

Los Gobiernos locales ante el proceso de descarbonización de la movilidad urbana

ANTONIO FORTES MARTÍN

*Profesor titular (acred. catedrático)
de Derecho Administrativo.
Universidad Carlos III de Madrid*

- 1. Introducción: el ideal de la movilidad como factor nuclear de la sostenibilidad urbana**
- 2. La movilidad en el ámbito local**
 - 2.1. La competencia municipal en materia de movilidad urbana
 - 2.2. La movilidad sostenible y su gestión a escala local
 - 2.2.1. *La movilidad como servicio y su impacto en la vida local*
 - 2.2.2. *El servicio público municipal de movilidad: una asignatura pendiente*
- 3. La movilidad en la senda estatal de la descarbonización**
 - 3.1. La transición verde y digital del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: la movilidad como objetivo estratégico y prioritario
 - 3.2. El giro de tuerca en la descarbonización de la movilidad: de sostenible a limpia sin emisiones
 - 3.3. La descarbonización efectiva de la movilidad urbana: bienvenidos a los juegos del hambre
- 4. El coste de la descarbonización y su impacto en la movilidad: el “rally” municipal de las zonas de bajas emisiones**
 - 4.1. Las zonas de bajas emisiones y su encaje en el puzle local
 - 4.2. El paquete de ayudas para la implantación de zonas de bajas emisiones
 - 4.3. La letra pequeña del programa de ayudas: lo que (des)espera a los Gobiernos locales
- 5. Una *new age* local para la movilidad urbana**
 - 5.1. Esperando la futura Ley estatal de movilidad sostenible

Artículo recibido el 25/01/2023; aceptado el 06/02/2023.

- 5.2. Disciplinando el uso del espacio urbano mediante la jerarquización de medios de movilidad urbana
- 5.3. (Re)descubriendo “El Dorado” de la proximidad en la ciudad perdida: la movilidad como agente precursor de los valores urbanos

6. Consideraciones finales

7. Bibliografía

Resumen

Los Gobiernos locales se enfrentan al reto de impulsar sus competencias en materia de movilidad con el fin de posibilitar el desarrollo de desplazamientos urbanos más sostenibles, descarbonizados y socialmente equitativos. El presente estudio ofrece un recorrido por el proceso normativo, en curso, en la senda de la descarbonización y la neutralidad climática de las emisiones asociadas a la movilidad urbana, con especial énfasis en las posibilidades que puede llegar a representar, para la realidad municipal, la aprobación de la futura Ley estatal de movilidad sostenible.

Palabras clave: *Gobiernos locales; movilidad sostenible; emisiones; descarbonización; espacios urbanos.*

Local governments in the context of the process of decarbonization of urban mobility

Abstract

Local governments face the challenge of promoting their competences in terms of mobility to enable the development of more sustainable, decarbonized and socially equitable urban movements. This study offers a guide of the current regulatory process on the path of decarbonization and climate neutrality of emissions associated with urban mobility, with special emphasis on the possibilities that it can represent, for the municipal reality, the approval of the future state law on sustainable mobility.

Keywords: local governments; sustainable mobility; emissions; decarbonization; urban spaces.

1

Introducción: el ideal de la movilidad como factor nuclear de la sostenibilidad urbana

La movilidad es urbana y se caracteriza como una “especificidad urbana”¹ al representarse en el medio urbano. Esta movilidad ha provocado (y sigue provocando) una serie de importantes desafíos², comoquiera que las altas densidades de población en nuestras ciudades, junto a la también elevada proporción de desplazamientos de corta distancia que en las mismas se produce –como consecuencia de la segregación de las actividades urbanas–, afectan, perturban y alteran el propio “metabolismo”³ urbano y de sus ciudadanos. Este escenario fuerza a que, cada vez en mayor medida, las ciudades avancen (obligadamente) hacia políticas de sostenibilidad urbana en su firme apuesta por otras formas de movilidad no motorizada.

El transporte urbano es un factor de cambio presente en el propio devenir de las ciudades⁴ y determinante, por ello, de la estructura física y la composición social de estas, al arrastrar el potencial de afectar en gran medida al uso del suelo, a los emplazamientos habitacionales, la movilidad (la residencial y la ocupacional) y otros tantos aspectos que afectan al modo de vida urbano. Empero, los continuos y crecientes problemas circulatorios provocados por el uso (y abuso) del vehículo privado, agravados por unas condiciones climáticas cada vez menos favorables, nos abocan a un intrincado futuro. La certeza, hoy día indiscutible, de una mayor demanda social de desplazamientos y, a la vez, un espacio físico más reducido, nos sitúa ante un terreno incierto.

Las grandes ciudades se enfrentan a diario al problema de gestionar los elevados tráficos de vehículos que dan como resultado un tratamiento inadecuado de la movilidad de los peatones, de la bici, y de los usuarios del transporte público. Uno de los fenómenos ambientales más acuciantes de nuestra sociedad urbana lo constituye la búsqueda de soluciones racio-

1. Así lo ha reconocido expresamente la Comisión Europea en su Comunicación “Plan de Acción de Movilidad Urbana” –COM (2009) 490 final–, de 30 de septiembre, p. 4. También Alonso Ibáñez (2012: 17) ha enfatizado que “lo urbano” aglutina una pluralidad de ámbitos sectoriales entre los que se encuentra la movilidad.

2. El Informe Especial 06 del Tribunal de Cuentas Europeo de 2020, titulado “Movilidad urbana sostenible en la UE: No es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembros”, es completamente revelador al comenzar destacando que la movilidad urbana sostenible es uno de los principales retos que afrontan las ciudades de la UE. Puede consultarse en: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/urban-mobility-6-2020/es/index.html>.

