par de orientaciones técnicas que deberán ser atendidas en materia de planificación). El resto son directrices y medidas de *soft law* que, además, dependen de una valoración a cargo de los técnicos y de los responsables políticos que, en última instancia, habrán de valorar si la conectividad es o no adecuada o si las medidas de seguridad y los itinerarios son efectivamente funcionales y suficientes a partir de lo que considera la ley. Significativamente, no pocas de las enmiendas o propuestas de modificaciones realizadas por grupos ciclistas en la fase de consultas de la ley planteaban directrices más concretas en materia de planificación (umbrales máximos y mínimos de reparto del viario para cada modelo de movilidad, exigencia de carriles-bici segregados en las vías urbanas de más de x número de carriles, etc.) que habrían dotado de densidad jurídica y garantizado la efectividad de algunos de los principios legales, pero manifiestamente la intención del legislador, al menos en esta parte de la norma, es de nuevo construir una ley más proclamativa que jurídica-

mente generadora de derechos en los ciudadanos y correlativas obligaciones de las Administraciones públicas implicadas.

## B) Vinculación con la planificación urbana

Sí establece la ley, en cambio, en sus artículos 9 a 15, una serie de obligaciones concretas para las diferentes Administraciones públicas (y para algunos sujetos privados, como los responsables de ciertas instalaciones productivas privadas, véase a estos efectos la exposición muy completa que realiza José María Goerlich en el capítulo 5 de la segunda parte de esta obra dedicada a la movilidad laboral) en materia de planificación. Más allá de si es conveniente o no que esta planificación esté diseñada como diferenciada de la ordinaria,<sup>6</sup> es importante señalar que en este caso sí hay obligaciones concretas en la ley, aunque no sean éstas de resultado sino procedimentales. Tampoco ha de desdeñarse el hecho de que existan mecanismos de coordinación expresamente previstos en la norma (véase el análisis de los mismos en Marzal Raga, en esta misma obra) o que las más recientes leyes urbanísticas del Estado, como la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas ya incluyan consideraciones de movilidad por primera vez en relación a la materia urbanística (las explica Carbonell Porrás, en esta misma obra). Se trata de una cuestión importante, y de fondo, pues la correcta articulación de la planificación es clave para estos procesos y para la calidad urbana (Subirats, en esta obra; Estal, Marrades y Segovia, 2014), máxime cuando es patente que, como comenta Olmos (en su capítulo en esta obra), se ha ido produciendo en la planificación tradicional un desapoderamiento público («lo público ha perdido el control del urbanismo») que debiera ser revertido a partir de una mejor planificación, mucho más porosa y ciudadanamente participativa.

En efecto, son numerosos los tipos de planes y las situaciones en que la ley valenciana obliga a hacer un esfuerzo y una reflexión en materia de ordenación de la movilidad urbana, siendo la más importante de ellas la que impone la realización de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, al menos, a todos los municipios de más de 20.000 habitantes (artículos 9 y 10 LVM). Allí donde las medidas estatales de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible apostaban por este tipo de planeamiento pero sólo

6. Elisa Moreu considera, como se puede leer en su trabajo en este libro, criticable esta disociación por entender que se divide artificialmente un proceso que debería ser unitario, como por lo demás señalan casi todos los expertos en la materia y recuerdan en sus contribuciones a esta obra Subirats, Olmos o Torres o, desde otra óptica, explica algunas de las propuestas que al final de esta obra realiza David Estal. Por lo demás, la tendencia a establecer instrumentos de planificación para tratar de actuar sobre problemas tradicionalmente desatendidos, aunque pueda parecer que se superpone de forma incoherente a las medidas urbanísticas en la materia, no es nueva sino que se ha puesto en práctica ante problemas como por ejemplo la contaminación acústica (Boix Palop, 2003) produciendo cambios a mejor en una parcela de actividad que, si no, acaba siendo muy poco tenida en cuenta en la planificación urbanística al uso.

los incentivaban por la vía de negar las ayudas al transporte estatales a los municipios que no los llevaran a cabo (Marzal Raga, 2012b), el legislador valenciano ha optado por convertir el instrumento en obligatorio para todos aquellos municipios de tamaño medio-grande. Junto a esta exigencia de planeamiento, aparecen otras muchas para casos como planeamientos que harán crecer la ciudad, planes metropolitanos, grandes instalaciones de nueva planta o incluso algunas ya existentes, instalaciones productivas privadas y servicios públicos del tipo de grandes centros educativos que generan mucho trasiego de personas. Reyes Marzal, en el capítulo que sigue a éste, analiza con cuidado y tino los distintos modelos y exigencias, así como el contenido mínimo de cada plan, por lo que no tiene sentido reiterar aquí su análisis.

Sin embargo, si interesa destacar en este momento, más allá de sus concretos contenidos o de las situaciones en que se haya de elaborar el plan, los efectos positivos que se derivan de estas obligaciones, aunque no sean de resultado sino meramente procedimentales. Por mucho que pueda ser cierta la conveniencia de integrar a medio plazo en las dinámicas de planeamiento general estos instrumentos (Agoués Mendizábal, 2011), también lo es que el mero proceso de realización de estos planes genera una dinámica social participativa y de concienciación a todos los niveles (también por parte de la Administración) respecto, al menos, de la existencia del «problema» o de la «cuestión» de la movilidad sostenible, de efectos no desdeñables. En este sentido, y tomando el ejemplo de Valencia (relatado por Diego Ortega en el tercer capítulo de esta última parte de este libro), la mera elaboración del plan, por decepcionante que pueda ser éste en algunos de sus planteamientos (y dudosa su capacidad de obligar y cambiar cosas a corto plazo), ha hecho que se multiplique la conciencia respecto de la simple existencia de un «dossier movilidad urbana sostenible» que quizás sin este tipo de medidas a estas alturas continuaría muy oscurecido y en segundo plano a pesar de su importancia para el diseño de buenas políticas públicas urbanas (Subirats, en esta misma obra). No es descabellado imaginar, y así lo he hecho en algún otro lugar (Boix Palop, 2014a) que los efectos a medio plazo, incluso en el caso de que tampoco demasiadas medidas sean adoptadas por las Administraciones públicas de aquí a diez años vista, sean mayores de lo que en este momento podemos sospechar, simplemente como resultado de dinámicas sociales y económicas que se ponen en marcha a veces solas (quíerese decir por «solas» sin intervención pública), como ha sido el caso, por ejemplo, con la generalización del empleo de la bicicleta en muchas de nuestras ciudades, pero sobre las que si además confluye un momento de reflexión específica y pautada sobre el particular pueden acabar muy estimuladas. Probablemente, por esta razón, y por magras que sean las exigencias y escasos los resultados que, de momento, se han producido, al menos en apariencia, a medio y largo plazo vamos a ver cambios de fondo que se irán manifestando y en los que estas obligaciones de atender, al menos, a una planificación de mínimos habrán tenido algo que ver. En cierto modo, en entornos complejos y sociedades evolucionadas, económica, productiva y socialmente, hemos de acostumbrarnos cada vez más a intervenciones legales que, sin ser las clásicas, puedan generar efectos por vías alternativas a las del «orden y mando» (la educación, la concienciación, la puesta en relieve, el incentivo indirecto...). Más que nada porque, cada vez más, los po-

deres públicos se encuentran en una situación en la que o bien no pueden actuar de otro modo o bien no tienen ni mucho menos garantizado con el tradicional y cómodo recurso al «palo» la obtención de mejores resultados (sobre el particular, véase, *in extenso*, Boix Palop, 2007).

### C) Carencias más importantes detectadas

Es posible a estas alturas, sin embargo, y a pesar de estos efectos positivos, sintetizar también las más importantes carencias de la norma valenciana que hemos ido reseñando a lo largo de este texto. Así, aun destacando las virtudes ya reseñadas, a efectos de concluir este apartado es interesante recopilar posibles aspectos susceptibles de mejora, que a efectos de resumen conclusivo pueden agruparse en:

- la proclamación por parte de la LVM de un deficiente modelo de movilidad, poco adaptado al marco constitucional e inadecuado para enmarcar las actuaciones de tipo transformativo que se requieren de nuestras Administraciones públicas;
- la manifiesta falta de ambición de la norma, más allá del modelo, sobre todo porque a la hora de la verdad limita en la mayor parte de los casos sus contenidos a enunciados meramente proclamativos y dotados de muy poca densidad jurídica;
- el tratamiento decepcionante, de nuevo por muy poco ambicioso, de la LVM en su regulación en materia de transporte (transporte público de viajeros en autobús, taxi...) por cuanto no la impregna de exigencias o contenidos que puedan ayudar a la creación de modelos de movilidad más ambientalmente respetuosos;
- las deficiencias a la hora de integrar suficientemente los mecanismos de planificación de la movilidad con la planificación urbana en general (Agoués Mendizábal, 2011; Sanz Larruga, 2012, Marzal Raga, 2012a);
- la existencia de carencias, de nuevo por falta de ambición, en materia de fiscalidad o previsión de gravámenes o peajes urbanos que, al no tener cobertura legal por haberse desaprovechado la LVM para establecer un sistema marco que luego pudiera haber sido desarrollado y puesto o no en marcha por los municipios que lo desearan, impiden su activación por parte de los municipios que pudieran desear establecerlos;
- y, por último, la gestión de la movilidad a partir de un modelo de participación antiguo y poco ambicioso, aspecto que, por su importancia, merece que se concluya nuestro trabajo con alguna reflexión adicional sobre el particular.

### **1.4. La gestión de la movilidad y del espacio público a partir de la participación ciudadana**

Las decisiones respecto de cómo gestionamos no sólo la movilidad en nuestras ciudades sino, más en general, todos los usos y el reparto del espacio público

son de una enorme importancia y tienen que ver, muy íntimamente, con la propia idea de ciudad, con el modelo a partir del cual se diseñan las políticas públicas y, sobre todo, con la manera en que los propios ciudadanos la hacemos nuestra. Desde una perspectiva teórica, además, parece demostrado que la propia calidad de vida y la igualdad de los ciudadanos se acaban viendo muy afectadas por este tipo de dinámicas. La opción por un modelo participativo e inclusivo de gestión de políticas urbanas, como ha explicado Subirats (en el primer trabajo de este libro), tiene mucho que ver a la postre con la calidad urbana a múltiples niveles y muy especialmente con la igualdad y las políticas sociales.

En materia de movilidad sostenible, además, la ciudad conforma sus políticas a partir de acciones y políticas públicas, adoptadas por autoridades administrativas a partir de un proceso formalizado de toma de decisiones que traslada y ha de ser reflejo del sentir ciudadano empleando para ello los mecanismos de representación democrática al uso. Sin embargo, en esta materia, las políticas de movilidad se conforman, mucho más de lo que solemos tener en cuenta, también a partir de mecanismos de elección y decantación ciudadana que dependen de los propios vecinos. En materia de movilidad, como en ningún otro ámbito, los ciudadanos tenemos la posibilidad de «votar con los pies» (o «con los pedales») y a fe que lo hacemos. Lo hemos visto prácticamente en todas las ciudades españolas, a lo largo de los últimos veinte años, en los que las Administraciones públicas han ido manifiestamente por detrás de los ciudadanos en la exigencia de entornos peatonales, itinerarios peatonales (por ejemplo en las cercanías de colegios o en los centros históricos) y en todo lo referido a la generalización del empleo de la bicicleta. Y no sólo es que hayan ido por detrás, es que los ciudadanos no sólo hemos exigido sino que nos hemos puesto a andar o a ir en bicicleta antes de que los Ayuntamientos dispusieran nada al respecto, cambiando con ello de forma mucho más profunda y radical la gestión del espacio urbano de lo que ningún plan municipal (dado que todos ellos han tendido más bien a ir a remolque de esta realidad) podría haberlo hecho. La movilidad sostenible, probablemente como una manifestación muy evidente de los mecanismos de resiliencia que existen en las urbes dinámicas y socialmente no sólo más activas sino más justas (Estal, Marrades y Segovia, 2014: 15 y ss.), es capaz de aparecer y mejorar por la acción de los vecinos aun contra, o al margen de, las políticas públicas. Así ha ocurrido por ejemplo en la ciudad de Valencia y así es de prever que siga ocurriendo, de hecho, si miramos hacia el futuro (Boix Palop, 2014a).

Sin embargo, el hecho de que la movilidad urbana sea un ámbito natural de la acción ciudadana directa y que muchas veces se construya a base de dinámicas de participación informal, porque la calle es de todos y todos la usamos, alterando y conformando con nuestros usos cotidianos la forma en que la percibimos y determinando con ello en parte la acción pública sobre la misma, no es razón para eliminar pautas de participación formalizada, sino todo lo contrario. Eso sí, debería ser aprovechada para mejorar y cambiar radicalmente los esclerotizados e ineficaces modelos de participación formalizada que tenemos. La facilidad y naturalidad con que se produce la participación en este ámbito debiera ser empleada para construir un modelo participativo menos dirigido verticalmente, más descentrali-

zado, más horizontal, donde las iniciativas surgieran barrio a barrio y calle a calle, se permitiera cierta experimentación (en lugar de buscar, como suele ser habitual con la planificación tradicional, una gran uniformización) así como la rectificación sin traumas cuando sea necesaria, se toleraran usos poco tradicionales y se conformara un abanico de experiencias que permitiera ir decantando, esencialmente por medio del plebiscito diario asociado al uso y satisfacción ciudadanas, las mejores pautas de movilidad para cada ciudad, para cada barrio, en particular.

El modelo español de participación ciudadana en la adopción de decisiones públicas es muy deficiente, como he tenido ocasión de explicar detalladamente en otro lugar hace poco: nuestros poderes públicos, a todos los niveles, desconfían de las instituciones poco mediadas y alejan a la ciudadanía lo más posible de la acción pública, por medio de procedimientos muy formalizados e institucionalizados, de abundante burocracia y de la interposición de técnicos que monopolizan esos ámbitos (Boix Palop, 2014c). La manera en que nuestras Administraciones más cercanas, que son las locales, desaprovechan el caudal de vigor democrático y legitimidad ciudadana que ello supondría, así como otros beneficios más directos (control del ejercicio del poder, mejora de la rendición de cuentas, mayor calidad de las políticas adoptadas, por estar más condicionadas por quienes las van a recibir..., Boix Palop, 2013a: 30-47), es sorprendente. En materia de movilidad urbana, dado lo fácil y natural que sería tener otro modelo, más aún.

De hecho, una de las cosas buenas de la ley valenciana es que, al poner en marcha obligatoriamente la elaboración de planes de movilidad urbana sostenible, ha permitido que estos problemas se pongan de manifiesto. Más allá de reflexiones más técnicas y las críticas que desde ese punto de vista pueda merecer (véase la que hace Diego Ortega en el tercer capítulo de esta parte de este libro), la elaboración del plan de la ciudad de Valencia, sobre todo, ha servido para comprobar cómo una acción de esa índole, ambiciosa, novedosa e importante para el diseño futuro de la vida en la ciudad ha pasado muy inadvertida por haber sido realizada por esos canales de representación y participación formalizados y, como casi siempre, con liderazgo e «impulso procesal» municipal. El plan, así, no ha surgido de los barrios o centros donde la comunidad hace vida social (por ejemplo, escuelas o centros de día de personas mayores), que podrían haberse reunido, analizado sus necesidades y haberlas planteado para ir construyendo un modelo de «abajo a arriba» sino que, como es habitual en España, ha sido definido y diseñado por técnicos para luego ser objeto de discusión, comentario y crítica por parte de ciertos colectivos y representantes. Se trata, de nuevo y como casi siempre, de mecanismos excesivamente mediados. Y aunque el Plan sea diseñado por técnicos muy competentes o se realicen encuestas previas a los ciudadanos con rigor y cuidado, es obvio que los resultados no coinciden con los derivados de permitir y alentar que sea desde abajo, a partir de reuniones más informales y desorganizadas, cómo se instale una cultura de la discusión y vayan aflorando las reflexiones sobre las necesidades o posibilidades en materia de movilidad más adaptadas a cada calle y cada barrio. Más que nada porque, como ocurre con todos los procesos de participación, sólo si se da voz y se atribuye capacidad de acción y decisión a los ciudadanos éstos pueden de verdad, a la postre, iniciarse en esta dinámica participativa

para hacerla suya. Sólo a partir de ceder espacio a los vecinos y dejarles pensar con gran libertad en lo que de verdad conviene es posible que éstos tomen y adopten como enteramente propio el proceso de toma de decisiones, de un modo que nunca se logra con una mera «consulta», ya sea pasiva, ya activa.

La movilidad urbana, a efectos de lograr una mejora sustancial en lo que se refiere a su sostenibilidad, es un terreno abonado por su propia naturaleza (porque en esta materia todos los días «votamos con los pies» y cambiamos entre todos más de lo que creemos las políticas urbanas) para iniciar este tipo de procesos e incluso aspirar a que fueran poco a poco plantilla de modificación de las dinámicas participativas públicas más ambiciosas (piénsese, por ejemplo, en el urbanismo y en las dinámicas de participación que podrían generarse en aras a la creación de un nuevo modelo de planificación que tuviera en cuenta todos los usos urbanos –Sanz Larruga, 2011– pero también que los tuviera en cuenta de otra manera). De un cambio en esta dirección sólo podrían esperarse mejoras, como queda demostrado por el hecho de que ya, de manera informal, a falta de apoyo público, así haya sido en las últimas décadas cómo, en no pocos casos, se ha ido mejorando la movilidad urbana en nuestras ciudades. Porque la ciudad, en sus flujos y usos, la construimos todos día a día no sólo con elecciones formales sino también con muchas pequeñas decisiones informales, como ocurre cada vez que decidimos movernos a pie, en bicicleta o en transporte público. Afortunadamente, la mejora del espacio urbano depende mucho de nosotros y de nuestras acciones cotidianas, individuales o en grupo, y no sólo de las instituciones y Administraciones públicas.

# 2 La ley valenciana de movilidad: análisis jurídico y problemática

Reyes Marzal Raga  
*Ayudante Doctor de Derecho Administrativo*  
*Universitat de València*

2.1. Introducción. 2.2. Los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible. A) La planificación de la movilidad sostenible. B) La planificación de los transportes. C) La planificación de las infraestructuras. 4.3. El estatuto de la movilidad sostenible. A) El estatuto de los ciudadanos. B) El estatuto de los operadores de transporte. C) El estatuto de los usuarios de los medios de transporte.

## 2.1. Introducción

La mejora de la movilidad, especialmente en los entornos urbanos, es uno de los objetivos a conseguir para el desarrollo sostenible de nuestras ciudades.

La Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana tiene por objeto regular las competencias en materia de movilidad que corresponden a la Generalitat y, en particular, establecer los criterios generales destinados a su promoción en el marco del mayor respeto posible por la seguridad, los recursos energéticos y la calidad del entorno urbano y del medio ambiente.

Para el cumplimiento de todos estos objetivos, y anclada en la competencia autonómica en materia de transporte que le otorga el artículo 148.1.5 CE y el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, la ley aborda los distintos ámbitos sobre los que se proyecta la movilidad sostenible.

En cierto modo, ahí está la dificultad de este texto normativo, que se ofrece como una amalgama de aspectos que, si bien todos ellos afectan a la movilidad sostenible, obedecen a principios y regímenes jurídicos distintos.