3. A la idea del metabolismo urbano de la ciudad se refieren Parejo Alfonso (2020: 11) –con cita a A. Wolman para reproducir la misma función metabólica de la naturaleza en la ciudad– y Soro Mateo (2020: 279) –con cita de J. F. P. Rose–.

4. De la estrecha relación existente entre el transporte urbano y la ciudad ya ha dado buena cuenta nuestra doctrina iusadministrativista. Así, tempranamente, García de Enterría (1953), y más recientemente, Cano Campos (2010) y Carbonell Porras (2011).

nales y, por ende, sostenibles ante las necesidades de desplazamiento de las personas. Más recientemente, aún, el alumbramiento de una movilidad descarbonizada o sin emisiones que la normativa estatal aprobada en los últimos años evidencia sin ambages. En este trabajo ofrecemos un análisis reflexivo por ese recorrido normativo hasta confluir en la futura Ley estatal de movilidad sostenible, al tiempo que se redactan estas líneas en tramitación parlamentaria, una vez aprobado el Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros del pasado 13 de diciembre de 2022.

2

La movilidad en el ámbito local

2.1

La competencia municipal en materia de movilidad urbana

La movilidad sostenible constituye una realidad que gravita necesariamente en torno al espectro local⁵ por ser en la ciudad donde cobran toda su razón de ser el conjunto de desplazamientos, muchos de ellos forzados, realizados a diario⁶. Esto mismo explica que sobre la movilidad, como materia, tanto los municipios como las comunidades autónomas⁷ hayan asumido competencias, sin perjuicio de la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1.21 CE en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. Concretamente, en el caso de los municipios, asistimos a una evolución, a una modificación sustancial⁸, en la consideración normativa de la movilidad como competencia a partir de la nueva redacción dada al artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de

5. En el mismo sentido, Mellado Ruiz (2019: 156) destaca que el nivel local de Gobierno es el “ámbito referencial preferente” de la movilidad sostenible.

6. Como se reconoce en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible, “la facilidad de los desplazamientos no solo favorece la libertad de elección del lugar de residencia y el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, sino que es indispensable para acceder a otros servicios públicos esenciales como son la educación y la sanidad, así como al ocio y disfrute del tiempo libre”.

7. El artículo 92.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, reconoce: “Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas”. También el artículo 84.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye competencias propias a los gobiernos locales de Cataluña, en los términos que determinen las leyes, sobre “h) La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal”. Téngase, no obstante, en cuenta que, en el caso del Estatuto de Cataluña, la atribución competencial se hace estrictamente sobre “los servicios de movilidad” y no sobre la movilidad en sí misma considerada.

8. Así ha sido destacado por la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de julio de 2016 (JUR 2016/166966).

las Bases del Régimen Local (LRBRL) por el apartado octavo del artículo primero de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Una redacción que reconoce a los municipios el ejercicio de competencias propias, en los términos de la legislación estatal y autonómica, sobre las siguientes materias: “g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano”⁹.

La movilidad, “a secas”, sin su adjetivación como movilidad urbana ni sostenible, cobra carta de naturaleza con una “identidad propia” –más allá de las competencias genéricas y tradicionales en materia de ordenación del tráfico, urbanismo y medio ambiente urbano– en el elenco de materias respecto de las cuales han de asumir (y de hecho han asumido) competencias los municipios y que ha encontrado ulterior desarrollo en la regulación hecha por las leyes autonómicas.

A mayor abundamiento, la introducción expresa de la movilidad en el mismo plano competencial del tráfico de vehículos, pese a la estrecha conjunción asociativa entre ambos como resulta justamente de lo previsto por el artículo 7.b) del Texto Refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (TRLTCSV)¹⁰, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, obliga a su cabal delimitación. Porque la competencia municipal en materia de movilidad no debe limitarse únicamente a pergeñar medidas de ordenación del tráfico (reducción, restricción del vehículo privado, fomento del transporte público) sin atender a la verdadera base del problema de la movilidad urbana (local) sostenible, que no es otra que la disposición racional de espacios y de usos del suelo¹¹ y

9. Justamente, como ha destacado Carbonell Porras (2014: 100), la letra g) de la nueva redacción dada al artículo 25.1 LRBRL es el resultado de la refundición de la anterior letra b), “ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas”, y de la letra ll), “transporte público de viajeros”, manifestándose con ello la estrecha relación del desplazamiento de personas, ordenación del tráfico en vías urbanas y transporte público colectivo con la idea misma y última de movilidad. *Vid.* también, y en el mismo sentido, Simou (2018: 306-307, 2020: 410-417). Destaca Casado Casado (2015: 256) que se trata, en todo caso, de una materia directa o indirectamente relacionada con el medio ambiente o con fuertes implicaciones sobre el mismo. Y recientemente, insistiendo en la conexión entre sostenibilidad y movilidad a resultas de la competencia municipal del artículo 25.1.g) LRBRL, *vid.* Mora Ruiz (2022: 128). Por último, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 2 de diciembre de 2015 sobre movilidad urbana sostenible, reconoce expresamente que “la movilidad urbana y la gestión del transporte urbano entran dentro del ámbito de competencias de las entidades locales y regionales”.

10. Conforme a este precepto se atribuyen competencias a los municipios en materia de “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...”. De modo que, aunque no se mencione explícitamente la movilidad, no puede perderse de vista que la misma es ordenación de personas y vehículos en un espacio dado (vía urbana).

11. Claramente, el Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación y el Reglamento General de Vehículos, viene a insistir, en este nuevo planteamiento de la circulación de vehículos y peatones, en “la evolución que la sociedad pretende en el uso de los espacios compartidos que constituyen las vías públicas”.

donde proyecta toda su fuerza transversal la planificación urbanística –como tendremos ocasión de comprobar en la parte final de este trabajo con el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible– a la hora de ordenar en el espacio los diferentes usos, entre ellos, también, los usos que demandan y requieren todos los distintos tipos de desplazamientos (movilidad) en la ciudad, tanto los motorizados como los no motorizados. Sustantivamente, pues, el objeto de la ordenación municipal en materia de movilidad no es otro que arbitrar el uso a dar a las vías y los espacios urbanos que soportan el conjunto de desplazamientos que se producen sobre los mismos.

2.2

La movilidad sostenible y su gestión a escala local

2.2.1

La movilidad como servicio y su impacto en la vida local

De un tiempo a esta parte ha fraguado en el imaginario urbano colectivo una nueva dimensión, una nueva frontera de la movilidad que se ha dado en llamar la “movilidad como servicio”. La movilidad como servicio (MaaS)¹², junto a la digitalización en la gestión de la movilidad, está llamada a favorecer cambios en la demanda de transporte y en las tendencias de movilidad personal.

La movilidad como servicio irrumpe con fuerza en las ciudades, rompiendo los moldes tradicionales de las formas de desplazamiento con una amplia gama de opciones integradas de movilidad. De este modo, nos encontramos ante una suerte de “ventanilla única” conformada a través de una herramienta digital –la aplicación de la movilidad como servicio de la que también se hace eco el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible¹³– de diferentes servicios de transporte, información y pago en una interfaz fluida que pone “en venta” y a disposición de los ciudadanos los propios desplazamientos¹⁴ y no los vehículos automóviles.

12. Conocida en la jerga por su acrónimo en inglés *Mobility as a Service*.

13. El artículo 2.1.b) del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible define la aplicación de movilidad como servicio como la “herramienta digital que integra información sobre la oferta de transporte en distintos modos y la pone a disposición de forma individualizada, de forma que el usuario puede decidir las etapas de su viaje optimizando entre los distintos parámetros que proporciona la aplicación, por ejemplo, tiempo, coste, emisiones de CO₂ o maximización de etapas de movilidad activa”. A mayor abundamiento, el artículo 91 del Proyecto de Ley estatal obliga a las Administraciones públicas a fomentar la implantación de aplicaciones de movilidad como servicio y sistemas integrados de pago para el sistema de transporte público, con priorización de los servicios de movilidad cotidiana.

14. Como destaca España Pérez (2019: 35), lo que prima ahora es “la capacidad de adquirir derechos de acceso a los servicios de movilidad”.

Este nuevo “servicio de movilidad”, que posibilita una mejor conexión entre infraestructura, servicio y ciudadanos, es potenciado mediante la movilidad (multi)compartida con la llegada de servicios de *shared mobility* a través de coches, bicicletas y patinetes multiusuario (*car-sharing, ride-sharing, bike-sharing*). Estas nuevas posibilidades de desplazamiento, atendidas por el artículo 2 de definiciones del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible, se apoyan en modelos de negocio de consumo colaborativo “en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares”¹⁵. Se propicia de esta forma un nuevo paradigma de movilidad combinada o multimodal, una movilidad colaborativa¹⁶ con una evidente expansión en el ámbito urbano de las ciudades para los desplazamientos de “última milla”.

Esta nueva fórmula de movilidad propicia una transformación no solo en la forma de consumo del transporte, sino también en el modo de concebir la movilidad por parte de los Gobiernos locales¹⁷, con ruptura del vínculo hasta ahora existente entre movilidad y tenencia/propiedad de un vehículo privado. Porque, sin duda, es constatable la conformación de unos “nuevos” entornos urbanos que ponen a disposición de los ciudadanos servicios de transporte prestados mediante plataformas digitales interconectadas de intercambio. Unos servicios de movilidad bajo demanda¹⁸ o de “transporte a la carta” que permiten a las personas satisfacer sus propias necesidades cotidianas de desplazamiento, e incluso de forma compartida, como una alternativa¹⁹ más a las formas tradicionales de transporte urbano colectivo. O bien como una manera de potenciar la intermodalidad con formas de movilidad privada como los sistemas de coche multiusuario y de coche compartido²⁰, con preferencia, en todo caso, por los vehículos de bajas emisiones.

15. Vid. el término de economía colaborativa o participativa, así definido en el texto principal, conforme se emplea en la Comunicación de la Comisión Europea “Una Agenda Europea para la economía colaborativa” –COM (2016) 356 final–, de 2 de junio, p. 3.

16. Vid., con mayor detalle acerca del alcance y sentido jurídico de la movilidad colaborativa, Carbonell Porras (2019a, 2019b), y sobre sus implicaciones en el ámbito urbano, Carbonell Porras (2022b). Más recientemente, sobre el impacto de la economía colaborativa y los Gobiernos locales, *cfr.* Carbonell Porras (2022a).

17. Tal y como reconoce la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible, “las necesidades de movilidad de las personas son cada vez más diversas y complejas y pueden, y deben, articularse mediante nuevos instrumentos o soluciones creativas” y para ello “la administración está llamada a jugar un papel esencialmente activo”.

18. En lo que ha pasado gráficamente a denominarse como el “*netflix*” de la movilidad.

19. La Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 (p. 13) habla abiertamente de una oferta de movilidad alternativa al coche privado, que sea accesible para todos y razonable en coste, y que no requiera necesariamente de inversión en nueva infraestructura, sino que pueda basarse en el desarrollo de servicios de movilidad.