Por este motivo, como se dirá a lo largo de la exposición, la ley se muestra en muchos aspectos como una proclama de buenas intenciones, de objetivos a conseguir; en busca de principios que permitan unificar este vasto conjunto de materias. No puede hacer otra cosa. Pero, por el contrario, regula con cierto detalle

algunos aspectos relacionados con la prestación del servicio de transporte (si es o no servicio público, la naturaleza del vínculo jurídico contractual) y llega incluso a una detallada regulación del servicio de taxi (condiciones que han de reunir los vehículos, requisitos de quienes ejercen la profesión de taxista: capacitación, honorabilidad ...) que, en verdad, son aspectos importantes para la movilidad pero bien podrían haber sido objeto de un tratamiento diferenciado, con el fin de aligera la ley, en pro de un tratamiento transversal de la movilidad.

Todo ello imposibilita en esta sede un estudio monográfico de la ley y nos lleva a buscar un hilo conductor para su exposición sistemática, que a nuestro parecer se encuentra en el ejercicio de la potestad administrativa de planificación en los distintos ámbitos de la movilidad sostenible. En efecto, la planificación de la movilidad sostenible permite integrar en un solo documento los distintos ámbitos sobre los que se proyecta el concepto; al tiempo que muestra el tipo de intervención que tienen las correspondientes Administraciones implicadas. Siguiendo este criterio sistemático, dedicamos un primer apartado al estudio de los distintos instrumentos de planificación, de acuerdo con el diseño que la ley ha concebido para ellos, por referencia a los ámbitos de la movilidad sostenible, del transporte y de las infraestructuras (2.2).

No obstante, la ley también introduce lo que para nosotros es un estatuto de la movilidad sostenible, al detallar un catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos, de los operadores y de los usuarios en materia de movilidad que es determinante para la consecución de los objetivos de la movilidad sostenible. A ello dedicamos el apartado final de nuestra exposición (2.3).

## **2.2. Los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible**

La planificación es un medio de racionalización de la actividad de la Administración que permite recoger en un solo documento y para un determinado ámbito territorial, el conjunto de actuaciones encaminadas a la implantación de formas de movilidad sostenibles. Se aúnan así cuantos aspectos puedan incidir en la movilidad desde los distintos ámbitos de la actividad administrativa, lo que en definitiva facilita la coordinación entre todos los sectores implicados (Fernández, 1989: 784).

Muy concretamente, resultan atraídos por la planificación de la movilidad sostenible el sector urbanístico, el energético y medioambiental; y en especial la ordenación del transporte y del tráfico, circulación y seguridad vial. Sobre este último sector, la doctrina ha glosado la importancia de la planificación y su virtualidad sistematizadora, en tanto que supone un esfuerzo de reflexión sobre la situación actual del fenómeno en su conjunto y de su problemática; permite la concreción de los intereses implicados y su adecuada ponderación; así como la selección de los fines y objetivos a alcanzar. Además conlleva el diseño de un modelo racional, sistemático y coherente de acción a ejecutar en un determinado plazo de tiempo (Cano Campos, 1999).

También la ordenación territorial y urbana se ve influenciada por la planificación de la movilidad en la medida en que el suelo es el soporte físico de las distintas actividades y generador de la demanda de movilidad. Así, por ejemplo, resulta trascendental que la ordenación urbanística contemple una definición de los distintos usos del territorio respetuosa con las políticas de movilidad urbana. Dicha tarea puede realizarse, por ejemplo, a través de la clasificación del suelo y de su ordenación pormenorizada, entre cuyas determinaciones podríamos destacar la peatonalización de las vías frente al tráfico rodado o la adopción de técnicas de disuasión (*push and pull*), por citar dos ejemplos muy significativos. Lo mismo puede decirse de las previsiones sobre infraestructuras de transporte y logísticas, capaces de optimizar tales recursos.

Desde un enfoque más jurídico, el instrumento de planificación tiene valor normativo en aquella parte en que se establecen derechos, obligaciones, responsabilidades o cargas. Esto no significa que los planes sean verdaderos reglamentos ni se les aplique el régimen jurídico previsto con carácter general para éstos. Las leyes que los regulan establecen el procedimiento de elaboración, con especial atención a la participación ciudadana y a la coordinación entre las Administraciones implicadas; los órganos competentes para su aprobación y el plazo de vigencia; así como su contenido específico tanto normativo como técnico; y los efectos jurídicos que producen. A estos efectos es importante determinar si existen o no mecanismos para hacer efectivos los derechos y obligaciones que contempla el Plan. Avanzamos ya que la respuesta no es uniforme, dada la amplia tipología de instrumentos de planificación que contempla la Ley valenciana de movilidad, así como los distintos actores que en cada caso intervienen, lo cual conforma un régimen jurídico propio para cada uno de ellos.

En efecto, la ley valenciana atiende a distintos criterios para la planificación de la movilidad. De un lado, establece una clasificación asentada en los criterios territorial y objetivo. Distinguimos así entre planes municipales, supramunicipales (comarcales o metropolitanos) y autonómicos (Estrategia de la Comunidad Valenciana), en función del territorio. Y en sentido objetivo o material, prevé la aprobación de planes para instalaciones productivas, para centros escolares, para nuevas implantaciones o para implantaciones preexistentes, que podrán ser municipales o autonómicos.

Por otra parte, y en coherencia con el título competencial que sustenta la ley, la movilidad sostenible se alcanza a través de una serie de instrumentos de planificación de los transportes (Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, Plan de Transporte Público y Planes zonales); aunque el texto legislativo también contiene una regulación sustantiva de los medios de transporte, en especial del taxi.

Y como colofón de la movilidad, se encuentra la planificación de las infraestructuras, que son elementos determinantes de la sostenibilidad, igualmente necesitados de planificación. La ley incluye además una regulación sustantiva sobre algunas determinaciones necesarias como son las áreas de reserva; las zonas de dominio público y protección; las líneas de edificación o las limitaciones de uso.

## A) La planificación de la movilidad sostenible

### *a) Los planes municipales de movilidad (PMUS)*

La planificación de la movilidad sostenible se asienta principalmente en la elaboración de los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS), que el artículo 10 de la ley define por relación a su contenido, como aquellos que incluirán un diagnóstico y análisis de la situación, el diseño de objetivos y las soluciones para la consecución de tales objetivos.

Estos planes tratan de dar respuesta a las necesidades de la movilidad en el correspondiente municipio. En verdad, la elección del criterio territorial y muy concretamente el municipio como núcleo para la planificación no es desacertada. No obstante, compartimos las objeciones formuladas por el PSOE en el trámite de alegaciones al Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible, en tanto que esta limitación deja fuera de regulación la ordenación de la movilidad entre municipios limítrofes y, añadimos nosotros, aboca necesariamente al uso de fórmulas de colaboración interadministrativa, que no siempre dan una respuesta adecuada a los problemas de movilidad (Marzal Raga a, 2012: 415-439).

Por otra parte, aunque la ley concibe esta tipología de planificación por referencia al criterio territorial; la competencia municipal no siempre es exclusiva y la intervención de los órganos autonómicos en algunos casos es necesaria y determinante para la aprobación del correspondiente PMUS.

En cuanto a la tipología de PMUS, la ley utiliza varios criterios para su definición. En primer lugar, atiende al número de habitantes del municipio o a la capacidad residencial del mismo. Pero también establece su obligatoriedad en atención a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal o a la existencia de una problemática de movilidad específica en el municipio.

De acuerdo con el primer criterio, todos los municipios con más de 20.000 habitantes o capacidad residencial equivalente están obligados a formular un PMUS en el plazo máximo de 4 años desde la entrada en vigor de la ley (artículo 10.4 LVM), esto es, antes del 5 de abril de 2015.

Se trata de una decisión legislativa obligatoria para los correspondientes municipios, que toma en consideración su capacidad demográfica (más de 20.000 habitantes) o el indicador urbanístico de la capacidad residencial equivalente. En el primer caso, basta con atender a las cifras que, de acuerdo con el padrón municipal, aprueba anualmente el Instituto Nacional de Estadística. Mayores dificultades ofrece el cómputo de la capacidad residencial superior a 20.000 habitantes, pues se trata de un concepto urbanístico que reenvía a los correspondientes instrumentos de planeamiento y ordenación urbanística, donde se regulan aspectos tales como la clasificación del suelo (urbano, urbanizable, no urbanizable/rústico...); los usos del suelo (residencial frente a terciario, industrial o dotacional); o la tipología de las edificaciones (unifamiliar, plurifamiliar...).

En cuanto al procedimiento de aprobación de estos planes, la ley prevé un trámite de información pública de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca y en todo caso con la Ley 1/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana

de la Comunidad Valenciana y exige su publicidad, después de ser aprobado, mediante procedimientos telemáticos. En lo demás, y ante el silencio de la ley, parece que debe acudir a la regulación procedimental prevista con carácter general para las Administraciones locales, contenida en la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana.

En atención a la relación que puede existir entre el número de habitantes y la planificación urbanística, el artículo 10.5 y 6 de la ley requiere la formulación del correspondiente PMUS, como ya se ha señalado, para los municipios con más de 20.000 habitantes o capacidad residencial equivalente cuando se formule o revise el PGOU; o bien cuando se introduzcan modificaciones relevantes en relación con la demanda de desplazamientos. Para los municipios con número de habitantes inferior a 20.000 también será obligatorio si el instrumento urbanístico prevé alcanzar dicha capacidad residencial, si prevé un crecimiento superior al 50% de las unidades residenciales o superior al 50% del suelo para actividades productivas. En esencia, esta previsión se corresponde con lo que la regulación urbanística valenciana definía como «Estudio de tráfico», que debía acompañar al correspondiente instrumento urbanístico.

Nuevamente, estas disposiciones legislativas son buena muestra de la correspondencia entre el urbanismo y la movilidad sostenible, que requiere una adecuada política urbanística capaz de definir los distintos usos del territorio de manera respetuosa con las políticas de movilidad urbana, mediante una clasificación del suelo y su ordenación pormenorizada encaminada a un modelo sostenible de ciudades.

Ningún problema se suscita en los casos en que la elaboración del PMUS se condiciona a la formulación o revisión del instrumento urbanístico o al crecimiento de la capacidad residencial o del suelo para actividades productivas. Sin embargo, puede ser algo más compleja la exigencia de este instrumento cuando se produzcan «modificaciones relevantes en la demanda de desplazamientos»; en la medida en que se trata de un concepto jurídico indeterminado, que debe interpretar el propio Ayuntamiento que, a su vez, es el obligado a formular el correspondiente PMUS.

En cuanto al procedimiento para su elaboración, en estos casos no hay que esperar el plazo de 4 años desde la entrada en vigor de la ley, sino que se tramitará junto con el correspondiente instrumento urbanístico y seguirá las reglas fijadas por la legislación urbanística de la Comunidad Valenciana que, en lo que ahora interesa, establece una distinción procedimental entre las modificaciones estructurales —que son de aprobación definitiva por el órgano autonómico competente en correspondencia con la naturaleza de un procedimiento bifásico— y las modificaciones relativas a la ordenación pormenorizada, que se aprueban definitivamente en sede municipal.

En todo caso, es necesario el informe favorable de la *Conselleria* competente en materia de transporte; concebido como un informe preceptivo y vinculante del órgano autonómico, que actúa como mecanismo de control de la actuación municipal, sobre todo en los casos en que la modificación urbanística sea de su única competencia. Ésta es una diferencia sustancial con el supuesto anterior, donde la aprobación del PMUS no requiere, en principio, de informes autonómicos.

Una última tipología de PMUS por razón del territorio se encuentra en el artículo 10.8 de la ley, por referencia a aquellos casos en que exista una problemática de movilidad específica tal como centro histórico, zona de concentración terciaria, estadios deportivos, zonas comerciales, de turismo y ocio nocturno, zonas con elevados flujos de compradores o visitantes, zonas acústicamente saturadas y otras con usos determinados como transportes, carga y descarga de mercancías. La interpretación del precepto requiere, en primer lugar, la integración del concepto jurídico indeterminado que subyace en la expresión «problemática de movilidad específica» porque, como sabemos, frente a la potestad discrecional, el concepto jurídico indeterminado admite una única solución; esto es, existe o no existe una problemática específica de movilidad y por tanto debe o no formularse el PMUS. No hay margen de discrecionalidad y es la propia Administración local quien debe apreciar la existencia de esa problemática, sin perjuicio del posterior control contencioso-administrativo, que permitirá al Juez comprobar si la decisión municipal ha interpretado bien o no el concepto jurídico indeterminado.

Por otra parte, la relación pormenorizada de supuestos que el precepto enumera puede, en algunos casos, aligerar la integración del concepto jurídico indeterminado. Nos referimos a las zonas acústicamente saturadas, cuya identificación como «problemática específica de movilidad» es sencilla porque de existir una resolución administrativa declarativa de zona acústicamente saturada (ZAS), no cabe más que formular el correspondiente plan de movilidad. En este sentido, digamos que la declaración municipal de zona ZAS tiene unos efectos jurídicos muy concretos de acuerdo con la regulación medioambiental, a los que la ley valenciana de movilidad añade ahora la necesidad de formular un PMUS. Y lo que ocurre en este caso es que, en cierto modo, la apreciación del concepto jurídico indeterminado «una problemática específica de movilidad», se anticipa al momento de declaración de zona ZAS. Algo similar puede ocurrir con la expresión «centro histórico», que responde a las determinaciones urbanísticas de zonificación que los PGOU deben recoger en su contenido. Lo que ahora parece introducir el precepto es que en estas zonas existe una problemática de movilidad aparejada a su centralidad que obliga a una planificación específica.

Para todas las tipologías de planificación, la ley exige que las acciones municipales en relación con la movilidad y demás elementos que la condicionen se ciñan a la estrategia marcada en el correspondiente PMUS, reconociendo así el carácter vinculante del plan. No obstante, lo que nos parece más importante es determinar qué mecanismos ofrece la ley para el caso en que el Ayuntamiento no respete en su actuación las estrategias de movilidad contenidas en el plan o bien no lo formule de acuerdo con las previsiones legales. En esta dirección, parece claro que no cabe acudir al recurso por inactividad de la Administración del artículo 29 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; pues estamos ante el ejercicio de una potestad administrativa (la de planificación), que requiere de actos de aplicación y por tanto queda vedada esta vía jurisdiccional.

Ahora bien, existen medios indirectos para promover la formulación del correspondiente plan de movilidad a través de la acción administrativa de fomento. Así se pronunció el artículo 102 de la Ley 2/11, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

(LES), al condicionar la concesión de ayudas destinadas al transporte público urbano o metropolitano a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente plan de movilidad sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros con fecha de 30 de abril de 2009.

Precisamente esta disposición ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, resuelto recientemente en la Sentencia del Tribunal Constitucional 174/2013 por la que, en esencia, el Alto Tribunal reafirma la realidad plural que ofrece la movilidad urbana, vinculada en este caso concreto a la regulación del transporte y a la gestión eficiente de sus infraestructuras y servicios, de forma que el diseño estatal de destinar fondos provenientes de los presupuestos generales del Estado a subvencionar únicamente un tipo de transporte (el que se considere conforme a la planificación) persigue un objetivo medioambiental que el Estado puede exigir sin vinculación con el orden constitucional de distribución de competencias en materia de subvenciones.

Otros modos para controlar la adecuación de las actuaciones municipales a las estrategias del plan de movilidad se encuentran en la propia ley valenciana de movilidad. De un lado, la norma dispone que el plan establecerá un sistema de seguimiento de los indicadores que se tomaron para su redacción en relación con el volumen total de desplazamientos y su reparto modal, con los niveles asociados de consumos energéticos, con la ocupación del espacio público, el ruido y las emisiones atmosféricas, de modo que si se advirtieren desviaciones significativas, debe revisarse el plan o reformular los objetivos (artículos 10.2 y 7 LVM). También identificamos una herramienta de control en la elaboración de un informe anual por parte del Ayuntamiento, que se hará público y que deberá pronunciarse sobre el grado de avance de las actuaciones y la programación para el siguiente ejercicio (artículo 10.9 LVM). Y lo mismo puede decirse de la preceptiva emisión de informe favorable por parte de la *Conselleria* competente en materia de transportes, cuando la elaboración del PMUS esté vinculada a la planificación urbanística, que no es sino un mecanismo más de control del cumplimiento de los principios rectores de la movilidad urbana sostenible.

### ***b) Los planes supramunicipales de movilidad***

Un segundo escalón territorial para la elaboración de planes de movilidad sostenible es el supramunicipal, por referencia a los planes comarcales y metropolitanos de movilidad, recogidos en el artículo 11 de la ley. Estos planes tendrán las mismas determinaciones que los PMUS, pero en este caso centradas en los desplazamientos interurbanos o en los flujos que deban atenderse por los servicios metropolitanos de transporte.

La iniciativa para la promoción de estos instrumentos de planificación es autonómica, atribuida por la ley al órgano competente en materia de movilidad de la Generalitat, de manera concertada con los municipios afectados, a la vista de los PMUS aprobados y de la planificación estatal y autonómica.

Para esta tipología de plan, y sin perjuicio de reconocer la conveniencia de acotar un territorio supramunicipal para la elaboración del correspondiente plan

de movilidad, a nuestro parecer, la ley deja por resolver dos problemas. En primer lugar, cuál será la capacidad de los municipios para exigir de la Generalitat la formulación del plan comarcal o metropolitano; y por otra parte, el alcance del concierto entre los municipios afectados y la Generalitat, en la asunción de los compromisos que incorpore el plan.

### ***c) Los planes de movilidad de «nuevas implantaciones especialmente relevantes»***

La ley valenciana de movilidad abandona el criterio territorial para prever la elaboración de planes de movilidad sostenible en los casos de implantación de usos, servicios o unidades residenciales particularmente relevantes en relación con su capacidad de generación o atracción de demanda de desplazamientos (artículo 12 LVM). En este caso, el presupuesto para la exigencia del instrumento de planificación es que se trate de nuevas implantaciones, que además sean especialmente relevantes por su capacidad de generar o atraer desplazamientos en atención a sus usos, servicios o unidades residenciales.

Al objeto de clarificar esta disposición, la ley enumera una serie de supuestos, que no es un catálogo cerrado de situaciones, pero tiene un elevado grado de ejemplificación para identificar la tipología de nuevas implantaciones que requerirán la formulación del correspondiente plan. En concreto se refiere, en primer lugar, a servicios públicos de carácter supramunicipal cuyo ámbito se extienda fuera del núcleo en donde se emplacen. Estos servicios pueden ser, por ejemplo, sanitarios (hospitales, ambulatorios, centros de especialidades...); educativos, sin perjuicio de que más adelante nos referimos a una tipología especial de planes para algunos de estos centros (por ejemplo centros de formación profesional o centros de formación vinculados al Servicio Público de Empleo) o también servicios sociales (residencias de la tercera edad o centros para la atención de personas dependientes, por ejemplo). Igualmente, la ley identifica como nuevas implantaciones supramunicipales susceptibles de generar problemas de movilidad las áreas terciarias, deportivas, comerciales, hoteleras o de ocio que de forma unitaria o conjunta superen los 10.000 metros cuadrados. La determinación legislativa no deja lugar a dudas sobre la necesidad de formular el correspondiente plan de movilidad en estos casos, atendida la tipología de la actividad a desarrollar y la magnitud de la superficie en que se implantará (más de 10.000 metros cuadrados).

No obstante, llama la atención el flagrante incumplimiento de esta disposición por parte de la Generalitat que, por ejemplo, ha implantado un área terciaria —el conocido «Complejo 9 d'octubre», donde se albergan la mayoría de las dependencias de la Administración autonómica— y que como resaltó Joan Olmos en un artículo publicado en el periódico *Levante* del 23 de febrero de 2013 con el título «¡Todos a la cárcel!», todavía hoy adolece de plan de movilidad en condiciones. Bien es cierto que la aprobación del proyecto es previa a la entrada en vigor de la ley de movilidad (el proyecto se aprobó en 2005 y se incluyó en los presupuestos generales de 2008 a 2013); aunque la obra se haya finalizado recientemente, lo cual no excusa a la Administración del cumplimiento de los objetivos de la ley.

La misma objeción puede hacerse a la creación del «Nuevo Hospital La Fe» de Valencia, para el que tampoco se formuló el correspondiente Plan de movilidad. La apertura de un centro IKEA en la localidad de Alfafar (Valencia), en julio de 2014, también ha sido un buen ejemplo del incumplimiento notorio de la ley en este punto.

Otro de los supuestos en que la ley requiere la formulación de Plan de movilidad por tratarse de nuevas implantaciones se refiere a futuros desarrollos urbanísticos que supongan áreas residenciales de más de 1.000 viviendas o 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.

Sin duda, el criterio que parece introducir la ley en estos casos es el de núcleos diseminados, no contiguos al desarrollo urbanístico, que por dicha circunstancia generan problemas de movilidad sostenible y están necesitados de la elaboración de un instrumento de planificación que ofrezca soluciones. Ya en el preámbulo de la ley se afirma la conveniencia de un «modelo de movilidad mediterránea», que se asienta en una ciudad con elevados niveles de desplazamientos peatonales y la apuesta por la ciudad compacta; frente a sistemas dispersos en el territorio, que imposibilitan tejer redes de transporte y abocan al uso del vehículo privado.

Un último supuesto es el de áreas o instalaciones destinadas a la actividad productiva en donde se prevean más de 100 puestos de trabajo, salvo que se den las circunstancias de contigüidad señaladas en el párrafo anterior.

En todos los casos, la finalidad del Plan es evaluar la demanda asociada a la nueva implantación, e indicar las soluciones en orden a atenderlas debidamente. Por ello, en su condición de documento técnico, la ley recoge algunas previsiones como la exigencia de una conexión peatonal-ciclista con los núcleos urbanos próximos –que fue un logro de las plataformas ciudadanas en la tramitación de la norma–, y una participación adecuada del transporte público en relación con el conjunto de modos motorizados. También se contemplan ciertas determinaciones sobre cómo han de efectuarse los desplazamientos interiores, al prever que en ámbitos con distancias internas entre sus elementos de más de 1.000 metros o pendientes superiores al 5% en una parte significativa de su viario, el plan de movilidad incluirá soluciones específicas para asegurar la habitabilidad de tales ámbitos a las personas que no dispongan de vehículo privado. Y lo mismo ocurre con las disposiciones sobre los emplazamientos de ciertas instalaciones que, para asegurar su accesibilidad, se ubicarán preferentemente junto a paradas o estaciones de los elementos básicos del sistema de transporte público, entendiéndose como tales los que simultáneamente cumplan los tres siguientes requisitos: a) frecuencia adecuada de al menos un servicio cada 15 minutos; b) capacidad suficiente para atender al menos el 50% de la demanda de transporte asociada al nuevo desplazamiento; y c) un sistema de conexiones que garantice un tiempo de acceso razonable desde el conjunto del ámbito de servicio de la implantación considerada.

En todo caso, los PGOU y demás instrumentos de ordenación urbanística estarán vinculados por las determinaciones de estos planes de movilidad y a tal fin, priorizarán la implantación en los suelos urbanizables inmediatos a estaciones o puntos de parada del sistema básico de transporte de aquellos usos que impliquen

mayores niveles de demanda de transporte y preferentemente de servicios públicos de ámbito supralocal y, en segundo lugar, de grandes equipamientos comerciales y de ocio.

Aun siendo importantes todas estas disposiciones, en la medida en que contienen exigencias técnicas que han de respetar los correspondientes planes, la ley se preocupa más si cabe en concretar que, en lo relativo a la conexión al sistema de transporte público, el plan debe proponer las soluciones adecuadas para ello, sea con la modificación o prolongación de servicios ya existentes, sea mediante la creación de servicios alimentadores, estacionamientos disuasorios y otras medidas similares. Y, lo que es más importante, dispone que estas propuestas incluirán las necesidades de infraestructura inherentes a tales actuaciones y una evaluación tanto desde sus costes como de las compensaciones por la prestación del servicio público en el caso de que fueran necesarias, que en ambos casos correrán por cuenta del promotor de la nueva implantación.

En definitiva, lo que viene a determinar la nueva norma es la obligación de tener en cuenta, y convenientemente previsto y programado, *quién paga la fiesta*, o lo que es lo mismo, quién asumirá el coste de conectar (modificar o prolongar) la nueva implantación al servicio de transporte público, lo cual es un pronunciamiento de gran trascendencia para el desarrollo de la movilidad sostenible. Pero lo que la ley no dice, y el silencio puede ser perturbador, es si el promotor de la implantación podrá luego repercutir estos costes, como por ejemplo ocurre en el ámbito del derecho urbanístico, o si, por el contrario, debe asumirlos en su condición de promotor.

En cuanto al procedimiento de aprobación de estos planes, corresponde al órgano autonómico competente en materia de transporte, que deberá resolver en el plazo de dos meses y previo informe del Ayuntamiento correspondiente, que se emitirá antes del otorgamiento de la licencia o aprobación del proyecto o instrumento de ordenación que posibilite el desarrollo de la implantación (que también puede ser municipal). En los casos en que el coste deba asumirlo el promotor, la aprobación quedará supeditada al afianzamiento de los costes o compensaciones ante la Agencia Valenciana de Movilidad.<sup>1</sup> En caso de incumplimiento por parte del promotor del plan o de la resolución que lo apruebe, se aplicarán tales cantidades al mantenimiento del servicio público o a la ejecución de las obras previstas en dicho plan.

#### *d) Los planes de movilidad de «implantaciones singulares preexistentes»*

La formulación de planes de movilidad sostenible también se vincula a ciertas implantaciones singulares preexistentes relativas a servicios públicos de carácter

1. Suprimida por Decreto-ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat; aunque sus funciones se han asumido por el órgano autonómico competente en materia de movilidad.

supramunicipal o a áreas terciarias, deportivas, comerciales, hoteleras o de ocio que de forma unitaria o conjunta superen los 10.000 metros cuadrados, siempre que generen niveles relevantes de movilidad (artículo 13 LVM).

Esta previsión legislativa obedece a la misma razón de ser que la anterior: la generación de niveles relevantes de movilidad; pero requiere la preexistencia de la implantación singular, que es precisamente lo que mereció el reproche del *Consell Jurídic Consultiu* al emitir dictamen al artículo 13.5 del Anteproyecto de la ley valenciana de movilidad –formulando una observación relevante a efectos del artículo 73 del Reglamento de dicho órgano consultivo– por apreciar que más que un precepto parece una disposición transitoria, que puede tener carácter retroactivo y por tanto afectar a la prohibición del artículo 9.3 CE. En modo alguno compartimos esta objeción pues, a nuestro modo de ver, la obligación de formular un plan de movilidad cuando se trata de instalaciones preexistentes no puede entenderse como una disposición sancionadora ni restrictiva de derechos y por tanto no se ve afectada por la prohibición del artículo 9.3 CE. Y a ello añadimos que, en todo caso, el estatuto jurídico del propietario se enmarca en la función social del derecho de propiedad que reconoce el artículo 33 CE, lo cual puede justificar ciertas cargas o gravámenes sobre la titularidad dominical, que no son ejercicio de la potestad sancionadora o limitativa.

En cuanto al procedimiento para exigir la formulación del correspondiente plan de movilidad a los titulares de las instalaciones preexistentes, requiere de una resolución administrativa motivada, en que la Administración precise la necesidad de dicho plan e inste su formulación. Pero curiosamente, la ley deja en manos del promotor del plan, esto es, del titular de la instalación preexistente, la determinación en dicho documento de las medidas que deben correr a su cargo y aquellas otras que serán incorporadas a los programas de actuación de las Administraciones concernidas. En definitiva, la Administración fija la obligación de formular el plan, porque aprecia para una determinada implantación preexistente una problemática de movilidad; pero es el titular de la implantación quien debe formular el documento técnico, en el que constarán qué medidas corren de su cuenta y cuáles otras se incorporarán a los programas de actuación de las correspondientes Administraciones. Ciertamente, parece adecuado el criterio de compartir los costes entre el titular o titulares de la implantación preexistente y las Administraciones afectadas; lo que no es tan loable es la ausencia de criterios legales para justificar en qué casos será el particular quien deba sufragar el coste y en qué otros deben incorporarse a los programas de las Administraciones afectadas.

La aprobación del plan de movilidad corresponde a la autoridad que hubiere instado su formulación, tras el correspondiente período de concertación con los titulares de las actividades o los municipios en que se ubiquen. Pero transcurridos dos años sin que se hubiere formulado el plan de movilidad, la Administración competente en materia de transporte formulará, aprobará y ejecutará el plan, imputando los costes de tales acciones a los titulares de las actividades de acuerdo con los procedimientos previstos en la legislación aplicable (artículo 13.4 LVM). En definitiva, lo que el precepto garantiza es que la dejación de los particulares en la

formulación del instrumento de planificación no impedirá que éste se lleve a cabo, a su costa, por parte de la Administración.

### *e) Los planes de movilidad de instalaciones productivas*

Las instalaciones productivas o de servicios podrán formular planes de movilidad en relación con los desplazamientos cotidianos de su personal, de forma individualizada o conjuntamente en el seno de las asociaciones extendidas a ámbitos o sectores homogéneos. Dichos planes se formularán de manera concertada con las asociaciones de usuarios y una vez aprobados se remitirán a la autoridad de transporte correspondiente a los meros efectos de su conocimiento. Las acciones previstas en tales planes podrán incluir recomendaciones sobre actuaciones a incluir en la programación de actuaciones de las Administraciones concernidas, en función de sus correspondientes competencias (artículo 14 LVM).

El elemento que define esta tipología de planes de movilidad es que son de carácter voluntario, lo que permite diferenciarlos de los planes exigidos a las nuevas implantaciones productivas de más de 100 puestos de trabajo a que se refiere el artículo 13 LVM y de otras tipologías de PMUS. Valoramos positivamente que la ley contemple esta posibilidad de planificación, aunque por su voluntariedad, la eficacia de su implantación requerirá de incentivos para que los correspondientes centros de trabajo formulen sus planes de movilidad.

Ciertamente, las previsiones del artículo 13 LVM pueden ser un revulsivo (si más no, una amenaza) para que las instalaciones productivas preexistentes insten voluntariamente la formulación del plan, pues en otro caso pueden venir obligadas mediante resolución motivada de la Administración competente, si se dan las circunstancias previstas en la norma ya comentadas.

Por otra parte, en este punto, las disposiciones de la ley valenciana de movilidad deben completarse con la Ley 2/11, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y con el Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2020, que contemplan la figura del gestor de movilidad, como persona encargada de diseñar, elaborar y redactar los Planes de Movilidad y Seguridad Vial en empresas y municipios, pudiendo tener entre sus atribuciones la de llevar a cabo su implantación y el análisis de su eficacia.<sup>2</sup>

### *f) Los planes de movilidad de centros de formación*

Una última tipología de planificación de la movilidad sostenible se encuentra en el artículo 15 LVM, al requerir a los centros de formación secundaria o universitaria de más de 500 estudiantes un plan de movilidad en relación con los desplazamientos de estudiantes y del personal docente y no docente. Para los centros que no alcancen la cifra es facultativo redactar este Plan.

2. Sobre la problemática de este tipo de planes, véase el trabajo de José María Goerlich en el capítulo quinto de la segunda parte de esta obra (nota de los editores).

En su condición de documento técnico, se exige que se promueva especialmente el acceso a pie, en bicicleta y en transporte público. Y que se contemplen tanto las infraestructuras necesarias en relación con el estacionamiento de bicicletas, accesos peatonales-ciclistas, conexiones y paradas para el transporte público; como las acciones formativas y divulgativas destinadas a promover el uso de los modos no motorizados y del transporte público, tanto en sus desplazamientos de acceso al centro como en general.

Según resulta del precepto de la nueva ley valenciana, la obligatoriedad de esta tipología de planes para centros educativos se fija en atención a dos criterios: el nivel de enseñanza, que se concreta en la secundaria y en la universitaria; y el número de estudiantes matriculados (más de 500). Ninguna objeción podemos formular a la cuantificación de estudiantes en la cifra que señala el precepto, pues puede colegirse que es de suficiente entidad como para generar necesidades de movilidad. Lo que no parece tan adecuado es limitar la obligatoriedad de estos planes a los niveles educativos de secundaria o universidad, ya que hay otras enseñanzas que igualmente pueden generar idénticos problemas de movilidad y que cuentan con un número de estudiantes matriculados por encima de esos umbrales como por ejemplo, los conservatorios superiores o las escuelas oficiales de idiomas, así como no pocos centros de enseñanza primaria y secundaria. En todos esos casos, si la afluencia de alumnos y la movilidad asociada a la misma alcanzan esos niveles cuantitativos, no entendemos los motivos por los cuales la ley les exime de la conveniente planificación.<sup>3</sup>

## B) La planificación de los transportes

Una segunda tipología definida en la nueva ley valenciana de movilidad para los instrumentos de planificación se dedica a los transportes, si bien hemos de recordar que la movilidad es algo distinto al transporte terrestre (medios mecánicos para trasladar a personas o mercancías), cuya regulación es sólo una estrategia más para la movilidad urbana.

También la movilidad es un concepto más amplio que el tráfico, referido fundamentalmente a la regulación de la circulación de vehículos a motor, aunque sin duda, la regulación del tráfico y seguridad vial es igualmente un pilar de la movilidad sostenible. La ley no es ajena a esta circunstancia y, en el marco de las competencias que ostenta, contempla algunas precisiones técnicas que deben contener los instrumentos de planificación (por ejemplo, el calmado del tráfico como principio rector).

Con todo, el transporte se ofrece como clave de bóveda de la movilidad en tanto que la norma se justifica en la competencia autonómica que de acuerdo con el artículo 149.1.5 CE ostenta en esta materia (STC 118/1996), y por ello se detiene en la regulación sustantiva de algunos medios de transporte –lo cual excede de

3. Sobre la movilidad en los centros de trabajo, véase el trabajo de José María Goerlich que recoge el capítulo quinto de la segunda parte de esta obra (nota de los editores).

nuestras pretensiones— y en la definición de las grandes líneas de la planificación de los transportes, lo que incluye los distintos instrumentos para ello.<sup>4</sup>

Ahora bien, en tanto se aprueben estas nuevas herramientas, con carácter transitorio, la ley admite la formulación de Proyectos de servicio público de transporte, por los que se definen los aspectos básicos de prestación de un determinado servicio, permitiendo su ulterior encomienda o licitación, así como la coordinación con otros servicios y el desarrollo del trámite de información pública (artículos 24 a 29 LVM).

En estos casos, la prestación del servicio de transporte se realizará por un operador vinculado a la Administración, a través del correspondiente contrato de servicio público de transporte. Y este servicio puede atenderse por un operador interno de los definidos en el Reglamento 1370/2007/CE, o por un operador vinculado a la Administración por el correspondiente contrato de servicio público de transporte (artículos 29 a 36 LVM).

Esta situación transitoria ya había sido regulada mediante Decreto 24/2010, de 29 de enero del Consell, por el que se aprobó el Plan de Modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera, que fue anulado a instancia de la Comisión Nacional de la Competencia mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de fecha 22 de octubre de 2012 (rec. 418/2010); y más recientemente, en Sentencia de 15 de mayo de 2013 (rec. 265/2010), por la que se declara la ilegalidad de la disposición reglamentaria que establecía la prórroga de las vigentes concesiones sobre el transporte público regular de viajeros por carretera hasta el 31 de diciembre de 2023, en este caso, por vulneración de los principios que presiden la contratación pública.<sup>5</sup>

Ahora bien, transcurrido el período transitorio en el que se admite la prestación del servicio a través del contrato público de transporte; la ley de movilidad exige la elaboración del Plan de Transporte Público de la Comunitat Valenciana, que se define como el instrumento de ordenación general del sistema de transporte en dicho ámbito (artículo 23 LVM) y que se coordinará con la planificación estatal y municipal, teniendo en cuenta las estrategias y planes de movilidad vigentes y las restantes planificaciones territoriales y sectoriales.

El objeto de este instrumento de planificación se fija en la propia ley por referencia a determinar los nodos esenciales del sistema de transporte que corresponderán a los centros metropolitanos, cabeceras comarcales y núcleos de especial relevancia; definir las conexiones esenciales entre ellos y las redes que en cada ámbito metropolitano o comarcal aseguran un nivel adecuado de cobertura por parte del transporte público; indicar para cada una de las conexiones esenciales el

4. El trabajo de Eloísa Carbonell que integra el capítulo tercero de la segunda parte de esta obra se detiene en el análisis de la ordenación del transporte como estrategia para la movilidad sostenible (nota de los editores).

5. Véanse en este sentido las muy interesantes consideraciones desde la perspectiva del Derecho europeo a la hora de conciliar estas posibilidades en el trabajo de Michael Fehling que se corresponde con el cuarto capítulo de la segunda parte de esta obra (nota de los editores).

modo de transporte aconsejable, y en relación con ello las necesidades en materia de infraestructuras de transporte; establecer una distribución orientativa de los servicios en orden a elaborar los proyectos de servicio público de transporte en cada zona o itinerario básico; y fijar los criterios básicos en relación con los servicios de transporte destinados a colectivos específicos y con los servicios de taxi.

En todo caso, las propuestas del Plan de Transporte Público y las de los Planes zonales deberán tener en cuenta las determinaciones establecidas por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

En cuanto al procedimiento, el Plan será formulado y aprobado por la *Conselleria* competente en materia de transporte; sin perjuicio de promover la participación ciudadana a través de los instrumentos contenidos en la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana, que más adelante tratamos.

### C) La planificación de las infraestructuras

También la ley valenciana de movilidad se detiene en regular el régimen de planificación, construcción, mantenimiento y administración de las infraestructuras de transporte de la Comunitat Valenciana, como elemento determinante de la movilidad sostenible. A tales efectos, se entenderá como infraestructura de transporte, la totalidad de los elementos que la conforman, tanto en sentido estricto como los elementos adicionales requeridos para su plena operatividad, como paradas, estaciones, estacionamientos anejos, apartaderos, ramales, áreas de descanso, líneas de acometida, subestaciones, transformadores y demás instalaciones análogas o similares (artículo 61 LVM).