20. Las ventajas de los vehículos multiusuarios, por lo general de tamaño reducido, más eficientes y con menos emisiones, resultan un elemento indiscutible para una movilidad urbana

Esta transformación de la manera de moverse por la ciudad –que desdibuja los contornos de lo que puede considerarse un servicio público y la simple oferta de servicios privados de movilidad²¹– está llamada a suponer una gran revolución ante la posibilidad que implica usar un vehículo privado, una bicicleta o un patinete y dejarlo aparcado una vez satisfecha la necesidad de desplazamiento, sin preocuparse por su tenencia en propiedad o por el siempre problemático lugar de estacionamiento al llegar al destino requerido. De este modo, el espacio público y su reordenación, así como la forma de reorganizar también la movilidad urbana, pasan a constituir los dos aspectos fundamentales de la apuesta por ciudades más sostenibles, ágiles y flexibles para sus ciudadanos. Porque ganar espacio urbano y que los ciudadanos ganen tiempo también en sus desplazamientos²² es el reto de los Gobiernos locales, en una manifestación evidente de recuperación ciudadana de la ciudad en su movilidad y accesibilidad.

2.2.2

El servicio público municipal de movilidad: una asignatura pendiente

La modificación del artículo 25.2 LRBRL por la LRSAL no ha encontrado, a nuestro modo de ver, justa correspondencia normativa con el tenor del artículo 26 LRBRL, que, no obstante, también fue objeto de modificación parcial por el legislador estatal en 2013. Si bien desde el estricto punto de vista competencial la movilidad ha pasado a tener visibilidad y sustantividad propias de manera separada del tráfico de vehículos y del transporte colectivo urbano, desde la perspectiva de los servicios municipales obligatorios, la movilidad no ha merecido el mismo brillo posicional en el texto de la Ley. Así las cosas, de acuerdo con el artículo 26.1.d) LRBRL, en los municipios de más de 50 000 habitantes sigue resultando obligada la prestación del servicio de “transporte colectivo urbano de viajeros”, sin incluirse alusión alguna a la prestación de un eventual “servicio

realmente sostenible y en proceso de descarbonización. Por ello no es de extrañar el impulso que están recibiendo desde las propias corporaciones locales, con ciertas ventajas sobre el vehículo privado tradicional en materia de reservas de aparcamiento y de acceso a las áreas de tráfico restringido.

21. Como ha explicitado Boix Palop (2019: 100).

22. Un ahorro de tiempo para los ciudadanos que se propicia con la reducción de la congestión vial mediante el uso de semáforos dinámicos e inteligentes y de aparcamientos disuasorios con el fin de que los trayectos puedan realizarse empleando el menor tiempo posible. Es así como el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible destaca en su Exposición de Motivos “el papel creciente de la movilidad multimodal automatizada y conectada y de los sistemas de gestión inteligente del tráfico”.

de movilidad urbana”. Sobre todo, para atender a toda una creciente realidad que, principalmente en las ciudades, está tomando cuerpo a través de nuevas formas de movilidad personal mediante sistemas compartidos de bicicletas, patinetes, *scooters* e incluso coches multiusuarios.

La ausencia de mención a la movilidad como servicio en el artículo 26.1 LRBRL no empaña una realidad sí presente, por contra, desde el punto de vista presupuestario en el día a día de los Gobiernos locales. En este sentido, puede mencionarse la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. En el anexo I de esta Orden se relacionan los códigos de la clasificación por programas de los gastos del presupuesto de las entidades locales y sus organismos autónomos. Una codificación que tiene carácter cerrado y obligatorio para todas las entidades locales en sus niveles de áreas de gasto, políticas de gasto, grupos de programas y programas que están especificados en la misma. Pues bien, el Área de Gasto 1 viene referida a los servicios públicos básicos, comprendiendo “todos aquellos gastos originados por los servicios públicos básicos que, con carácter obligatorio, deben prestar los municipios, por sí o asociados, con arreglo al artículo 26.1”. Y en la misma se incluyen cuatro políticas de gasto básicas, entre las que se recoge de manera expresa²³ la “seguridad y movilidad ciudadana”. Dentro de la concreta Política de Gasto 13 de Seguridad y Movilidad Ciudadana quedan comprendidos todos los gastos de los servicios relacionados con la seguridad y la movilidad ciudadana, “así como las que se refieran a la ordenación del tráfico y del estacionamiento de vehículos”. De modo que, en línea con la modificación del artículo 25.2.g) LRBRL, la movilidad goza de autonomía, no solo sustantiva, sino también en estrictos términos presupuestarios, respecto del tráfico y el estacionamiento de vehículos, pese a estar incluidos dentro de la misma política municipal de gasto. Extremo este que aparece confirmado ulteriormente comoquiera que, dentro de esta Política de Gasto 13 de Seguridad y Movilidad Ciudadana, se relacionan cinco grupos de programas entre los que figura²⁴ de manera expresa la “134. Movilidad urbana”.

La movilidad urbana desarrollada bajo criterios de sostenibilidad no es únicamente una competencia municipal. También representa un servicio de prestación obligatoria pese al incomprensible silencio de la LRBRL²⁵. Y es que la garantía de los desplazamientos urbanos de los ciudadanos no solo

23. Además de vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.

24. 130. Administración general de la seguridad y protección civil. 132. Seguridad y Orden Público. 133. Ordenación del tráfico y del estacionamiento. 135. Protección civil. 136. Servicio de prevención y extinción de incendios.