La planificación de las infraestructuras comprenderá las infraestructuras ferroviarias no declaradas expresamente como de interés general del Estado y las que la Generalitat realice en las de interés general del Estado, de acuerdo con las delegaciones, encomiendas o convenios que al respecto se establezcan; las infraestructuras tranviarias, que son aquellas en las que puedan producirse cruces a nivel en los que la preferencia absoluta no corresponda siempre a las unidades que circulen por la mencionada infraestructura; las infraestructuras destinadas al uso exclusivo o preferente de vehículos de transporte público, salvo que sean un elemento funcional no diferenciado del resto de vías de comunicación, en cuyo caso serán reguladas por la normativa urbanística o de carreteras, según proceda; las infraestructuras interurbanas diseñadas para el uso preferente de peatones y ciclistas salvo que, por estar integradas en una carretera u otro tipo de vía, proceda la aplicación de la normativa urbanística o de carretera; y por último, las infraestructuras logísticas (artículo 60 LVM).

Para la planificación de todas estas infraestructuras de transporte, la ley contempla los siguientes instrumentos:

#### *a) Los instrumentos preparatorios de la planificación*

En esta tipología se encuentran los estudios de planeamiento de infraestructuras de transporte o logísticas a que se refieren los artículos 62 y 63 LVM y que tienen por

objeto analizar la intervención de las distintas Administraciones implicadas, para facilitar su actuación de forma concertada.

También los estudios informativos son el instrumento de planificación del sistema de transportes que sirve de base al proceso de información pública y al resto de informes, declaraciones o autorizaciones que, en relación con la actuación, proceda emitir por el conjunto de órganos competentes en las materias que les afectan (artículo 64 LVM).

En cuanto a su tramitación, precisan de una aprobación inicial; de remisión a la Administración local afectada y al órgano autonómico competente en materia de territorio y paisaje, para que emitan informe en el plazo de 30 días; y del trámite de información pública por 30 días, en relación la concepción global del trazado (artículo 65 LVM). Si fuere necesaria la evaluación ambiental, también se remitirá a la *Conselleria* competente en materia de medioambiente.

En todo caso, la aprobación definitiva corresponde a la *Conselleria* de transporte, que puede encomendar su ejecución y administración al ente administrador de la infraestructura. Y para su eficacia jurídica requiere la preceptiva publicación en DOCV.

Lo importante a destacar es que estos actos preparatorios tienen efectos vinculantes, y así lo proclama la ley al disponer que la aprobación del estudio vincula la posterior actuación del planeamiento urbanístico municipal, que preceptivamente incorporará sus determinaciones en la siguiente revisión que se adopte.

No obstante, se exceptúan las actuaciones relacionadas con la seguridad ferroviaria, en particular, la supresión de pasos a nivel y las actuaciones recogidas en el planeamiento urbanístico.

## b) Los instrumentos de ejecución de la planificación

Entre los instrumentos de ejecución de la planificación de las infraestructuras se encuentran el proyecto básico y de construcción que, en su condición de documento técnico contendrán algunas determinaciones sobre las áreas de reserva, las zonas de dominio público y de protección, las líneas de edificación colindante, las limitaciones de uso y de la edificación, así como las relativas a la integración en el entorno (artículo 66 LVM).

La fijación de áreas de reserva es una competencia del órgano autonómico en materia de infraestructuras por la que, de acuerdo con el procedimiento establecido en la propia ley, se delimitan espacios destinados a la ampliación de las infraestructuras o para corredores y demás instalaciones necesarias para el futuro desarrollo y ejecución de infraestructuras (artículos 67 y ss. LVM).

También, el correspondiente proyecto contendrá la definición de zonas de dominio público y de protección; así como otras determinaciones referidas a las líneas de edificación colindante, a las limitaciones de uso y de la edificación, y en todo caso las relativas a la integración en el entorno (artículos 74 y ss. LVM).

Todas estas son determinaciones urbanísticas y medioambientales derivadas de la planificación de las infraestructuras cuya dificultad se encuentra, entre otras, en su adecuación para con las disposiciones sectoriales que puedan resultar afectadas, y que en la mayoría de los casos son manifestación de la competencia del

Estado, aunque en otros puede tratarse de competencias municipales, vinculadas a la ordenación urbanística del territorio.

### **4.3. El estatuto de la movilidad sostenible**

Un último aspecto de la ley valenciana de movilidad que merece nuestra atención es la regulación de lo que hemos acuñado como estatuto de la movilidad sostenible, en la medida en que contiene el conjunto de derechos y deberes de los ciudadanos, sean o no usuarios de los medios de transporte público (A); de los operadores, por referencia a las obligaciones que asumen en la prestación del servicio (B); y de los usuarios de los medios de transporte (C).

#### **A) El estatuto de los ciudadanos**

##### *a) Los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de movilidad*

Los ciudadanos tienen un conjunto de derechos vinculados a la movilidad sostenible, que se extienden a la totalidad de las personas con independencia de su edad o de sus limitaciones. Sobre la naturaleza y alcance de estos derechos, nos remitimos a las reflexiones de Enrique Guillén en el capítulo que abre la segunda parte de esta obra, sin detenernos ahora en ello.

Por su parte, y bajando al ámbito de lo más concreto, la ley valenciana de movilidad enuncia un amplio catálogo de derechos, que ha de completarse con las disposiciones de la Ley 9/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de accesibilidad universal al sistema de transportes de la Comunitat Valenciana y con la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, con el alcance que seguidamente se dirá. En concreto, el artículo 16 de la ley valenciana de movilidad reconoce a todos los ciudadanos los siguientes derechos:

*a') Derecho a optar por el modo que entiendan más adecuado a sus necesidades de entre aquellos que estén a su disposición*

Se trata de un derecho de opción, cuyo ejercicio debe ponerse en relación con el mandato que el artículo 2.3 LVM impone a las Administraciones, en orden a promover las acciones de formación y difusión que permitan a los ciudadanos elegir el modo de transporte para cada desplazamiento que consideren idóneo en relación tanto con su eficiencia y calidad, como por sus afecciones energéticas y ambientales. En verdad, el ejercicio de este derecho requiere del cumplimiento de las obligaciones que pesan sobre la Administración, por ejemplo, las relativas a la información y transparencia sobre los distintos modos de transporte.

*b') Derecho a disponer del servicio básico de transporte público con independencia de su punto de residencia*

Este sí es un verdadero derecho subjetivo del ciudadano, en la medida en que le otorga capacidad para exigir de las Administraciones públicas la garantía de un

servicio básico de transporte público, que ha dejado de ser un servicio público tras la liberalización impuesta por el Derecho comunitario, por la Ley de Economía Sostenible y más recientemente por el Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios. Lo que la Administración debe garantizar es el cumplimiento de las «obligaciones de servicio público» en materia de transporte, lo cual requiere de una adecuada planificación de acuerdo con los instrumentos que a tal fin define la ley por referencia al Plan de Transporte Público de la Comunitat Valenciana y a los Planes Zonales, que se formularán teniendo en cuenta las determinaciones establecidas por la Estrategia Territorial (artículos 23 y ss. LVM).

*c') Derecho a disponer de alternativas seguras, cómodas y de calidad para sus desplazamientos no motorizados*

La efectividad de este derecho requiere una cierta actividad administrativa de planificación para el diseño de estas alternativas, que han de ser seguras, cómodas y de calidad. Son tres los calificativos contenidos en la ley, que el ciudadano puede exigir aunque en verdad, más bien son un mandato a los redactores de los planes.

En esta dirección, conviene recordar que la ley valenciana dedica el Capítulo II, rubricado «Fomento de los desplazamientos no motorizados», a regular una serie de previsiones o reglas para garantizar estos desplazamientos (artículos 5 a 8). Así, se declara un patrón de movilidad asentado en el desplazamiento a pie y en bicicleta, y en el calmado de tráfico, que deben actuar como como criterios rectores del desarrollo urbanístico y por tanto obligar a crecimientos urbanos contiguos a núcleos existentes, al diseño de itinerarios específicos y a la compatibilidad de uso del viario urbano, a la definición de una red específica para flujos peatonales y ciclistas, y a la permeabilidad transversal a través de pasos suficientes y de calidad.

Por otra parte, también se incluyen una serie de pronunciamientos en relación con el uso de la bicicleta, comenzando por consagrar una apuesta por los sistemas públicos de alquiler, ejemplo de los cuales son *Valenbisi* o *Catarroda*, por citar dos acciones muy concretas y, en correspondencia con ello, la ley se pronuncia sobre la definición de tarjetas y títulos para la intermodalidad, que es un claro objetivo para asegurar la movilidad sostenible.

Por último, la nueva norma recoge una serie de pronunciamientos para el fomento de la movilidad no motorizada, vinculados al desarrollo urbanístico y residencial, como por ejemplo la obligatoriedad de reservar estacionamientos de bicicletas en las nuevas edificaciones de uso residencial en número igual al doble de viviendas, así como en los edificios destinados a los servicios públicos, centros escolares u hospitales y en caso de crear nuevos estacionamientos para vehículos, en que se requiere una reserva de más de un 10% de las plazas para bicicletas (artículo 8 LVM).

*d') Derecho a la prestación de los servicios de transporte con niveles adecuados de calidad y seguridad*

Este derecho no se limita a los transportes que son servicios de interés público, sino que se extiende a todo tipo de transporte, a los que pueden exigirse

niveles adecuados de calidad y seguridad. Para la concreción de este derecho, la ley establece que en el contrato o autorización que habilite para la prestación del servicio se determinen estas condiciones. Así, por ejemplo, el artículo 38 LVM exige que los equipos fijos o embarcados para la obtención de títulos de transporte se adecúen a las normas de interoperatividad que establezca la Administración.

También encontramos varias referencias respecto del servicio de taxi, al exigirles por ejemplo una antigüedad no superior a 8 años con posibilidad de llegar a 12 años (artículo 54 LVM). E igualmente es manifestación de la calidad la existencia de centros de atención al público, para asignar un determinado vehículo (artículo 56 LVM), lo que abunda en una mejor prestación del servicio.

La efectividad de este derecho se garantiza a través del régimen sancionador que recoge la propia ley, al tipificar las infracciones sobre la seguridad y la calidad como muy graves (artículo 97 LVM).

*e') Derecho a disponer de la información necesaria para elegir el modo más adecuado y planificar el desplazamiento adecuadamente*

Las obligaciones de información también se extienden a todo tipo de transporte, así como a la existencia de alternativas no motorizadas de desplazamiento.

*f') Derecho a presentar de forma gratuita ante la autoridad de transporte y los operadores las denuncias, reclamaciones y sugerencias que estimen oportunas en relación con el servicio de transporte público*

En el momento económico en que nos encontramos, el reconocimiento de la gratuidad es un aspecto nada despreciable, pero la posibilidad de presentar denuncias o reclamaciones ante la Autoridad de transporte requiere dotar a la Administración de potestades para la resolución de conflictos y no sólo de la potestad sancionadora, que debe actuar en última instancia. La autoridad de transporte debe entenderse como la competente en cada caso, por ser la responsable del servicio correspondiente, de modo que puede ser también la Administración local, en el caso de los transportes urbanos.

*g') Derecho a participar en la toma de decisiones en relación con la movilidad*

Los artículos 16 y 17 LVM reconocen a los ciudadanos el derecho de participación en la planificación y regulación en materia de movilidad y transporte. La importancia de este derecho y su reconocimiento en la ley requiere un tratamiento específico, que seguidamente abordamos.

Este generoso aunque en gran parte proclamativo catálogo de derechos se ve compensado con las obligaciones que, con carácter general, se exigen a todos los ciudadanos. La ley dispone que deberán seguirse las pautas de comportamiento y de uso establecidas, observar una actitud respetuosa hacia el resto de usuarios y personal de las operadoras, con la seguridad, con la calidad ambiental de los diversos modos y con el entorno (artículo 16.2 LVM).

## ***b) El derecho de participación en las decisiones sobre movilidad sostenible***

Uno de los derechos que mayor trascendencia tiene sobre la movilidad sostenible es el de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. En este punto, la ley valenciana de movilidad no hace sino concretar en el ámbito de la movilidad sostenible las distintas fórmulas que con carácter general reconoce la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana.

Uno de los mecanismos de participación más importantes previstos por la norma para concretar el derecho se encuentra en el trámite de información pública correspondiente al procedimiento de elaboración del correspondiente plan de movilidad, cuya intervención dependerá de la tipología de instrumento y muy concretamente de su interrelación con el procedimiento urbanístico que motive la formulación del plan de movilidad, cuyo régimen será de aplicación preferente, según se ha dicho.

Otra de las formas de participación ciudadana se encuentra en la definición de algunos instrumentos de naturaleza orgánica, como son el Foro de la Movilidad (artículo 20 LVM) o el Consejo de Taxi (artículo 58 LVM), donde los ciudadanos y organizaciones en que se integran tienen cierta intervención en la toma de decisiones.

Sin duda, la representación ciudadana en estos órganos es un modo de participación en la movilidad. No obstante, la ley no atendió algunas otras sugerencias de naturaleza orgánica formuladas por el PSOE al Anteproyecto, en que se proponían la creación de otras estructuras como un Consejo Consultivo de la movilidad y un Observatorio de la movilidad, donde canalizar la participación y fomentar el estudio de la problemática suscitada en este ámbito. En efecto, el Foro de la Movilidad de la Comunitat Valenciana o los Foros de movilidad que se creen en ámbitos específicos sean municipales o metropolitanos se definen como un cauce de participación de los ciudadanos a través de las organizaciones empresariales o sindicales en que se integren, en su condición de expertos en movilidad, o por su pertenencia a asociaciones de consumidores y usuarios o de otra naturaleza vinculada a la movilidad. Estos instrumentos orgánicos de participación tienen por objeto analizar la evolución de la movilidad y en particular el grado de avance en relación con los objetivos planteados en la ley, así como informar los diversos instrumentos en ella previstos y promover las acciones adicionales que se estimen convenientes en relación con dichos objetivos.

Por otra parte, la encuesta pública y la formación de paneles son una novedosa modalidad de participación ciudadana en la planificación y regulación de la movilidad y transporte en manos de la Administración, que hará uso de estos instrumentos cuando lo estime necesario para la adopción de sus decisiones (artículo 17.3 LVM). A tal efecto, dice la ley, se abrirá un trámite público de inscripción previa tras el cual someterá sus propuestas a debate, de manera directa o mediante medios telemáticos. Ciertamente, la exigencia de inscripción previa, esto es, de una acción positiva por parte del ciudadano que se inscribe en un registro creado por la Administración a estos efectos (sin perjuicio de resaltar la necesidad de respetar las normas sobre protección de datos, entre ellas, la creación y registro del

fichero público ante la Agencia Española de Protección de Datos), es una novedad muy interesante porque en cierto modo vincula a la Administración para con el ciudadano, a quien mantendrá en constante comunicación por el mero hecho de formalizar su registro. La finalidad de la inscripción es la creación de paneles de usuarios de servicios o zonas determinadas, de modo que las personas inscritas en ellos tienen una participación que se concreta en tres ámbitos: serán consultadas con motivo de los cambios relevantes en los servicios, recibirán información directa de las alteraciones que se estimen relevantes y al menos una vez al año serán convocadas en asamblea.

A nuestro modo de ver, se trata de una previsión importante para la movilidad sostenible porque permite a la Administración conocer las necesidades de los usuarios, lo cual se plasmará en la realización de paneles para los servicios y zonas determinadas y se ofrece como garantía de que la Administración actúa para la satisfacción del interés general (artículo 103 CE). Sin duda es un cambio de talante y una apuesta valiente por la participación ciudadana en el ámbito de la movilidad sostenible. No obstante, la aplicación práctica del precepto no está exenta de problemas. En primer lugar, los derivados de la interpretación del concepto jurídico indeterminado que supone el «cambio relevantes en los servicios», porque no tenemos criterios objetivos para determinar cuando son o no relevantes los cambios (horarios, festivos, recorridos, paradas...).

Por otra parte, y como ocurre en muchos ámbitos de la actuación administrativa, los resultados de la encuesta serán tenidos en cuenta por la Administración y su aceptación o denegación, que será en todo caso motivada, se integrará en el expediente correspondiente. En este caso, entiéndase bien, la encuesta no tiene efectos vinculantes para la Administración que, en todo caso, resolverá de acuerdo con el artículo 103 CE; esto es, sirviendo con objetividad los intereses generales. Pero a nadie se le escapa que la determinación del interés general viene en cierto modo conformada por la lectura que se haga de aquello que la sociedad demanda.

Un último instrumento para garantizar el derecho de participación se encuentra en la exigencia de asegurar la divulgación y conocimiento de los documentos aprobados provisional o definitivamente, mediante todos los procedimientos a su alcance y en especial la difusión a través de Internet. En efecto, la ley valenciana contiene un mandato dirigido a las correspondientes Administraciones para que adopten las medidas de divulgación y conocimiento de los documentos de movilidad; aunque por oposición a la Ley de Economía Sostenible –que contiene un amplio elenco de herramientas para la divulgación y conocimiento de las experiencias de movilidad sostenible (Marzal Raga a, 2012: 417-418)– la ley valenciana no concreta qué instrumentos son éstos, y por tanto deja en manos de la correspondiente Administración un amplio margen de maniobra en la efectividad de tales acciones.

## B) El estatuto de los operadores de transporte

En el marco del que hemos denominado estatuto de la movilidad sostenible, el artículo 18 LVM apunta algunas obligaciones exigibles a los operadores de trans-

porte. Se trata de un conjunto de deberes, de aplicación a todos los operadores, sin perjuicio de la correspondiente regulación sectorial.

Así, en primer lugar, la ley exige la suscripción de un seguro para la indemnización de los daños que sufran los viajeros de todo transporte público, en la medida en que dichos daños no estén cubiertos por el seguro de responsabilidad civil de suscripción obligatoria previsto en el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor.

También exige el cumplimiento de las obligaciones de información sobre sus servicios y las alteraciones que puedan producirse, en el plazo más breve posible, así como de las medidas tomadas para asegurar servicios alternativos, siempre que ello fuera posible.

Estas obligaciones se concretan respecto del personal de las empresas operadoras de transporte, a quienes incumbe el deber de proporcionar a los usuarios toda la información que demanden sobre los servicios y sus alteraciones, aplicar en el trato normas de comportamiento semejantes a las obligatorias para el personal funcionario y cuando por razón del puesto de trabajo se tenga relación con los usuarios, estar debidamente identificados.

Asimismo, los operadores facilitarán la presentación y tramitación de quejas y reclamaciones, a través de los medios telemáticos que reglamentariamente se determinen. Esta obligación se ha de poner en relación con el derecho de los ciudadanos a que hemos hecho referencia (artículo 16 LVM), y también con la protección que la condición de usuario o consumidor otorga, de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Igualmente, se concretan ciertas obligaciones de ornato al exigir que los vehículos e instalaciones se mantengan en las mejores condiciones posibles de limpieza y confort climático y sonoro, y en todo caso dando estricto cumplimiento a lo previsto en el contrato de operación de servicio público y en la normativa aplicable.