25. Recientemente, la Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas de Cataluña, identifica (artículo 14) la movilidad sostenible como uno más de los servicios ambientales, junto al del agua o el de los residuos.

se alcanza con el transporte público colectivo urbano de viajeros, que es el único que se menciona de manera expresa en el artículo 26.1.d) LRBRL para los municipios de más de 50 000 habitantes. La movilidad urbana, para ser realmente sostenible y eficiente, debe buscar el necesario equilibrio entre los distintos modos de transporte, colectivos e individuales, en clara apuesta por la intermodalidad en los desplazamientos urbanos. Y esto se demuestra porque, de un tiempo a esta parte, otras formas de movilidad ya han llegado a las ciudades, y en ellas entendemos que también hay una responsabilidad de titularidad municipal en la prestación de esos otros servicios de movilidad. Fenómeno que, en buena lógica, no compromete y, por ende, convive con el juego de otras competencias municipales tradicionales en materia de ordenación y sanción del tráfico y circulación de vehículos por las vías urbanas²⁶. De modo que, paralelamente a la eventual prestación de servicios de movilidad urbana, los municipios también despliegan las competencias que tienen atribuidas en materia de tráfico, circulación y seguridad vial sobre las vías urbanas, así como sobre cualquier espacio abierto a la libre circulación de personas, animales y vehículos. Una ordenación local del tráfico que contempla no solo la ordenación, señalización y dirección del tráfico y circulación de las vías, sino también la regulación de los distintos usos de las vías y los espacios públicos urbanos de tránsito y circulación de personas, animales y vehículos, con la finalidad de armonizar los distintos usos (peatonal, de circulación, de estacionamiento, etc.) para compatibilizarlos con la garantía de la movilidad y fluidez del tráfico.

La futura Ley estatal de movilidad sostenible representa una buena oportunidad para un cambio de paradigma en la concepción clásica o tradicional del servicio municipal de transporte. Una de las cuestiones más destacadas del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible es la conformación de un Sistema Nacional Integrado de Movilidad (Título I), preferentemente configurado en red, y sin perjuicio de las Administraciones competentes sobre los distintos servicios. De modo que, como ocurre con otros sistemas nacionales (de salud, de protección civil...), para facilitar ahora el ejercicio del derecho a la movilidad por parte de los ciudadanos se erige un sistema tendente al ejercicio cooperativo, coordinado y eficiente de las competencias por cada una de las Administraciones públicas territoriales implicadas. Este sistema de movilidad ha de facilitar la movilidad activa y sostenible, pudiendo incluir servicios de transporte público regular,

26. *Vid.* Cano Campos (2011) acerca de la competencia municipal en materia de tráfico. También, y más recientemente, el análisis de España Pérez (2022: 253-269) sobre las competencias locales de ordenación del tráfico en un contexto más amplio de regulación del tráfico urbano como medida de sostenibilidad.

así como servicios de movilidad compartida y colaborativa. Y, como no puede ser de otro modo, las entidades locales, también competentes en materia de transportes y movilidad, han de tener un claro protagonismo en la conformación de ese sistema de movilidad, tal y como resulta de la (futura) creación de la Conferencia Territorial de Movilidad y Transportes (artículo 8) y del Consejo Superior de Movilidad y Transportes Sostenibles (artículo 11).

Así las cosas, si la movilidad sostenible en los entornos urbanos apuesta por fórmulas alternativas al vehículo privado no hay razón para poder proporcionar otras opciones en forma de servicios municipales más allá de los transportes públicos colectivos²⁷. No es casual, además, que, aparte de los sistemas de transporte público colectivo, otros sistemas de movilidad personal compartida, como el préstamo o alquiler de bicicletas públicas, o el uso compartido de vehículos automóviles, representen opciones cada vez más consolidadas en el espacio urbano de nuestras ciudades. Estos servicios de movilidad compartida mediante vehículos de movilidad personal (bicicletas, patinetes, *scooters* e incluso vehículos automóviles propulsados con tecnologías limpias) deben ser también un servicio público local²⁸, como quiera que también están llamados a satisfacer los intereses (en este caso de desplazamiento) de la ciudadanía²⁹ si se quiere avanzar, de una vez por todas y definitivamente, en la descarbonización del transporte y en la sostenibilidad en los desplazamientos por la ciudad.

La movilidad urbana, de igual modo que el transporte colectivo de personas, representa a nuestro juicio un servicio público, básico y esencial, que enraíza perfectamente con la idea de servicio público local, en los términos apunta-

27. Una puerta abierta, siquiera de forma tímida, la establece el artículo 3.2.c) de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de Valencia, cuando atribuye a la Administración local la provisión de los servicios de transporte público dentro de los núcleos urbanos. Concretamente, se mencionan los servicios de transporte público urbano prestados mediante el arrendamiento de vehículos con conductor "u otras modalidades similares".

28. De la misma opinión es Mellado Ruiz (2019: 191), quien habla abiertamente de la prestación de nuevos servicios públicos como es el caso de los sistemas municipales de alquiler de bicicletas.

29. De hecho, no es casual que el artículo 3 bis de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña se intitule "La movilidad como servicio de interés general de carácter universal", pese a que luego el precepto aluda al "conjunto de actividades propias del sistema de transporte público urbano e interurbano integrado de Cataluña". Por otra parte, la tesis aquí defendida se sostiene gracias al marco normativo en materia de régimen local. Así lo vienen a confirmar el artículo 199 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración Local de Aragón; el artículo 199.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja; el artículo 98 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de Madrid, y el artículo 151.1 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de Baleares. En todos estos preceptos citados se preceptúa que "son servicios públicos locales cuantos se prestan para satisfacer los intereses y necesidades de la comunidad vecinal en los asuntos de competencia de las entidades locales". Esta posibilidad de prestar servicios públicos para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal no es una facultad en abierto, como señala Mellado Ruiz (2019: 167), sino en los mismos términos establecidos por el artículo 25 LRBRL y, por ende, de forma coherente con el ámbito competencial así definido.