Por último, es importante destacar una previsión sobre la intermodalidad con la bicicleta, contenida en el artículo 18.6 LVM, por el que se establece que los operadores de transporte interurbano facilitarán la intermodalidad con la bicicleta permitiendo su traslado en los vehículos hasta un límite igual al 20% de plazas sentadas, así como las posibilidades de alquiler y estacionamiento en las estaciones y apeaderos. Tal obligación se incorporará a todos los contratos de servicio público de transporte a suscribir desde la entrada en vigor de la ley, así como a los previamente vigentes en un plazo de cinco años; aunque cuando tal posibilidad sea técnicamente inviable, se arbitrarán las soluciones alternativas correspondientes. Se trata de un precepto de gran trascendencia práctica, que fue una demanda de las plataformas ciudadanas promotoras de la bici durante la tramitación de la ley, finalmente conseguida en gran parte. No obstante, se ha de recordar que tiene una aplicación limitada al transporte interurbano; y por tanto no es obligatorio dentro de las ciudades, lo cual no deja de ser un sin sentido, al menos en las ciudades de ciertas dimensiones, que son varias en la Comunidad Valenciana, además de las tres capitales de provincia. Tampoco parece muy satisfactoria la fijación de un límite

porcentual máximo para el traslado de bicicletas (el 20% de plazas sentadas); mejor hubiera sido fijar en un porcentaje mínimo, a partir del cual los operadores pudieran incrementarlo, de modo que se fomenten estos patrones de movilidad sostenible.

Por último, también la ley recoge algunas disposiciones sobre las infraestructuras de alquiler y estacionamiento de bicicletas en las estaciones y apeaderos, con la exigencia de reservas para los nuevos estacionamientos de vehículos en un 10% y, en el caso de las estaciones de trenes y autobús existentes, la obligación de adecuarse a estas previsiones en el plazo de dos años (artículo 8 LVM).

### C) El estatuto de los usuarios de los medios de transporte

La ley valenciana de movilidad contempla algunas disposiciones sobre las obligaciones que deben asumir con carácter general los usuarios del transporte público, que deberán seguir las pautas de comportamiento y de uso establecidas, observar una actitud respetuosa hacia el resto de usuarios y personal de las operadoras, con la seguridad, con la calidad ambiental de los diversos modos y con el entorno (artículo 19 LVM). Sin duda, estas disposiciones conforman un precepto vacío de contenido si no se ponen en correspondencia con la potestad sancionadora atribuida a la Administración sobre los incumplimientos o actitudes que atentan a los demás usuarios o al servicio. De otro modo, no deja de ser un catálogo de buenas intenciones, recordatorio a los ciudadanos de genéricos deberes de educación y buen comportamiento.

Por otra parte, resaltamos el lenguaje subliminal de la expresión de «actitud respetuosa con calidad ambiental de los modos y con el entorno», que no puede ser otra cosa que la utilización responsable de los medios de transporte, y muy en concreto del automóvil particular, frente a otros modos de movilidad.

La ley también exige a los usuarios del transporte público el deber de disponer de título de transporte válido (billete), de modo que el incumplimiento permite al operador aplicar un título distinto y por tanto una tarifa o importe billete que se fijará en atención a las tarifas de la fecha de los hechos, pero también en relación con el perjuicio público que pudiera suponer dicho comportamiento, evaluándose los daños y perjuicios ocasionados. Asimismo es obligatorio para los usuarios atender las indicaciones del personal del operador de transporte en orden a garantizar unas condiciones adecuadas de prestación de los servicios. Sin duda, estamos ante una manifestación del principio de autoridad, que requiere, en primer lugar, la fehaciente acreditación de la condición de personal del operador (identificación, uniformidad...), lo cual, como se ha dicho en el apartado anterior, es una obligación exigible a los operadores.

Por otra parte, en coherencia con la regulación específica que la ley contiene sobre la prestación del servicio de taxi, el artículo 57 contiene un estatuto de los usuarios de dicho servicio, comprensivo de un catálogo de derechos y obligaciones concretas.

Para los demás medios de transporte, habrá que acudir a la correspondiente legislación sectorial, donde se encuentra el concreto estatuto de los usuarios de ese medio.



# 3 EL PMUS de Valencia. Un plan de movilidad transportado hacia el olvido

Diego Ortega Botella  
*Universitat de València*

3.1. Introducción. 3.2. Estrategias de planeamiento: los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles. 3.3. La realización de la movilidad en la ciudad de Valencia. A) La participación en la movilidad urbana, ¿una cuestión de expertos? B) La movilidad sobre el papel. Del estudio del sujeto que se desplaza a los planos sobre el desplazamiento. 3.4. Conclusiones.

## 3.1. Introducción

Caracterizar la ciudad neoliberal a partir de los desplazamientos urbanos implica interpretar los contrastes de la movilidad y la inmovilidad de los ciudadanos que la habitan. Valencia, al igual que otras ciudades del Estado Español, parece avanzar en la dirección marcada por la nueva cultura de la movilidad. Las políticas en este campo han incluido el sistema de bicicletas compartidas (*Valenbisi*) y la creación de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), como estrategias que traen aire fresco al interior de la ciudad. La creciente consciencia de la limitación energética ha provocado un cambio en las políticas sobre la circulación urbana, pero los hábitos y las infraestructuras desarrolladas para los vehículos a motor siguen dominando el espacio público de la ciudad y la naturaleza de la vida contemporánea. Y es en este punto donde comienzan a vislumbrarse algunos aspectos sobre la *mutabilidad* del espacio (Del Valle, 2000), esto es, el poder transformador que tienen las actividades y significados de los actores sociales para la configuración del espacio. De este modo, el espacio público se construye en la acción social al mismo tiempo que la práctica se produce dentro del espacio.

Desde un enfoque etnográfico, el objetivo del presente artículo es aproximarse al proceso participativo del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de

Valencia (PMUSV) tomando en consideración las experiencias narrativas de sus actores. El punto de partida se ubica en la observación de estos fenómenos participativos como interacciones que llevan a imaginar nuevos escenarios sobre el modo de vida en la ciudad. El interés, por tanto, va más allá de las consecuencias ecológicas del transporte (costes externos) y se centra en los discursos por los que las nuevas medidas, vinculadas a la cultura de la movilidad, están legitimándose en términos de «sostenibilidad». Esta perspectiva profundiza en la importancia del PMUS como una manera de repensar los estilos de vida relacionados con los medios dependientes y autónomos de desplazamiento. Para ello, en primer lugar, se ubicará brevemente la naturaleza del plan de movilidad para contextualizarlo dentro del marco conceptual y normativo más amplio. Posteriormente se desarrollará la realización del mismo, esto es, las maneras por las que el plan, a través la participación ciudadana, se hace pensable e inteligible en la ciudad de Valencia. Por último, se expondrán algunas conclusiones (de forma aproximativa, por ser una investigación en curso) sobre el proyecto de movilidad de Valencia como un nuevo campo donde se manifiestan las transformaciones urbanísticas y el conflicto urbano.

### **3.2. Estrategias de planeamiento: los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles**

Nunca antes en la historia los seres humanos habíamos estado en agregados espaciales tan amplios, fragmentados y diversos como ahora. Desde las megalópolis a las pequeñas ciudades la movilidad es un componente esencial que atraviesa la vida cotidiana de los habitantes del territorio urbano. Sin embargo, la planificación urbana, que primero se diseña en el laboratorio y que luego se materializa en la ciudad (Harvey, 2008), no siempre conecta con la experiencia social de la movilidad.

La movilidad se asume como una actividad o actuación en el territorio que se expresa en la práctica social del viaje y que incluye el ámbito espacial como un elemento, complejo, en el que los grupos de poder dejan sus huellas sobre las estructuras urbanas. Como destaca Gutiérrez (2009), la movilidad es «una práctica que se da en un territorio con una frecuencia de realización de un comportamiento de viaje y que implica la reiteración de comportamientos que definen un patrón de desplazamiento en un contexto espacial y temporalmente determinado». Parece pues que la movilidad, a diferencia del transporte, evita la desconexión entre la planificación y el uso social del espacio e incluye a los diferentes agentes sociales que actúan en un contexto específico en el que se integran tres esferas: la económica, la política y la sociedad civil (Miralles-Guasch, 2002).

Considerar esta dicotomía entre transporte y movilidad resulta útil en la medida que permite abordar la polisemia de significados que se dan sobre los desplazamientos en la ciudad. El transporte aborda la perspectiva técnica y material del movimiento por la ciudad y la movilidad, la experiencia en los diferentes modos de desplazamiento, al verlos, en parte, como formas materiales y de sociabilidad (Flonneau y Guigueno, 2009; Sheller y Urry, 2006). Las políticas relacionadas con la movilidad hay que ubicarlas dentro del impulso realizado desde 1992 por

la Comisión Europea y la aprobación del Libro Blanco sobre el curso futuro de la política común de transportes (COM (92) 0494), pues se pasa de las políticas sectoriales, referidas a los diferentes medios de transporte, a una concepción integral donde se introducen ya conceptos de lo que se calificará como movilidad sostenible (Torres, 2005). En este sentido la redacción del libro verde *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana* (2007) abre el debate público sobre la futura política europea en dicha materia al reconocer a una multitud de agentes involucrados: «los habitantes de las ciudades, los usuarios del transporte urbano (público o no) y los patronos y empleados de organismos de transporte colectivo; grupos económicos, tales como las empresas locales, incluidas las PYME, el sector del transporte urbano y la industria del automóvil; autoridades nacionales, regionales y locales, y representantes y asociaciones de las partes interesadas en los ámbitos correspondientes» (COM (2007) 551: 4).

En este marco normativo europeo se han redactado múltiples textos que van desde reflexiones sobre el ahorro energético hasta las recomendaciones y medidas con plazos de implementación. Será el periodo en el que comiencen a desarrollarse los primeros PMUS en Francia como instrumentos de planificación que pretenden reequilibrar los usos del espacio mediante la generación y gestión de la proximidad y la accesibilidad (Herce, 2009). A este respecto, en el Estado Español no es hasta 2011, con la Ley de Economía Sostenible en su artículo 101.1, que se reconoce la movilidad urbana y define el plan de movilidad como un elemento de regulación e intervención administrativa:

Los Planes de Movilidad Sostenible son un 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 transportes 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. Estos planes deberán dar cabida a soluciones e iniciativas novedosas, que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible.

Además en dicha ley se establece, a través del artículo 102, la necesidad de elaborar un PMUS para la futura obtención de subvenciones al transporte público:

A partir del 1 de enero de 2014, la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluida en la ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible.

La Administración autonómica valenciana se hace eco de este talante y aprueba, ese mismo año, la Ley de Movilidad de la Comunidad Valenciana cuyo objetivo

esencial es mantener el «modelo de movilidad mediterráneo» asociado al disfrute de la ciudad y el entorno. Para ello plantea en el preámbulo que los PMUS, son:

mecanismos de solución de situaciones preexistentes, tanto en lo referente a núcleos urbanos consolidados, como a centros generadores de desplazamientos, [que han de asegurar que] los tejidos urbanos se desarrollen en el futuro de manera racional, teniendo en cuenta el balance energético y ambiental del conjunto de los desplazamientos.

Entre los distintos condicionantes que estas leyes van a tener en el desarrollo municipal de la planificación de la movilidad sostenible destacamos la existencia de un carácter de mínimos entre los que se incluye la participación ciudadana (Marzal Raga, 2012b). De lo dicho hasta aquí se desprende que las instancias municipales son las instituciones públicas con mayor responsabilidad en materia de políticas de movilidad urbana. Esto conduce a hablar de los objetivos del PMUS y de la problemática para conseguir un modelo sustentable de desplazamiento urbano donde, independientemente de la tasa de motorización en la ciudad, se logre una nueva distribución modal. Manuel Herce (2009:134) señala que las propuestas de estos planes «suelen tener tres características comunes: a) establecimiento de redes específicas para las diferentes formas de movilidad; b) oferta de formas de desplazamiento diferenciadas según tipos de población; c) adecuación de las calles a esta concepción jerárquica y especializada de la red de espacios públicos». El primer tipo de propuestas son actuaciones en las que se da un tratamiento diferenciado a las calles mediante la creación de itinerarios específicos para un modo de desplazamiento concreto: itinerarios peatonales, red de ciclovías, redes de transporte colectivo, etc. Las segundas son actuaciones orientadas a sectores poblacionales y sus necesidades de desplazamiento: jóvenes, mujeres, hombres, migrantes, ocupados, etc. Por último, el tercer tipo de propuestas se materializan en el «Plan Director», que a través de distintas medidas de actuación define la redistribución urbana y la pacificación del tráfico a corto, medio y largo plazo. En síntesis, el origen del PMUS se ubica como una figura legal y un instrumento participativo que va a tratar de minimizar el consumo de energía y la contaminación ambiental (fomentando los desplazamientos autónomos a pie y en bicicleta), al tiempo que maximiza el intercambio de información, dando respuesta a todas las necesidades de conexión social.

### **3.3. La realización de la movilidad en la ciudad de Valencia**

Para el objetivo del presente apartado, el PMUSV se va a interpretar como un conjunto articulado de datos y elementos discursivos creados a través de distintos agentes sociales cuya participación consolida, transforma y difunde, una perspectiva sobre la movilidad urbana. En consecuencia, se pueden precisar las intervenciones en el espacio público en la medida que matizan los valores y las elecciones técnicas que sustentan y favorecen un tipo de prácticas sobre otras.

Captar la aplicación del dispositivo PMUSV en el dominio de la vida urbana, supone hilar el ámbito de la ley y de la norma social, con las «estrategias»,

«tecnologías» y «programas» presentes en la producción de la circulación. En este sentido se parte de la hipótesis de que el PMUSV no es un elemento previo al sistema general de circulación que da solución a la necesidad de conectar las distintas áreas urbanas, sino una tecnología que responde a unos acuerdos de poder y autoridad que imaginan un modo de vida óptimo para la sociedad.

Estudiar de esta manera la planificación de la circulación implica interrogarse respecto a los diferentes lugares de producción de conocimiento y discursos, así como sobre los métodos y técnicas utilizados para elaborar su gestión. La contribución ciudadana al PMUSV es interesante en la medida que permite recuperar las narrativas sobre aquello que parece inerte (Leigh, 1999), esto es, las construcciones de asfalto y cemento. Ello permite ubicar la circulación y el diseño urbano como parte de una organización humana en la que existen narrativas que problematizan, o no, sobre la diversidad de prácticas y representaciones entre la tecnología y la sociedad, entre el PMUSV y los agentes sociales.

Este enfoque se aproxima a los planteamientos de *ingeniería social* desarrollados por autores como Bruno Latour y Emilie Hermant (2006), Thomas Huges (1987) o Landong Winner (1980), que adoptan una perspectiva relacional. No se limitan a examinar las conexiones externas entre la ciudad y el diseño urbano, que según se nos dice, éste describe, sino que miran los aspectos internos del diseño urbanístico que considera constructivos.

De este modo hay que entender la planificación de la movilidad urbana como una categoría dependiente de la labor que hacen los agentes (ciudadanos, técnicos y políticos) por describirla y gobernarla mediante distintos soportes discursivos (encuestas, mapas, retóricas, artículos de prensa, publicidad, etc.). Una parte de esta labor se puede ilustrar a través del proceso participativo en torno a la redacción del PMUSV. Por ello, a continuación se irán analizando algunos extractos dialógicos (Potter, 1998, Alonso, 1998) de la primera dinámica participativa donde la existencia de múltiples formas y diversos sentidos sobre la movilidad contribuyeron, en mayor o menor medida, a la constitución, concepción y finalmente ejecución del proyecto estratégico de movilidad.

## A) La participación en la movilidad urbana, ¿una cuestión de expertos?

El PMUSV inició su andadura participativa un 27 de julio de 2013 y estaban oficialmente presentes representantes de: Empresa Municipal de Transportes (EMT), Metrobús, Conselleria de Infraestructuras, Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV), Asociación de Comerciantes del Centro Histórico de Valencia, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Asociación Valencia en Bici, Federación de Asociaciones de Vecinos de Valencia, Universidad Politécnica de Valencia (UPV), Desayuno con Viandantes, Colegio de Ingenieros de Caminos de Valencia, Colegio de Geógrafos, Diputación de Valencia, Confederación de Comerciantes y Autónomos de la Comunitat Valenciana (COVACO) y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

Con un poco de retraso, la «jornada de trabajo» comenzó con un breve discurso realizado por el edil a cargo del área de Circulación y Transporte. En él, ya se pudieron entrever algunos aspectos sobre la elaboración del plan de movilidad y las condiciones en las que la ciudadanía iba a poder participar:

[...] pero no solamente va a acabar aquí, sino que se va a poner en marcha una web (que tengo aquí en mi espalda), en la que ustedes como técnicos, que nosotros hemos reconocido, que pueden aportar y que tienen cabida en las cosas importantes... va a ver una fase de aportación [de propuestas] a través de unas fichas para que no solamente quede en esta jornada de trabajo y ya está [...] Lo que sí les voy a pedir que las conclusiones... las aportaciones que hagan sean responsables, que las hagamos desde un punto de vista positivo, por favor.

Este extracto es interesante en la medida que categoriza a los agentes sociales, plantea los objetos de intervención y presenta el proceso participativo. En este sentido, la acreditación de los agentes sociales como *técnicos* contempla la existencia de un conocimiento sobre la ciudad, pero se trata de un conocimiento muy concreto y cosificado en el sentido que orienta las cuestiones de intervención a la «aportación de propuestas». Dentro de la jerarquía del plan, las propuestas son el nivel micro, son los problemas concretos sobre los que la Administración local puede aplicar soluciones concretas. De este modo, las entidades eran desprovistas de todo carácter transformador del sistema general de movilidad, por cuanto se ubica la cuestión del plan al campo *profesional* (Escobar, 1996) de la resolución de problemas puntuales en los barrios. Al apelar al orden técnico («ustedes como técnicos») y normativo («aportaciones responsables y desde un punto de vista positivo») se pone en marcha un proceso secuencial de intervención correcta sobre el espacio público: se define el problema específico, se traslada a la Administración y ésta interviene en la solución. Contenida en esta secuencia de intervención garantista del «buen orden» se plantea la existencia de aportaciones que, al no cumplir los criterios establecidos por el referido orden técnico, se pueden convertir en irresponsables y negativas y por tanto, legítimamente desechadas. Con ello se deja al margen todo debate sobre las líneas estratégicas, que se desarrollarán a través de los distintos programas de acción, y asocia el criterio arbitrario de la técnica profesional como la norma de actuación en el espacio.

Al mismo tiempo, esta concepción técnica y normativa se acompaña de un reconocimiento («nosotros hemos reconocido») que remite, implícitamente, a las condiciones asimétricas en las relaciones de poder que se establecen, ya que aparte de establecer la inferioridad (el que reconoce y el reconocido), la legitima y la profundiza. Esta conveniente asimetría valida un tipo de conocimiento y reduce el margen de actuación para que no se produzcan cambios importantes en la circulación urbana que pudieran «afectar» al conjunto de la ciudad. Asimismo, traslada la responsabilidad de la intervención adecuada sobre el espacio hacia los diseños del gestor como persona con responsabilidad que toma decisiones discutibles, evitando cualquier atribución de mala intencionalidad o de actuación de intereses parciales. Las prácticas locales, con procesos y conversaciones más amplios, donde la cognición arraigada en un trasfondo histórico que se vincula con

la existencia (*el saber hacer*), queda supeditada a la versión autorizada del saber técnico normalizado.