dos por el artículo 85.1 LRBRL, y que viene a ser prestado (obligatoriamente) por la entidad local como servicio indisponible en el ámbito de sus competencias. A partir de que el ámbito material considerado por la movilidad (urbana) sobre el que los municipios han de tener reconocidas competencias propias es de naturaleza básica prestacional, la conjunción asociativa competencia-servicio resulta ineludible también en esta materia. A mayor abundamiento, esta tesis por el reconocimiento explícito de un servicio público local de movilidad (urbano y sostenible) se acomoda, en todo caso, a la nueva redacción dada por la LRSAL al apartado 3 del artículo 25 LRBRL. Conforme a la misma, y a partir de las competencias municipales en las materias enunciadas en el apartado inmediatamente anterior, se obliga a una evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Conveniencia que, en el caso del eventual servicio público de movilidad urbana sostenible, está fuera de toda duda por su carácter necesario para el libre desenvolvimiento de las personas en la ciudad, lo que no obsta para valorar, en sus justos términos, la incidencia que los principios citados (estabilidad, eficiencia y sostenibilidad financiera) pueden tener a la hora de decidir, no ya su implantación, sino su forma de prestación³⁰. Porque, a nuestro juicio, la LRSAL no da al traste con la esencialidad (obligatoriedad) de un eventual servicio público de movilidad urbana sostenible, por muchas exigencias presupuestarias y financieras que corresponda establecer dentro del nuevo marco de exigencias dispuesto por la propia LRSAL. Es más, en la postura aquí defendida por la que los municipios de más de 50 000 habitantes también vienen obligados a prestar este servicio básico se presume, en cierto modo, la garantía (y la existencia) de la debida cobertura presupuestaria en los términos ya recreados *ut supra*.

Reconocida la movilidad sostenible como servicio público local, el mismo debe ser un servicio reservado a las entidades locales de igual modo que el artículo 86.2 LRBRL hace con el transporte público de viajeros. Un término, el de reserva, que se representa como asunción de titularidad del servicio, justo como ha venido reconociéndose por nuestra doctrina³¹, y que puede deparar, aunque no necesariamente, su prestación en régimen de monopo-

30. Este es el resultado del tenor actual del artículo 85 LRBRL tras la modificación operada justamente por la LRSAL. Porque, en los términos advertidos por Parejo Alfonso (2016: 1925), el código de elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales "pivota ahora, en efecto, sobre la limitación de la opción por la gestión directa" y la preferencia del legislador por las formas de gestión indirecta "que gozan de la presunción legal de sostenibles y eficientes".

31. Del Guayo (2004: 93) insiste acertadamente en la idea de que "(l)a ley que reserva establece el servicio público, lo crea, y no prejuzga el modo en que el servicio va a gestionarse, pues la reserva implica más bien la exclusividad a favor del poder público, sin perjuicio de que *a posteriori* la actividad se conceda a los particulares, se gestione directamente por la Administración de forma monopolística o, por último, se gestione en parte directa y en parte indirectamente".

lio³² (reserva o exclusividad de gestión) cuando se aprecie la concurrencia de circunstancias de interés público legitimadoras de la exclusión de la iniciativa privada³³; porque así lo aconsejen razones de seguridad (vial y ciudadana), salubridad u orden público, sostenibilidad ambiental, o mayor racionalización en la utilización de espacios públicos, más que estrictamente por una cuestión de suficiencia o de rentabilidad puramente económica³⁴.

Sea como fuere, una eventual reserva de un servicio de movilidad se justifica en su esencialidad³⁵, en la necesidad de asegurar, en los desplazamientos urbanos de “último tramo” o “última milla”, la accesibilidad universal, la eficiencia y la sostenibilidad en el uso racional y equilibrado respecto de otros modos de transporte, colectivos e individuales. En suma, servicios esenciales en donde cabe reconocer una indudable impronta económica, y donde la reserva aparece justificada por tratarse de un servicio connatural a la propia entidad municipal y a la propia realidad del objeto sobre el que recae. Ahora bien, otra cosa es la forma de gestión de estos servicios públicos de movilidad urbana al tiempo de su prestación a los ciudadanos, que necesariamente deberá adoptarse sobre la base de los criterios de eficiencia y sostenibilidad (habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente “de entre las enumeradas a continuación”)³⁶. De este modo, la concreta prestación del servicio público de movilidad puede llegar a hacerse incluso de forma directa por la propia entidad local³⁷, bajo un siste-

32. En cuyo caso hay que observar las prescripciones del último párrafo del artículo 86.2 LRBRL y el cumplimiento de los (nuevos) requisitos dispuestos en el artículo 97.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local (aprobado por RDLegislativo 781/86, de 18 de abril) referidos a la conveniencia del régimen de monopolio y a la necesidad de recabar informe de la autoridad de competencia correspondiente.

33. No obstante, en el parecer de la Comisión Nacional de la Competencia –Informe de 13 de marzo de 2013 (IPN 88/13) sobre el Anteproyecto de la LRSAL–, se debe ser lo más restrictivo posible en la lista de reserva al primar por contra el fomento de la competencia efectiva, sobre todo, como es aquí el caso, con los servicios de movilidad en sectores económicos pujantes y que, por tanto, admiten, en principio, presencia del sector privado.

34. Por ejemplo, la necesidad de evitar la proliferación descontrolada de servicios de movilidad urbana, con la consiguiente ocupación de espacios públicos, a lo que se suma también la necesidad de garantizar la intermodalidad de estos servicios de movilidad con el servicio de transporte público colectivo de viajeros.

35. Atendiendo precisamente a la idea de la esencialidad del servicio, conforme la tiene tempranamente reconocida el TC desde la Sentencia 26/1981, de 8 de abril, lo cual es perfectamente traducible ahora al caso de la movilidad urbana. También, desde otro punto de vista, la Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática, incluye la movilidad entre la definición de servicios esenciales (junto al agua, la energía, el saneamiento, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales).

36. De hecho, en esta misma línea se acomoda el fallo del TC (Sentencia 41/2016, de 3 de marzo) sobre la nueva redacción dada al artículo 85.2 LRBRL por la LRSAL. En este sentido, y pese a que el máximo órgano constitucional admite que el (nuevo) artículo 85.2 LRBRL condiciona la autonomía local sin llegar a vulnerarla en absoluto, los entes locales siguen conservando “amplios espacios de opción organizativa” (FJ 14.º) de sus servicios.

37. En este mismo sentido, Boix Palop (2019: 116) defiende la posibilidad de que las autoridades locales creen, junto a su oferta tradicional de red de transporte público, sus propias

ma público de gestión de la movilidad, o bien indirectamente a través de concesiones de servicios³⁸ u otras fórmulas en el marco de la normativa de contratación pública.

En definitiva, la reconfiguración prestacional, en el ámbito municipal, de la garantía de los desplazamientos de los ciudadanos mediante formas sostenibles y eficientes, obliga a una ampliación del contorno tradicional del servicio público de transporte colectivo de viajeros. Esta es, además, la filosofía del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible, en el que abiertamente se reconoce “la posibilidad de incluir la gestión integrada de servicios de movilidad o de infraestructuras vinculadas a los servicios”³⁹. Porque, hoy día, la realidad urbana es más rica y aglutina más posibilidades, por lo que amerita la redefinición del servicio público municipal, que, por ello, ha de pasar a ser un servicio público integral de movilidad urbana y sostenible.

3

La movilidad en la senda estatal de la descarbonización

3.1

La transición verde y digital del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: la movilidad como objetivo estratégico y prioritario

La crisis ocasionada por la COVID-19 ha traído consigo la mayor movilización de recursos en la historia de la UE, con el objetivo inmediato de iniciar la recuperación de las economías y los sistemas productivos de los Estados miembros⁴⁰.

plataformas públicas para compartir automóviles u otros vehículos o bien subsidiar algunas iniciativas privadas, cuando respeten los intereses públicos en materia de movilidad y realicen funciones de servicio público. *Vid.* también Boix Palop (2017).

38. Consideramos, a este respecto, que las posibilidades son variadas, comoquiera que pueden adjudicarse una o varias concesiones de servicios para un mismo tipo de vehículo compartido o bien integrar distintos tipos de vehículos o modos de transporte, individual o colectivo, en una misma estructura de gestión indirecta.

39. A mayor abundamiento, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible se afirma abiertamente que “el derecho a la movilidad no debe limitarse al acceso al transporte público ni a una visión centrada en las infraestructuras, sino que se deben utilizar todos los mecanismos e instrumentos disponibles para permitir satisfacer las necesidades de movilidad sin necesidad de disponer de un vehículo privado motorizado”.

40. El Consejo Europeo, de 21 de julio de 2020, decidió la aprobación de un paquete de medidas de gran alcance y la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación “*Next Generation EU*” por valor de 750 000 millones de euros. El 10 de noviembre de 2020 el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre el paquete que incluye los fondos *Next Generation EU* y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Y, en desarrollo del Programa *Next Generation EU*, finalmente se produce la aprobación del Reglamento (UE) 2021/2014, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia.

El Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MERR) pone a disposición de los Estados miembros apoyo a través de transferencias directas y préstamos, para incrementar las inversiones públicas y acometer reformas tendentes a abordar los principales retos económicos y sociales en la etapa post-COVID. El artículo 17 del Reglamento (UE) 2021/2014 insta a los Estados miembros a elaborar planes de recuperación y resiliencia nacionales para alcanzar los objetivos del artículo 4⁴¹. En el caso concreto de nuestro país, el Gobierno aprobó el 27 de abril de 2021 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “España Puede” (PRTR)⁴². Un Plan tendente a canalizar los fondos destinados por Europa para reparar los daños provocados por la crisis de la COVID-19⁴³.

Por lo que aquí ahora más interesa, las medidas que recoge el PRTR cumplen con los seis pilares establecidos por el MERR y se articulan alrededor de cuatro ejes principales a los que se condiciona la ayuda financiera: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial, y la igualdad de género. Estos cuatro ejes de trabajo se desarrollan, a su vez, en diez políticas palanca de entre las que nos ocupan concretamente dos: i) agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura; y ii) infraestructuras y ecosistemas resilientes. A su vez, estas políticas palanca integran diversos componentes o líneas de acción. Así, para la política de agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura, la Componente 1 descansa en el plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos⁴⁴. Mientras que, en el caso de la política de infraestructuras y ecosistemas resilientes, la Componente 6 aborda la movilidad sostenible, segura y conectada de cara a la digitalización y la sostenibilidad del transporte⁴⁵.

41. Para poder acogerse al MERR los Estados miembros deben presentar planes nacionales de recuperación y resiliencia en los que se definan programas de actuación con el objetivo de intensificar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social, así como acelerar las transiciones ecológica y digital. *Vid.* artículo 18 en relación con lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento (UE) 2021/2014.

42. *Vid.* <https://planderecuperacion.gob.es>. *Cfr.* Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de 29 de abril de 2021, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el PRTR. Cabe apuntar que el 16 de junio de 2021 la Comisión Europea evaluó favorablemente el PRTR español y el 13 de julio de 2021 el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros procedió a su aprobación final.

43. Y al que le ha seguido, a modo de “llave” jurídica para posibilitar su ejecución, el RD-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del PRTR.

44. Donde el objetivo no es otro que impulsar la descarbonización de la movilidad urbana mediante la implantación de zonas de bajas emisiones, la transformación digital y sostenible del transporte urbano y la creación de incentivos a la instalación de puntos de recarga y a la adquisición de vehículos eléctricos.

45. Mediante la Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada materializada en un Programa de apoyo para un transporte sostenible y digital.