Hacia el final de su intervención el edil reafirma esta postura y añade una concepción particular de lo que es y no es la política, al relacionar la acción política con su presencia en la sala.

Yo creo que la sensación es que todo el mundo intente... intente... trabajar hacia un mismo punto que es trabajar la movilidad [...] Como les he dicho, yo creo que es momento de que la política se ha acabado, es momento de trabajar y conocer la movilidad. A ustedes se les valora por sus conocimientos técnicos, pero y también por su aportación social. Por lo tanto yo les dejo con [...] el responsable de la participación PMUS y agradecer su participación».

A través de la expresión «aportación social» el hablante invoca al bien común de la ciudadanía a través de la movilidad. Con ello busca alinear a los presentes con la finalidad marcada del Plan: «iremos hacia un camino que yo creo que será mejorar la movilidad». Este matiz identifica la movilidad como un derecho colectivo, y como tal garantizado y protegido, que necesita de una sofisticada red de comunicaciones, de información y mejores medios de locomoción (de bienes y personas) que permitan cubrir, con libertad, el mayor número de contactos cara a cara. Al privilegiar el progreso («ir hacia un camino» o «trabajar hacia un mismo punto») hace olvidar su condición de posibilidad y se muestra a la sociedad como un avance aséptico que permite mejorar la calidad de vida de las personas. En este sentido encontramos en la intervención de uno de los técnicos contratados un elemento importante que contextualiza este camino común: «[...] Viajamos más rápido, más lejos, queremos ahorrar más tiempo, usamos la tecnología, etc.» Lo sustancial es que se establece una combinación entre economía del crecimiento y tecnología del transporte que asume dos premisas básicas: la primera hace referencia a la necesidad imperiosa de introducir nuevas medidas que favorezcan más movimiento a mayor velocidad; y la segunda, que la estructura y distribución del espacio en las ciudades ha de responder al equilibrio entre los costes del suelo y el beneficio del viaje, o dicho de otro modo, cuantas más y mejores infraestructuras mayor crecimiento económico.

Algo más adelante, y sin la presencia del edil en la sala, esta misma cuestión se plantea desde una de las asociaciones que a través de su intervención hace patente el creciente desencanto con el que se iba encarando la participación:

[...] Hemos venido 4 representantes del colectivo, por tanto queda... es evidente que nos interesa mucho el asunto [...] Nuestra idea de participación no es exactamente ésta, quiero decir, estamos viendo un formato muy apretado, teníamos una idea de algo más sosegado. De primero, evidentemente, hablar de estrategias, de qué es el concepto de movilidad no solamente para... desde un lado de la mesa sino desde el que estamos aquí, nosotros queríamos exponer nuestro punto de vista [...].

Con esta intervención se pone de manifiesto la discrepancia tanto por el contenido como por la forma del proceso participativo que se estaba llevando a cabo. Con ello

se plantea la existencia de otras formas posibles de conceptualizar y pensar la movilidad sostenible y, al mismo tiempo, que esas formas alternativas a las planteadas no están siendo tenidas en cuenta en el proceso de construcción del PMUSV.

Para hacer más evidente esta perspectiva, y reforzar su postura, vemos cómo el interlocutor apela al número de personas que le acompañan y a la disposición espacial de la propia dinámica. Este último aspecto es importante, pues la distribución espacial tiene un gran impacto en los resultados que se obtienen sobre el grupo (López-Yarto, 1997). De este modo el espacio estaba organizado como si de una conferencia magistral se tratase: una mesa con los ponentes y un conjunto de sillas, alineadas en 4 filas, encarando dicha mesa.



*Fuente:* Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Valencia.

Se trata de una técnica muy formalizada en la que los «técnicos expertos» del Ayuntamiento se comunican de forma verbal y en un solo sentido con el auditorio. Esta disposición dificulta enormemente entablar un diálogo fluido entre las entidades sociales. Así, por ejemplo, si interviene alguien de la última fila obliga a girar el cuerpo, o la cabeza, a aquellos que están sentados en las filas anteriores, con lo incomodo que es mantener este tipo de postura durante unos minutos y la bajada de atención que ello provoca.

También se planteó la cuestión política de la movilidad como un ámbito que no es sólo del profesional y se hizo un pequeño apunte sobre la polisemia del espacio público en el que se circunscribe la movilidad:

[...] no coincidimos con esa idea que ha lanzado el concejal, con todo respeto, de que se ha acabado el tiempo de la política, la política la estamos haciendo constantemente, ahora estamos haciendo política. No nos ha quedado claro esto [...] queríamos contar un poco más lo que supone para nosotros la movilidad, el uso del espacio público, no solamente como un corredor o un pasillo de personas, sino como un espacio de intercambio.

En este fragmento comienza a hacerse evidente el giro plural en la concepción del espacio público y la movilidad, que ya no opera necesariamente sobre elementos técnicos sino sobre una nueva densidad ligada a las significaciones simbólicas que dan cuerpo al imaginario socio-espacial. Desde este planteamiento las personas en sus desplazamientos autónomos por los lugares de la ciudad (con sus contradictorias y cambiantes significaciones y usos) forman parte de un proceso multi-dimensional y complejo imbricado por la tensión entre el proceso de construcción y producción del espacio local/global. Esta dimensión local a la que se refiere nos ubica como plantea Arturo Escobar (2005: 125) en la «reafirmación del lugar, el no-capitalismo, y la cultura local opuestos al dominio del espacio, el capital y la modernidad». En cierta medida hace alusión a la soberanía móvil, en el sentido de que la movilidad crea nuevos espacios locales que disuelven las nociones clásicas del espacio tecnificado del transporte.

Otra persona de las asociaciones convocadas realiza una intervención similar y señala nuevamente elementos de discrepancia sobre las formas que el plan estaba tomado en relación a la recuperación del espacio público:

Nos sorprendió [vuestra invitación], porque realmente no somos expertos en transporte, en ninguna de las modalidades que habéis expuesto, somos expertos en ir a pie, digamos, porque nuestra propuesta es... ahora os la comento un poco... y bueno me ha agradado mucho oír la palabra recuperar el espacio público [...] Entonces lo que yo he visto un poco el enfoque general es muy técnico, para nuestro punto de vista de la ciudad. Parece que hay que mejorar cómo se llega del punto A al punto B lo más rápido posible [...] Nosotros hemos hecho 41 desayunos y cada desayuno tiene una mirada sobre un lugar específico con, digamos, una problemática.

En este extracto el foco vira del imaginario espacial funcionalista, que estaba constituyéndose hegemónico, hacia los vínculos múltiples entre identidad, lugar y poder que miran al espacio sin naturalizar o confeccionar lugares como fuente de identidades auténticas y esencializadas. Al hablar de su colectivo pone de manifiesto la importancia del valor de uso del espacio público frente al valor de cambio que el plan de movilidad estaba promoviendo. Para ello vincula la calidad del espacio público a las actividades que en él se realizan, donde la amenidad de un lugar no depende de su capacidad por conectar dos puntos de la ciudad.

Visto así, la alusión «lo más rápido posible», construye una valoración donde la velocidad no es un parámetro aislado de sus consecuencias, y por consiguiente, tampoco puede justificar las infraestructuras de transporte por el principio aislado del incremento de la velocidad.

## **B) La movilidad sobre el papel. Del estudio del sujeto que se desplaza a los planos sobre el desplazamiento**

Para llevar a cabo la redacción final del PMUSV y adquirir su carácter de proyecto estratégico, el proceso se dividió en cuatro fases: análisis y diagnóstico, objetivos

y líneas estratégicas, diseño de soluciones y proyectos, análisis y seguimiento de soluciones implantadas. En este sentido la fase de diagnóstico, en la que se ubica la primera jornada de participación, *toma el pulso a la ciudad* mediante distintas técnicas que, en su conjunto, buscan caracterizar la movilidad en la ciudad recogiendo la mayor cantidad de información posible sobre los desplazamientos.

Hasta ese momento la encuesta domiciliaria había sido la única fuente de información en la que la ciudadanía se había expresado. A lo largo de noviembre de 2013 se hizo una encuesta de movilidad masiva a los ciudadanos de la ciudad de Valencia y los datos que vamos sacando en esa encuesta, que se van a presentar más adelante, van apuntando a los elementos positivos que tiene la ciudad de Valencia, en cuanto a movilidad sostenible.

La dinámica participativa se planteó como un proceso cualitativo que complementara la información de la encuesta al abordar cuestiones sobre los distintos medios de transporte. Para ello se ofrecieron dos posibilidades con las que comenzar a concretar la planificación de la movilidad: un mapa de la ciudad y unos paneles con los distintos medios de transporte.

Yo lo primero que voy a pedir es que vamos a poner el mapa aquí [...] con total libertad os levantáis, tenemos unas flechitas con color verde y unas de color naranja. Me gustaría que identificaseis aquellas partes de la ciudad que consideráis que funcionan en cualquiera de los modos en general que habéis visto, y que ha comentado David, y cuáles consideráis que no funcionan o que hay algo que enseñarnos o directamente algo que está mal hecho desde vuestra propia perspectiva.

La representación de las problemáticas de la movilidad a través del mapa es importante en la medida que ofrece una visión organizada de aquello que resulta *cartografiable* (Lizcano, 2006) y aquello que no; aquello que queda dentro del mapa y aquello que se escapa.

Así, el mapa serviría para las necesidades de la movilidad al proveerla de una visión comprensible de la ciudad. Comprensible, eso sí, a partir de formas geométricas donde el movimiento humano, y la circulación social, ya ha sido matematizadas. Esta representación cartesiana de la movilidad lleva aparejada una abstracción con la que comienza a difuminarse el sujeto que se desplaza por la ciudad. El salto entre la experiencia de lugar y la planificación del espacio nuevamente nos remite a las formas de pensar la vida urbana en términos de esas representaciones:

Entonces colocar un post-it aquí...yo no me veo ahora... no lo sé... no lo acabo de entender muy bien. Y entonces a mi me gustaría más personalmente, y estoy de acuerdo con Valencia en Bici, de hablar más en genérico, de lo que cada uno le preocupa un poco.

Es precisamente esta necesidad de hablar «en genérico» sobre las preocupaciones cotidianas, una propuesta que busca recuperar el saber situado que desde las asociaciones se tiene. Un hablar que no se maneja en los planos, ni a través de los planos, sino en los marcos de referencia comunes en los que se articulan distintos

aspectos de la existencia humana (experiencia, percepción e imaginación) y que en su combinación darán lugar a distintas interacciones ancladas en la movilidad y el territorio. A los ojos de algunos colectivos no es tan importante centrarse en los orígenes y destinos de los desplazamientos como en la particularidad de los mismos; donde desplazarse en bicicleta (o en cualquier otro medio) y elegir una ruta (significar el viaje y el recorrido), no es sólo una cuestión económica de maximización temporal y económica (racionalidad económica), sino que es también un producto de encarnación (personificación, representación personal) y en última instancia cultural.



*Fuente:* Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Valencia.

### 3.4. Conclusiones

La necesidad de cambio, provocada por el impacto medioambiental de los medios motorizados y el atisbo de un posible escenario «sin petróleo», ha llevado a los gobernantes de las ciudades españolas a realizar modificaciones en las políticas relacionadas con los desplazamientos urbanos. Desde este escenario de incertidumbre, la movilidad urbana se plantea como un problema social y el PMUSV como un dispositivo de planificación que busca la «mejor solución» posible. Una solución que busca resolver los problemas económicos (cómo mantener el crecimiento de la ciudad), políticos (cómo persuadir a la población para continuar permitiendo el desarrollo del modelo general de circulación motorizada) y técnicos (cómo minimizar los costes de intervención en el espacio urbano).

A través de los fragmentos discursivos, recogidos durante la primera jornada de participación, se ha intentado esbozar algunos aspectos sobre cómo se entrecruzan en el PMUSV la espacialidad y política de la ciudad. Con esta perspectiva, la movilidad amplía el cerco analítico del desplazamiento y configura un modelo

de ciudad sustancialmente diferente al propugnado desde el transporte. Al mismo tiempo contribuye a capturar el universo de sentidos que construyen e imaginan la ciudad de forma no instituida por la norma tecno-económica de la planificación urbanística. El análisis ha sido útil en la medida que ha permitido recuperar no sólo el objetivo de la misma, a saber, ofrecer/recibir información experta de manera formalizada, directa y sin apenas interrupciones; sino también poner de manifiesto las cuestiones expresadas en torno al sistema general de movilidad urbana y las desigualdades que provoca.

Así, parece que mediante la planificación de la movilidad el cambio social puede ser manipulado y dirigido, producido a voluntad. Pero como hemos ido viendo existen voluntades diversas que difieren sobre las formas de pensar y concebir la implementación de las actuaciones en la ciudad. Estas paradojas que se dan en el ámbito de los desplazamientos urbanos nos permiten orientar el PMUSV desde esa inicial figura jurídica, que sirve al gobierno municipal para recibir subvenciones de transporte, hacia el nivel local como un dispositivo socio-espacial que a través de la condición de expertos moviliza «la movilidad» hacia el transporte, y eso lleva al olvido.

# 4 **Una propuesta de concejalía de movilidad, espacios libres y... plantas bajas**

David Estal Herrero  
*Arquitecto*

A finales de 2013, a raíz de la elaboración Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Valencia, y todavía pendiente de su definitiva aprobación en el último pleno municipal, se ha escrito más de lo habitual sobre la maltratada movilidad en nuestra ciudad. Hoy aún surgen varias preguntas de futuro: ¿Por fin tenemos ya una/la solución sostenible? ¿Es el PMUS el modelo que tanto se ha reclamado más allá de su acotadísimo ámbito municipal? Y sobre todo, las buenas intenciones que los técnicos han conseguido plasmar en el documento complementadas con las alegaciones tramitadas en la escasa y clásica participación consultiva, ¿se harán algún día realidad o seguirán siendo como muchos otros planes urbanísticos, otra promesa más de felicidad? La respuesta: depende. Veamos de qué depende.

Actualmente, en el Ayuntamiento de Valencia, dentro del Área de Urbanismo, Calidad Urbana y Vivienda se encuentra encajada la Concejalía de Circulación y Transporte, responsable política del citado plan. Su nombre da respuesta a un modelo continuista de los años 60 de cómo se diseñaba el espacio libre de la ciudad: desde la idea de circulación, es decir, control del tráfico, orden de flujos e intensidades motorizadas diarias. Sin embargo, hace años que otras ciudades españolas como Bilbao, Vitoria, Sevilla, Barcelona o Zaragoza dieron un paso adelante en su estructura municipal al crear las concejalías de movilidad y espacio público. Con este simple gesto se ha pretendido pensar la ciudad no tanto como una infraestructura, sino como un lugar en el cual habitamos personas (ciudadanos/as) que nos desplazamos de manera cotidiana por calles y no por viales. Con este cambio de enfoque, las políticas de movilidad de otras ciudades han tratado con cierto éxito de regirse no solo por códigos y ordenanzas, sino también buscando el diálogo entre los distintos modos de transporte que tienen que compartir el limitado espacio de forma generosa y respetuosa entre ellos. Parece sencillo y con voluntad política se puede conseguir.

En Valencia ni siquiera hemos llegado a esta fase avanzada en movilidad corporativa, aunque parte de la ciudadanía ya ha mostrado que está preparada, como por ejemplo a través de *Valenbisi*. Este fenómeno, que recoge de manera implícita las reivindicaciones de colectivos como Valencia en Bici, es decir de esa minoría influyente que merece el reconocimiento de años de propuestas por una ciudad más amable, podría compararse cuantitativamente a la dispersa y creciente aparición de espacios peatonales o ampliación de aceras en barrios emblemáticos como Russafa que, en su mayoría, han servido para cambiar coches aparcados por terrazas privadas, entre las invasivas motos, el mobiliario estático y la desregulada carga-descarga, todo ello sin intentar la implicación de sus vecinos, resignados a las molestas obras de reurbanización. Este caso, consecuencia no medida de las reivindicaciones cumplidas de peatonalización progresiva de la Asociación de Comerciantes del Centro Histórico, que ha acabado, sin querer, por sustituir a sus propios comercios por negocios de hostelería que prevén funcionar gracias a la licencia de terraza. El caso más claro de gentrificación comercial es el primer tramo de la calle San Vicente. ¿Por qué sucede esto? ¿Podría solucionarse desde la movilidad y el espacio público?

En otra Área municipal, la de Dinamización Económica y Ocupación, se enmarca la otra Concejalía de Coordinación Jurídica, Ordenanzas, Licencias y Ocupación, la cual se encarga de dar estas licencias de ocupación de la vía pública a cambio de impuestos sin considerar, de nuevo, que el espacio público es limitado por estar ya construido y debe ser compartido. Además, los bajos comerciales cumplen una necesaria función de vigilancia de la propia calle. ¿Cuántos bajos, muchos de promoción pública, vemos cerrados en espacios por los que evitamos pasar o estar? A diferencia de estos ‘ojos tristes’, la empresa privada está entendiendo los beneficios de la convivencia entre comercio y espacio público que acaban repercutiendo directamente en la promoción del alojamiento de las plantas superiores. Pionero en Valencia en este suceso es el continuamente emergente Mercado de Tapinería, que no deja de ser un simulacro de espacio público feliz a modo de la película *The Truman Show*, recreando el deseado, pero nostálgico, modo de vida tradicional mediterráneo que acontecía en las plazas de los centros históricos antes de la aparición del coche.

Con todo ello, entendiendo la movilidad y accesibilidad como una cuestión consciente de entorno o de ámbito continuó, para evitar posibles discrepancias entre espacio público y plantas bajas, además de potenciar las virtuosas relaciones exterior-interior que se generan a pie de calle, con este artículo, propongo que en el 2015, con el nuevo gobierno municipal se debería instaurar una inédita Concejalía de Movilidad, Espacios Libres y Plantas Bajas, siendo esta vez, el ejemplo para otras ciudades. En ella se trabajaría la calle entendida como un conjunto habitado que primero se usa, luego se diseña y a la vez, se gestiona de manera compartida desde sus comercios, bares, vestíbulos de viviendas, etc., para dotarla de mayor proximidad, seguridad y vitalidad.

# Bibliografía

- AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., «El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 84, 2009, pp. 17-51.
- ALENZA, J.F., BARRIOS, G. y SAN MARTÍN, C., «La negociación colectiva: fuente del derecho ambiental», *La eficacia de los convenios colectivos, XIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Murcia, 17 y 18 de mayo de 2002, pp. 73 y ss.
- ALGUACIL, J., *Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*, CIS, Siglo XXI, Madrid, 2000.
- ALLI ARANGUREN, J., «Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 226, 2006, pp. 139-211.
- ALONSO, E., *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa*, Madrid, Editorial Fundamentos, 1998.
- ALSCHER, A., *Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung*, Ed. Peter Lang, Frankfurt, 2011.
- Análisis urbanístico de barrios vulnerables*, Observatorio de Vulnerabilidad Urbana, Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, Universidad Politécnica de Madrid, 2012. El documento puede consultarse en: <[http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/files/2012/04/BBVV2010\\_RE\]ecutivo.pdf](http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/files/2012/04/BBVV2010_RE]ecutivo.pdf)> [consulta 18 de febrero de 2013].
- AUBY, J. B., «Le péage urbain», *Droit Administratif*, nº 11, novembre 2011, repère 1.
- AVANZATA, *Study on the Implementation of the European Regulation (EC) N° 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road on 23 October 2007*, November 2010. El documento puede consultarse en <[http://www.emta.com/IMG/pdf/Study\\_EMTA\\_11\\_November\\_2010.pdf](http://www.emta.com/IMG/pdf/Study_EMTA_11_November_2010.pdf)> [consulta 15 de febrero de 2014].
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos Autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992.
- BALLINA DÍAZ, D., «El uso urbano de la bicicleta a debate: comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2010 (Rec. 399/2009)», *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 13, Quincena del 15 al 29 de julio de 2011.

- BASTIDA FREJEDO, F., «Libertad de circulación», *Derechos fundamentales y su protección. Temas básicos de Derecho Constitucional*, ARAGÓN REYES, M. y AGUADO RENEDO, C. (Codir.), Tomo III, Civitas, Madrid, 2011.
- BASTIDA FREJEDO, F.J., VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., REQUEJO RODRÍGUEZ, P., PRESNO LINERA, M.A., ALAEZ CORRAL, B., FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *Teoría general de los Derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2005.
- BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- BELLMANN, J./ EICHINGER, A./EISENKOPF, A./ KNORR, A., «Urban Congestion Charging with an Environmental Component: The Central London Congestion Charge», *FÖV Discussion papers*, n° 47, 2009.
- BOESCHE, K. V., «Einordnung der Ladeinfrastruktur als Kundenanlage im Sinne des § 3 Nr. 24a EnWG», *Handbuch Elektromobilität*, BOESCHE, K.V./FRANZ, O./FEST, C./ GAUL, A.J. (ed.), 2013.
- BOIX PALOP, A., «Instrumentos legislativos de lucha contra el ruido. La nueva ley valenciana de contaminación acústica», *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 2, 2003.
- «De McDonald's a Google: la ley ante la tercera revolución productiva», *Teoría y derecho: Revista de pensamiento jurídico*, n° 1, 2007, pp. 124-147.
- (2013a), *Una nova planta per als valencians*, Fundació Nexè, 2013.
- (2013b), «Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *Anuario del Gobierno Local*, n° 1, 2013 (Ejemplar dedicado a ¿Un nuevo gobierno local en España?. La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013), pp. 89-127.
- (2014a), «10 anys de mobilitat (una mica més) sostenible a València», *Anuari territorial de Catalunya 2023*, pp. 26-27. El documento puede consultarse en <[http://forum.scot.cat/downloads2/anuari\\_2023.pdf](http://forum.scot.cat/downloads2/anuari_2023.pdf)>, 2014.
- «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», *REALA*, n° 2, INAP, 2014.
- (2014c), «La organización de los contrapoderes: Sobre las (limitadas) posibilidades de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos en el modelo constitucional español», *La democracia indignada*, Gutiérrez I. (Editor), Comares, 2014 (en prensa).
- BROUSSOLLE, D., «Les services de transports rail et route dans le «paquet» normatif européen du 23 octobre 2007. Un libéralisme tempéré», *Actualité juridique. Droit administrative (AJDA)*, 2008.
- BUCHANAN, C., «Traffic in Towns», Informe para el Ministerio de Transportes del Reino Unido, 1963.
- BULLINGER, M., «Französischer service public und deutsche Daseinsvorsorge», *Juristenzeitung (JZ)*, 2003.
- Calidad de aire en las ciudades. Claves de sostenibilidad urbana*, Observatorio Sostenibilidad de España (OSE), Universidad de Alcalá, 2007.

- Cambio Global en España. Programa Ciudades*, Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental (CCEIM) y Fundación Conema, 2009. El documento puede consultarse en: <[http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/\\_Informes/tematicos/cge20202050\\_programa\\_ciudades.pdf](http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/tematicos/cge20202050_programa_ciudades.pdf)> [consulta 12 octubre de 2012].
- Cambio Global en España 2020's*. Fundación Complutense y Fundación Conema, 2008. El documento puede consultarse en <<http://www.cambioglobal.es/Cambio%20Global%20Espana%202020.pdf>> [consulta 13 de octubre de 2012].
- CANO CAMPOS, T., *El régimen jurídico-administrativo del tráfico (bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones)*, Civitas, 1999.
- *Los Ayuntamientos y el tráfico*, Iustel, 2006.
- «Las competencias de los municipios en materia de tráfico», *Tratado de Derecho Municipal*, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), Iustel, 2011.
- CARBONELL PORRAS, E., «Transportes por carretera, circulación de vehículos a motor y medio ambiente», *Diccionario de Derecho Ambiental*, ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Coord.), Iustel, 2006.
- «El transporte público de viajeros», *Las competencias locales*, PARADA VÁZQUEZ, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (Dir.), Marcial Pons, 2007.
- «Transporte urbano y movilidad», *Tratado de Derecho Municipal*, MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), Iustel, 2011.
- CARBONELL PORRAS, E. y CANO CAMPOS, T., *Los transportes urbanos*, Iustel, 2006.
- (Coord. y Dir.), *El Derecho público y el transporte en las ciudades: renovación y nuevas perspectivas de la movilidad urbana*, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2009.
- CHIRBES, R., *Crematorio*, Anagrama, 2007.
- CHOMSKY, N., *Lucha de clases. Conversaciones con David Barsamian*, Edit. Crítica, Barcelona, 1997.
- CHUECA GOITIA, A., *Breve historia del urbanismo*, Alianza Editorial, 2011.
- CRUZ VILLALÓN, J., «Ambiente de trabajo y nuevas técnicas normativas», *Relaciones Laborales*, I, 2006, pp. 341 y ss.
- DE CABO MARTÍN, C., «Propuesta para un constitucionalismo crítico», *Revista de Derecho constitucional europeo*, nº 19, 2013. El documento puede consultarse en <[http://www.ugr.es/~redce/REDCE19/articulos/12\\_DE\\_CABO.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE19/articulos/12_DE_CABO.htm)>.
- DE OTTO PARDO, I., *Derecho constitucional. Sistema de Fuentes*. Ariel, 1988.
- DE OTTO PARDO, I. y MARTÍN RETORTILLO, L., *Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, 1985.
- DEL VALLE, T., «La organización del tiempo y del espacio: análisis feminista de la ciudad», *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnografía*, vol. 19, 2000, pp. 53-60.
- Determinación de buenas cláusulas referidas a actividades medioambientales en la negociación colectiva sectorial y en los convenios de empresa*, 2005, Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (CCOO), 2005.b]. El documento puede consultarse en <<http://istas.net/web/abreenlace.asp?idenlace=2009>> [consulta 3 de diciembre de 2013].

- DEUSTER, J. /SASCHA, M., *Direktvergaben nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 an eigenes kommunales Verkehrsunternehmen im Vergabenaufprüfungsverfahren*, Neue Zeitschrift für Baurecht (NZBau), 2011.
- DEWEY, J., *Viejo y nuevo individualismo*, Paidós, 2003.
- DIAZ, F., «Ciudad y globalización: hacia la constitución de nuevos espacios sociales», *AVÁ*, n° 8, 2005, pp. 153-169.
- «Spain: Local Democracy and Citizen Participation», *Space and Polity*, n° 10.3, 2006, pp. 263-278.
- «Madrid: Urban Regeneration Projects and Social Mobilization», *Cities. International Journal of Urban Planning and Policies*, n° 24.3, 2007, pp.183-193.
- «El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación», *Estudios Demográficos y Urbanos*, n° 24.1 (70), 2009, pp. 193-21.
- «Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en Valencia», *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, n° 6, 2010, pp. 275-294.
- DIAZ, F. y FAINSTEIN, S., «The New Mega-Projects: Genesis and Impacts», *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 32.4, 2008, pp. 759-767.
- DIAZ, F. y LOURÉS, M.L., «La ciudad postfordista: economía cultural y recualificación urbana», *Revista de Economía Crítica*, n° 2, 2003, pp.105-121.
- «La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n° 155, 2009, pp.77-92.
- DIAZ, F., LOURÉS, M.L., RODRÍGUEZ, C. y DEVALLE, V., «Ciudad, territorio y exclusión social. Las políticas de recualificación urbana en la ciudad de Buenos Aires», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 103, 2003, pp.159-185.
- DIEZ-PICAZO, L.M., *Sistema de Derechos Fundamentales*, Civitas, 2005.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. «Descentralización administrativa y experimentalismo democrático», *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 12, 2006.
- DREYFUS, M., «Subsidiarité et service public européen: le défi sous l'éclairage des transports publics locaux», *Les effets du droit de l'Union européenne sur le collictivités territoriales*, POTVIN-SOLIS, L. (Dir.), L'Harmattan, coll. GRALE, 2013.
- El transporte urbano y metropolitano en España*, Ministerio de Fomento, 2010.
- El transporte al trabajo. Planes de movilidad sostenible en empresas*, Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (CCOO), 2005a). El documento puede consultarse en <<http://www.istas.net/web/abreenlace.asp?idenlace=2264>> [consulta 23 de noviembre de 2013].
- Empleos verdes para un desarrollo sostenible. El caso español* (2011). El documento puede consultarse en <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_186719.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_186719.pdf)> [consulta 13 de enero de 2014].
- EPINEY, A., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Part L*, Dausies, M.A. (ed.), 2013.
- ESCOBAR, A., «Planificación», *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, SACHS, W. (Ed.), Pratec, Perú, 1996, pp. 216-234.
- «El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?», *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Pers-*

- pectivas Latinoamericanas*, LANDER, E. (Comp.), Editorial de Ciencias Sociales. Cuba, 2005, pp.115-152.
- ESTAL, D., MARRADES, R. y SEGOVIA, C., *La ciutat construïda. Del pla urbanístic al procés ciutadà*, Fundació NEXE, 2014.
- ESTEVEAN, A., «Los accidentes de automóvil: una matanza calculada», *Boletín CF+S*, 2001. El documento puede consultarse en <<http://habitat.aq.upm.es>>.
- Estrategia de movilidad sostenible y gobiernos locales*, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), 2010.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J., *Territorio y buen gobierno*, Ed. Universitat de Valencia, 2007.
- FARIÑA TOJO, J., «Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana», *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, TEJEDOR BIELSA, J., Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública XV*, 2013, pp. 15 a 26.
- FEHLING, M., «Der finanzielle Ausgleich für die Mitbenutzung fremder Infrastruktur bei Schienenwegen», *Energieversorgungs- und Telekommunikationsleitungen*, *Verwaltungsarchiv (VerwArch)* 86, 1995.
- (2009a), «Innovationsförderung durch Staatliche Nachfragemacht: Potentiale des Vergaberechts», *Innovationsfördernde Regulierung*, EIFERT, M./ HOFFMANN-RIEM, W. (ed.), 2009.
- (2009b), «Grundlagen des öffentlichen Nahverkehrs auf der Schiene», *Die Zukunft des öffentlichen Personenverkehrs*, RODI, M. (ed.), 2009.
- «Öffentlicher Verkehr», *Regulierungsrecht*, FEHLING, M./ RUFFERT, M., 2010.
- (2014a), «Art. 90 AEUV (TFEU)», *Europäisches Unionsrecht*, vol. 1, VON DER GROEBEN, H./SCHWARZE, J./HATJE, A. (ed.), 7th ed., 2014.
- (2014b), «Vorbemerkungen III, Unionsrechtlicher Hintergrund», *PBefG-Kommentar*, HEINZE, C./FEHLING, M./ FIEDLER, L., 2ª ed. 2014.
- FEHLING, M./NIEHNUS, K., *Der europäische Fahrplan für einen kontrollierten Ausschreibungswettbewerb im ÖPNV*, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 2008.
- FEHLING, M./ SENNEKAMP, I., «Konkurrentenklagen unter der VO Nr. 1370/2007», *Brennpunkte des öffentlichen Personenverkehrs vor dem Hintergrund der neuen EG-Personenverkehrsdienstverordnung*, PÜNDER, H./JOACHIM H. (ed.), 2009.
- FELLER, D./DE WHYL, C./MISSLING, S., *Ladestationen für Elektromobilität – regulierter Netzbereich oder Wettbewerb*, *Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER)*, 2010.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, A., HERÁNDEZ HEREDIA, Á., ÁLVAREZ BENAVIDES, A. y SABÍN, F., «Sistemas de movilidad urbana sostenible», *XI Congreso Español de Sociología*, Universidad Complutense de Madrid, 2013. El documento puede consultarse en <[www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/11/papers/1264.pdf](http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/11/papers/1264.pdf)>.
- FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Planificación económica», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo XIX, Seix, 1989.
- FERRI, M., (2012a), «Estudio sobre generación de empleo en el marco de una apuesta por la movilidad sostenible», *Ambienta*, nº 100, 2012. El documento puede consultarse en <<http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/pdfs/versionpdf/Ferri.pdf>> [consulta 25 de noviembre de 2013].

- (2012b), «Otra movilidad es posible», *Daphnia*. n° 58, 2012. El documento puede consultarse en <<http://www.daphnia.es/revista/58/articulo/1176/Otra-movilidad-es-posible>> [consulta 30 de octubre de 2013].
- FLONNEAU, M. y GUIGUENO, V., *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité: état des lieux, enjeux et perspectives de recherche*, Presses universitaires de Rennes, 2009.
- FLORIDA, R., *Las ciudades creativas. Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*, Paidós, 2009.
- FRANZ, O./FEST, C., «Mögliche Markt- und Regulierungsmodelle für (öffentliche) Ladeinfrastrukturen», *Handbuch Elektromobilität*, BOESCHE, K.V./FRANZ, O./FEST, C./GAUL, A.J. (ed.), 2013.
- FRISCH, M., *Yo no soy Stiller*, Ed. del Círculo de Lectores, 1988.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Un paso más en el camino hacia la debida sinergia del transporte y la movilidad sostenible: Aportaciones más destacables de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, en relación con tal temática», *Comentarios a la ley de economía sostenible*, BELLO PAREDES, S. (Coord.), La Ley, 2011.
- Glosario de movilidad sostenible*. El documento puede consultarse en <<http://www.istas.net/web/index.asp?idpagina=1263>>.
- GOERDELE, A./LIEBICH, C., «Smart Car – Smart Grid – Smart Traffic – Die Bedeutung von IKT für Elektromobilität», *Handbuch Elektromobilität*, BOESCHE, K.V./FRANZ, O./FEST, C./GAUL, A.J. (ed.), 2013.
- GRIEM, N./MOSTERS, J., «Wettbewerbliche Vergaben nach Art. 5 Abs. 3 VO Nr. 1370/2007», *Brennpunkte des öffentlichen Personenverkehrs vor dem Hintergrund der neuen EG-Personenverkehrsdiensverordnung*, PÜNDER, H./PRIESS, H. J. (ed.), 2009.
- Guía de movilidad sostenible para la empresa responsable*, Fundación Movilidad, 2009. El documento puede consultarse en <[http://www.iberdrola.es/webibd/gc/prod/en/doc/guia\\_movilidad.pdf](http://www.iberdrola.es/webibd/gc/prod/en/doc/guia_movilidad.pdf)> [consulta 30 de octubre de 2013].
- GUILLÉN LÓPEZ, E., «La crisis económica y la dirección política: reflexiones sobre los conceptos de necesidad y de elección en la teoría constitucional», *Revista de Derecho constitucional europeo*, n° 20, 2013. El documento puede consultarse en <[http://www.ugr.es/~redce/REDCE20/articulos/12\\_E\\_GUILLEN.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE20/articulos/12_E_GUILLEN.htm)>.
- GUINSBORG, P., *Así no podemos seguir. Participación ciudadana y democracia parlamentaria*, Ed. Los libros del lince, Barcelona, 2010.
- GUTIERREZ, A., «Movilidad, transporte y acceso: una renovación aplicada al ordenamiento territorial», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n° 331 (86), 2010.
- HÄBERLE, P., «Métodos y principios de la interpretación constitucional. Un catálogo de problemas», *Revista de Derecho constitucional europeo*, n° 13, 2010. El documento puede consultarse en <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE13/articulos/Haeberle.htm>>.
- HARDINGHAUS, M./SEIDEL, C., «Bedarfsgerechte Bereitstellung von Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge im Ballungsraum», *Infrastrukturrecht (IR)*, 2013.

- HARTWIG, M., *Öffentliche Ladestationen als Teil der allgemeinen Versorgung*, Teil 1, Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER), 2013.
- HARVEY, P., «Relaciones Experimentales: la antropología y la ciencia imprecisa de la ingeniería», *Retos teóricos y nuevas prácticas*, BULLEN, MARGARET y DíEZ (Coords.), XI Congreso de Antropología de la FAAEE, Donostia, Ankulegi Antropología Elkartea, 2008, pp. 29-53.
- HEINLEIN, B., «Einordnung der Ladesäuleninfrastruktur als Energieversorgungsnetz», *Handbuch Elektromobilität*, BOESCHE, K.V./FRANZ, O./FEST, C./ GAUL, A.J. (ed.), 2013.
- HEINZE, C., «§ 13», *Personenbeförderungsgesetz: PbefG*, HEINZE/FEHLING/FIEDLER (Edit.), C.H.BECK, 2012.
- HERCE, M., *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*, Reverté, Barcelona, 2009.
- HESSE, K., «Concepto y cualidad de la Constitución», *Escritos de Derecho constitucional*, CRUZ VILLALÓN, P. y AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (Eds.), CEPC, Madrid, 2011.
- HOLLING, C. S., «Resilience and stability of ecological systems», *Annual Review of Ecology and Systematics*, n° 4, 1973, pp. 1-23.
- HOLTERMANN, M./ WEINMANN, J., «Transformation unter Unsicherheit: Marktszenarien und Rahmenbedingungen für Elektromobilität», *Berliner Handbuch zur Elektromobilität*, BOESCHE, K.V./FRANZ, O./FEST, C./ GAUL, A.J. (ed.), 2013.
- HOPKINGS, R., *The Transition Handbook*, Dartington, Totnes, Devon: Green Books, 2008.
- HUGES, T., «The Evolution of Large Technological Systems», *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, BIJKER, W., HUGHES, T. y PINCH, T. (Ed.), The MIT Press, Massachusetts, 1987.
- HUMPHREYS, M., «Congestion Charging», *Environmental Law Review*, 5(2), 2003.
- IGLESIAS, M., MARTÍ, M., SUBIRATS, J., TOMÁS, M. (eds.), *Políticas Urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*, Ed. Icaria, Barcelona, 2011.
- Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 1996.
- Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 1997.
- Informe de Sostenibilidad en España 2012*, Observatorio de la Sostenibilidad en España, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2012. El documento puede consultarse en <[http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/\\_Informes/anuales/2012/Sostenibilidad2012.pdf](http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/anuales/2012/Sostenibilidad2012.pdf)> [consulta 22 de febrero de 2013].
- JACHMANN, M., *Die Einführung einer Nahverkehrsabgabe durch Landesgesetz*, NVwZ, 1992.
- JENNERT, C., *Der Begriff der Dienstleistungskonzession im Gemeinschaftsrecht – Zugleich ein Beitrag zum Entgeltlichkeitsbegriff des Dienstleistungsauftrags*, Neue Zeitschrift für Baurecht, (NZBau), 2005.

## Bibliografía

- JIMÉNEZ CAMPO, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999.
- JUNG, C., *EUV/AEUV-Kommentar*, 4<sup>th</sup> ed., CALLIES, C./RUFFERT, M. (Ed.), 2011.
- KARPENSCHIF, M., «La RATP sauvée des eaux concurrentielles?», *Actualité juridique. Droit administrative (AJDA)*, 2011.
- KEKELEKIS, M., «The award of public contracts and the notion of «internal operator»», *Regulation 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road*, Public Procurement Law Review, 2010.
- KIRCHHOF, G., *Der rechtliche Schutz vor Feinstaub – subjektive öffentliche Rechte zu Lasten Vierter? Der Wechsel vom Emissions- zum Immissionsprinzip im Luftqualitätsrecht und die Folgen für das subjektive öffentliche Recht und die Verhältnismäßigkeitsprüfung*, Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 135, 2010.
- KLINGELE, I.E., *Umweltqualitätsplanung: zur Integration der gemeinschaftsrechtlichen Luftreinhalte- und Wasserbewirtschaftungsplanung in das nationale Umweltrecht*, Verlag Dr. Kovac, Hamburg, 2012.
- KNAUFF, M., *Das wettbewerbliche Vergabeverfahren nach Art. 5 III Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 i.V. mit § 8b PBefG-E*, Neue Zeitschrift für Baurecht (NZ-Bau), 2011.
- KÖCK, W./LEHMANN, K., *Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts*, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2013.
- La evaluación de los ecosistemas del milenio en España. Síntesis de resultados*, Fundación Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, 2011.
- ¿La suma de todos? *Globalización, territorio, desigualdad*, Traficantes de Sueños, Observatorio Metropolitano, Madrid, 2007.
- La Unión Europea quiere ciudades sin coches en el 2050*. El documento puede consultarse en <[http://www.sostenible.cat/sostenible/web/noticias/sos\\_noticias\\_web.php?cod\\_idioma=2&seccio=6&num\\_noticia=445311](http://www.sostenible.cat/sostenible/web/noticias/sos_noticias_web.php?cod_idioma=2&seccio=6&num_noticia=445311)>.
- LATOUR, B. y HERMANT, E., «Paris: Invisible City», 2006. Traducido del original, *Paris ville invisible*, La Découverte-Les Empêcheurs de penser en rond, Paris, 1998.
- LURIAN, L., «A 21<sup>st</sup>-Century Eco-City», *Green Cities of Europe: Global Lessons on Green Urbanism*, T. Beatley (ed.), Paris, 2012.
- LEAPE, J., «The London Congestion Charge», *Journal of Economic Perspectives*, Volume 20, n° 4, 2006.
- LEIGH, S., «The Ethnography of Infrastructure2», *American Behavioral Scientist November*, Vol. 43, 1999, pp. 377-391.
- Libro Blanco de 12 de septiembre de 2001, *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, COM (2001) 370 final.
- Libro Verde *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, de 25 de septiembre de 2007, COM (2007) 551 final, SEC (2007) 1209.
- LIZCANO, E., *Metáforas que nos piensan*, Ediciones Bajo Cero, Madrid, 2006.
- LOPERENA ROTA, D., *Desarrollo sostenible y globalización*, Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

- LÓPEZ-YARTO, L., *Dinámica de grupos. Cincuenta años después*, Desclée de Brouwer S.A., 1997.
- LÜBBIG, T., *VO (EG) 1370/2007, Kommentar*, KAUFMANN, M./LÜBBIG, T./PRIESS, H. J./PÜNDER, H. (ed.), 2010.
- MACPHERSON, C.B., *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*, Trotta, Madrid, 2005.
- MANNSSEN, G., *Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer Nahverkehrsabgabe*, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 1996.
- MARTÍN, M.L. y SASTRE, R., «Un ‘nuevo’ espacio para la acción sindical: la defensa del medio ambiente», *Revista de Derecho Social*, nº 16, 2001, pp. 59 y ss.
- MARTÍNEZ NIETO, A., «El tráfico contra la movilidad. Necesidad de una reforma legal para el uso de las bicicletas en el medio urbano», *Tráfico y Seguridad Vial*, nº 151, Sección Editorial, Julio-Agosto 2011.
- MARZAL RAGA, C. R. (2012a), «La planificación de la movilidad urbana sostenible», *Estudios sobre Ciencias de la Seguridad. Policía y Seguridad en el Estado de Derecho*, CERVELLO DONDERIS, V. y ANTÓN BARBERÁ, F. (Dir.) Tirant lo Blanch, 2012, pps. 415-439.
- (2012b), «La Ley de Economía Sostenible y la planificación de la movilidad urbana», *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 5 de noviembre de 2012.
- MAYER, C.A./WARNECKE, T., «Rechtsfragen individueller Elektromobilität im Straßenverkehr», *Kommunaljurist (KommJur)*, 2013.
- MENÉNDEZ REXACH, A., «Urbanismo sostenible y clasificación del suelo. Legislación estatal y autonómica», *Revista Catalana de Dret Public*, nº 38, 2009, pp. 119-146.
- MICHAELS, S., *Keine Verdrängung speziellen EU-Verkehrsvergaberechts aus Gründen der Unionstreue*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2011.
- MIRALLES-GUASCH, C., *Ciudad y transporte. El binomio imperfecto*, Ariel, Barcelona, 2002.
- «Movilidad y transporte». El documento puede consultarse en <<http://www.fal-ternativas.org/en/laboratory/documentos/documentos-de-trabajo/movilidad-y-transporte-opciones-politicas-para-la-ciudad>>.
- MONEREO PÉREZ, J.L., «Medio ambiente de trabajo y protección de la salud: hacia una organización integral de las políticas de prevención de riesgos laborales y calidad ambiental», *Relaciones Laborales*, I, 2009, pp. 481 y ss.
- MOREU CARBONELL, E., «La jurisprudencia sobre las Ordenanzas ciclistas y las competencias municipales para ordenar el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano», *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 22 de marzo de 2012.
- MOSER JONES, M. y BAYER, R., «Paternalism&Its Discontents. Motorcycle Helmet Laws, Libertarian values, and Public Health», *American Journal of Public Health*, Vol. 97, nº 2, 2007.
- Movilia 2006/2007. Encuesta de movilidad de las personas residentes en España*, Ministerio de Fomento. El documento puede consultarse en <[http://www.fomento.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/ESTADISTICAS\\_Y\\_PUBLICA-](http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICA-)

- CIONES/INFORMACION\_ESTADISTICA/Movilidad/Movilia2006\_2007> [consulta 25 de noviembre de 2013].
- Movilidad Urbana Sostenible*. El documento puede consultarse en <[http://www.obra-socialcajamadrid.es/Ficheros/CMA/ficheros/OSMedio\\_GuiaMovilidad.PDF](http://www.obra-socialcajamadrid.es/Ficheros/CMA/ficheros/OSMedio_GuiaMovilidad.PDF)>.
- MUNTANER, J.M. y SUBIRATS, J., *Repensar las políticas urbanas*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2012.
- MURSWIEK, D., *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*, Ed. Nomos, 1993.
- NAREDO, J.M., *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*, Siglo XXI, Madrid, 2006.
- NAVARRO, C. y TOMÁS, M., «Madrid and Barcelona. Alternative conceptions of metropolitan governance», *Metropolitan Governance: Issues and Depictions of Experiments on Four Continents*, COLLINS, J. y ROBERTSON, M. (Eds.), Presses de l'Université Laval, Québec, 2007, pp. 227-254.
- NETTESHEIM, M., *Das neue Dienstleistungsrecht des ÖPNV – Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2009.
- NEWMAN, P. y KENWORTHY, J., «The land use-transport connection», *Revista Land Use Policy*, Vol. 13, enero de 1996.
- NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, Civitas, Madrid, 2012.
- OLMEDO GAYA, A., «La circulación urbana e interurbana y la práctica del ciclismo en España», *Tráfico y seguridad vial*, nº 29, mayo de 2001.
- OTTING, O./OLGEMÖLLER, U.H., *Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durch allgemeine Vorschriften*, Gewerbearchiv (GewArch), 2012.
- Péage urbain: principes pour une loi*, Rapport du Centre d'Analyse stratégique «Péage urbain: Principes pour une loi», 18 de septiembre de 2008.
- PERBEN, D., *Imaginer les métropoles d'avenir*, Ed. Présidence de la République, 2008.
- PÉREZ, M., MARTÍNEZ, A., DE LUIS, M.P. y VELA, M.J., «El impacto medioambiental del teletrabajo. Factores determinantes y estudio de un caso», *Economía industrial*, nº 351, 2003, pp. 143 y ss.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., «El desarrollo sostenible como principio jurídico», *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, PIÑAR MAÑAS, J. L. (Dir.), Thomson Civitas, 2002, pp. 29-32.
- Plan de Acción de Movilidad Urbana* {SEC(2009)1211} {SEC(2009) 1212}, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM/2009/0490 final, de 30 de septiembre de 2009.
- PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible*, Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía, Madrid, 2006.
- POTTER, J., *La representación de la realidad: discurso, retórica y construcción social*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 1998.
- PRIETO ETXANO, E., «La bicicleta como medio sostenible de transporte urbano, comentario a la STS de 8 de noviembre de 2010, sobre la ordenanza de circulación de peatones y ciclistas de Sevilla», *Administración y justicia: un análisis*

- jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. y ALONSO GARCÍA, R. (Coords.), Vol. 1, 2012.
- PULS, T., *Stadtverkehr im Fokus – Ist eine City-Maut die Lösung der Stauprobleme?*, Ed. Medios UW, 2008.
- PÜNDER, H., *VO (EG) 1370/2007, Kommentar*, KAUFMANN, M./LÜBBIG, T./PRIESS, H. J./PÜNDER, H. (ed.), 2010.
- RAMONEDA, J., «A favor del espacio público», *Diario El País*, Edición Cataluña (29 de julio de 2003).
- RAUX, C., «Les droit circulaires échangeables: une alternative pertinente et réaliste au péage urbain?», 2007, pp. 2-17. El documento puede consultarse en <[http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/32/70/61/PDF/Raux\\_Les\\_droits\\_a\\_circuler\\_echangeables.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/32/70/61/PDF/Raux_Les_droits_a_circuler_echangeables.pdf)> [consulta 22 de enero de 2014].
- RAWLS, J., «Sobre la desobediencia civil», *La justicia como equidad*, Tecnos, Madrid, 1999.
- RIFKIN, J., *La tercera revolución industrial*, Paidós, Barcelona, 2011.
- REBLER, A./SCHEIDLER, A., *Umweltzonen als Mittel zur Feinstaubreduzierung in Innenstädten*, Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 2009.
- RETUERTA MORENO, G., «El derecho a la movilidad sostenible (problemas competenciales)», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 8, 2010.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., «Medio ambiente y relaciones de trabajo», *Temas Laborales*, nº 50, 1999, pp. 7 y ss.
- ROINK, J./HORENKAMP, W./REHTANZ, C., «Auswirkungen von Elektrofahrzeugen auf das Niederspannungsnetz», *Handbuch Elektromobilität*, BOESCHE, K.V./FRANZ, O./FEST, C./GAUL, A.J. (ed.), 2013.
- SÁNCHEZ BARRILAO, J.F., «Transportes y comunicaciones», *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.) y ORTEGA SÁNCHEZ, L., CÁMARA VILLAR, G. y MONTILLA MARTOS, J. A. (Coords.), IAAP, Sevilla, 2007, pp. 603-625.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo II*, Ceura, 2003.
- SANZ LARRUGA, F. J., «Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible», *VI Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Palma de Mallorca, 2011.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, D., «La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law», *Cuadernos de Derecho público*, nº 28, 2006, pp. 221-266.
- SCHÄFER, P., «Art. 91 AEUV (TFEU)», *EU/VAEUV-Kommentar*, STREINZ, R. (ed.), 2ª ed., 2012.
- SCHNEIDER, J.P., *EG-Vergaberecht zwischen Ökonomisierung und umweltpolitischer Instrumentalisierung*, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 2003.
- SCHRÖDER, M., «Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2012.
- SHELLER, M. y URRY, J., «New mobilities paradigm», *Environment and Planning*, Vol. 38, 2006, pp. 207-226.

- Sistema de Información de Indicadores Urbanos, Observatorio de Valladolid y la Comunidad Urbana*, 2012. El documento puede consultarse en <<http://www.valladolidencifras.es/sistema.html>> [consulta 2 de noviembre de 2012].
- SKOVGAARD OLYKKE, G., «Regulation 1370/2007 on public passenger transport services», *Public Procurement Law Review*, 2008.
- SMITH, M.B/OSIK, H., *Towards the Classification of the Central London Congestion Charge as a Tax*, *British Tax Review*, 2011.
- Sostenibilidad local: una aproximación urbana y rural*, Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE), Universidad de Alcalá, 2008.
- Sostenibilidad en España 2012*, Observatorio Sostenibilidad de España (OSE), Madrid, 2013. El documento puede consultarse en <[http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/\\_Informes/anauales/2012/Sostenibilidad2012.pdf](http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Informes/anauales/2012/Sostenibilidad2012.pdf)> [consulta 3 de marzo de 2013].
- SPENGLER, O., *La decadencia de Occidente II*, Espasa Calpe, Madrid, 2005.
- STEINER, G., *La idea de Europa*, Siruela, 2012.
- SUBIRATS, J., *Redes, Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2002.
- Terra Nova, Pour une mobilité durable*, 2011. El documento puede consultarse en <<http://www.tnova.fr/content/contribution-n-13-pour-une-mobilit-durable>> [consulta 22 de enero de 2014].
- THIBAUT ARANDA, J., *El teletrabajo*, CES, 2ª ed., Madrid, 2001.
- TORRES, V., *Políticas de transporte urbano. El caso del área metropolitana de Valencia*, Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València. Tesis Doctoral (inédita), 2005.
- TORRES, V., «¿AVE o Ferrocarril?», 2005. El documento puede consultarse en <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n28/avtor.html>>.
- UGT Aragón, *¿Es posible desplazarse al centro de trabajo de otra forma?. Manual de movilidad sostenible*, 2010 y 2011. El documento puede consultarse en <[http://www.ugtaragon.es/medioambiente/Publicaciones/Manual\\_DEFINITIVO.pdf](http://www.ugtaragon.es/medioambiente/Publicaciones/Manual_DEFINITIVO.pdf)> y <[http://www.ugtaragon.es/medioambiente/Publicaciones/Manual\\_PARTE%202.pdf](http://www.ugtaragon.es/medioambiente/Publicaciones/Manual_PARTE%202.pdf)> [consulta 30 de octubre de 2013].
- URRUTIA, V., ZUBERO, I., IZAOLA, A., DE LA PEÑA, A., *Las dimensiones sociales de la ciudad*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2009.
- VALDÉS ALONSO, A., *Responsabilidad social de la empresa y relaciones laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- VIEU, P., «A propos de l'intégration de l'Europe des transports. Observations sur l'interprétation et l'application de la norme européenne: le cas du règlement OSP», *RTD Eur.*, 2010.
- VV.AA., *La ciudad paseable. Recomendaciones para la consideración de los peatones en el planeamiento, el diseño urbano y la arquitectura*, CEDEX, Madrid, 2009.
- WATSON, T., *Electric Vehicle Infrastructure in the UK: Challenges and Prospects*, September 2010. El documento puede consultarse en <[http://geography.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/schoolofgeography/pdfs/epsdissertations/thomas\\_watson.pdf](http://geography.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/schoolofgeography/pdfs/epsdissertations/thomas_watson.pdf)> [consulta 15 de enero de 2014].
- WINNER, L., «Do artifacts have Politics?», *Daedalus*, Vol. 109 (1), 1980, pp. 121-136.

YÁBAR STERLING, A. y HERRERA MOLINA, P. M., «Tributos locales y cargas como instrumentos de movilidad sostenible en las grandes metrópolis españolas», *Revista electrónica@ de Medio Ambiente*, Universidad Complutense de Madrid, 2008.

ZIEKOW, J. *Die Direktvergabe von Personenverkehrsdiensten nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und die Zukunft eigenwirtschaftlicher Verkehre*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2009.

## **Más información sobre movilidad sostenible en la web**

Sobre las distintas experiencias de ciudades sobre movilidad:

<<http://www.eltis.org/>>

<<http://www.carfree.com/>>

Sobre Buenas Prácticas:

<<http://habitat.aq.upm.es/lbpps.html>>

Documental en Youtube: «The end of suburbia». <<http://www.youtube.com/watch?v=Q3uvzcY2Xug>>

Sobre Ciudades sin coches:

<[http://www.consumer.es/web/es/medio\\_ambiente/urbano/2009/06/30/186325.php](http://www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/urbano/2009/06/30/186325.php)>



## DESARROLLO TERRITORIAL

1. *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Joan Romero, Joaquín Farinós, eds.
2. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Joaquín Farinós, Joan Romero, eds.
3. *Los hábitos de movilidad en la Universitat de València (2005-2006). Problemas de acceso a los campus y sostenibilidad*, Juan M. Albertos, Joan Noguera, María D. Pitarch, Julia Salom
4. *De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local*, Ana María Fuertes Eugenio, Leonardo Gatica Villarroel, eds.
5. *Nuevos factores de desarrollo territorial*, Joan Noguera Tur, Javier Esparcia Pérez, eds.
6. *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*, Julia Salom, Juan M. Albertos, eds.
7. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Joaquín Farinós, Joan Romero, Julia Salom, eds.
8. *Desarrollo local y regional*, Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney
9. *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Joaquín Farinós Dasí, ed. y coord.
10. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Gilles Pinson.
11. *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, J. Fernando Vera Rebollo y Isabel Rodríguez Sánchez (eds.).
12. *Turismo de interior: renovarse o morir. Estrategias y productos en Catalunya, Galicia y Murcia*, Gemma Cànoves, Montserrat Villarino, Asunción Blanco-Romero, Elena De Uña, Cayetano Espejo (eds.).
13. *Identity and Territorial Character: Re-Interpreting Local-Spatial Development*, Julia Salom Carrasco and Joaquín Farinós Dasí (eds.).
14. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Andrés Boix Palop y Reyes Marzal Raga (eds.).

# DESARROLLO TERRITORIAL



La presente obra se estructura a partir de una serie de trabajos que analizan, por primera vez en España de forma completa, la movilidad urbana sostenible y los problemas de regulación que se plantean en nuestras ciudades a la hora de mejorarla e impulsarla. El libro, tomando como punto de partida el propio fenómeno de la movilidad urbana, analiza su importancia en relación con el diseño de la ciudad y la calidad de vida de los ciudadanos. Estudia también los derechos que todos tenemos a movernos usando los medios de nuestra elección y las consecuencias que de ello se derivan, muy especialmente en cuanto a las obligaciones que las Administraciones públicas tienen para garantizar estos derechos y promover sistemas lo más sostenibles posibles. Para ello se estudia qué funciones corresponden a las Administraciones estatal, autonómica y local y cómo han de coordinarse, la importancia de los desplazamientos laborales y su regulación o los nuevos mecanismos jurídicos en materia de transporte. Por último, la obra se cierra con un estudio específico de la ley valenciana de movilidad, una de las únicas experiencias autonómicas en la materia, y su aplicación a la ciudad de Valencia



UNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA PUBLICATIONS **PUV**

**iidl**  
INSTITUTO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO LOCAL