El PRTR persigue la movilización de fondos económicos priorizando la inversión en proyectos maduros y con un fuerte potencial tractor a través de subvenciones a fondo perdido a favor de entidades públicas, privadas y particulares. Y en ese escenario definido por el PRTR la movilidad sostenible, segura y conectada se erige como un componente estratégico y prioritario, superando su trascendencia circunstancial dentro de la estrategia española hacia la automatización, digitalización y descarbonización de la economía española.

En efecto, la movilidad constituye una de las *flagship initiatives* (tabla 8 del PRTR) del MERR como sector estratégico. No es casual, por ello, que la movilidad y el transporte constituyan los ámbitos con las mayores previsiones de inversión. En este sentido, la tabla 2 del PRTR recoge los principales programas de inversión previstos en la primera fase del Plan (2021-2023). Entre las inversiones clave destaca, por encima de todas las componentes, la estrategia de movilidad sostenible, segura y conectada, con más de 13 000 millones de inversión total, casi el doble de lo contemplado para el siguiente programa, el de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (con casi 7000 millones de euros de inversión). Y dentro de aquella son las inversiones en la Componente 1 las que concentran todo el interés a la hora de financiar la implantación de zonas de bajas emisiones (ZBE) en municipios de más de 50 000 habitantes, la transformación de la flota de transporte urbano de pasajeros y mercancías con vehículos cero emisiones, y el plan de incentivos a la instalación de puntos de recarga y a la adquisición de vehículos eléctricos.

Con estos presupuestos, la movilidad parece prestarse bien al juego de la transición verde y digital⁴⁶. Descarbonización y digitalización abandonan la reformulación, no solo conceptual, sino también jurídica, de la nueva movilidad. Esta “ductilidad” de la movilidad se confirma por igual en lo verde y en lo digital⁴⁷. Como botón de muestra, el PRTR (p. 72) se refiere a ciertos ámbitos de futuro relacionados con la transición verde y digital, mencionando de forma expresa la movilidad sostenible junto a la eficiencia energética.

46. Así resulta claramente de la Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática. En su considerando 22, párrafo segundo, se afirma que la movilidad sostenible constituye un pilar fundamental para la garantía de la transición ecológica.

47. Empero, en la práctica, el impacto de la movilidad es bien distinto, al presentar un mayor calado ambiental o climático, con una contribución de más del 40 % a la transformación verde, que digital, con una contribución inferior al 10 % (tablas 4 y 5 del PRTR).

3.2

El giro de tuerca en la descarbonización de la movilidad: de sostenible a limpia sin emisiones

La “Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro”⁴⁸ establece una hoja de ruta para un futuro sostenible e inteligente del transporte europeo, con un plan de acción para lograr una reducción del 90 % de las emisiones del sector del transporte de aquí a 2050⁴⁹. Y para la consecución de ese objetivo, la Comisión Europea apuesta, paralelamente, por la descarbonización y la digitalización de la movilidad. Por lo que se refiere concretamente a la descarbonización, la movilidad aparece vertebrada sobre la base de tres pilares en los que la movilidad sostenible (primer pilar) pasa a representarse como una movilidad sin emisiones, lo que resulta de todo punto determinante en el texto de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética⁵⁰ (LCCTE), donde la movilidad sostenible, con el impulso de la electrificación, pasa a concebirse como una movilidad limpia sin emisiones en cuanto que uno más de los aspectos a tener presentes dentro de la estrategia de descarbonización de aquí a 2050. Una movilidad *work in progress*, en proceso normativo de “descarbonización”, que se convierte en una manifestación tangible de la llamada “ambición de una contaminación cero”, como objetivo transversal que contribuye a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas y complementa el objetivo de neutralidad climática para 2050. La movilidad está llamada, así, a experimentar un nuevo giro de tuerca en la senda de descarbonización y de neutralidad climática como oráculos sobre los que emerge la LCCTE⁵¹. En este sentido, la movilidad limpia o sin emisiones cristaliza, desde las bondades cumplidas por la movilidad sostenible, como medida de mitigación claramente reguladora u ordenadora del uso del vehículo privado, sobre todo en aquellos supuestos en los que direc-

48. COM (2020) 789 final, de 9 de diciembre.

49. Ya en el Pacto Verde Europeo –COM (2019) 640 final, de 11 de diciembre– enfatiza cómo el transporte debe ser “infinitamente menos contaminante” (p. 13), sobre todo en las ciudades.

50. La LCCTE representa así un relevante punto de inflexión normativo para el necesario pistoletazo de salida hacia la transformación, no solo económica, sino también energética y ambiental del país. Son muchos los aspectos y cuestiones que están detrás de un texto llamado a representar una auténtica “ventana de oportunidad” hacia un compromiso climático directo y realista de nuestro país a la hora de “facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos”.

51. No es casual que en la LCCTE se insista en medidas para impulsar la movilidad sin emisiones, comoquiera que, en la propia Memoria de análisis de impacto normativo que acompaña al Anteproyecto de Ley, ya se advierte cómo “uno de los cambios más relevantes que debe hacerse para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París es el que incide en la promoción de una movilidad sin emisiones” (pp. 43 y 44).

tamente se desarrolla una auténtica reglamentación del acceso urbano a través de medidas prohibitivas y/o de restricción del tráfico. Desde la LCCTE se fomentan “imperativamente” los medios de transporte no motorizados, el transporte público colectivo y la movilidad eléctrica a fin de reducir los atascos y la contaminación en las calles. Todo ello aderezado desde el Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos, que persigue el impulso de la descarbonización de la movilidad urbana y la mejora de la calidad del aire, con el apoyo a las inversiones necesarias para la creación de ZBE en los municipios de más de 50 000 habitantes.

3.3

La descarbonización efectiva de la movilidad urbana: bienvenidos a los juegos del hambre

La aprobación de la LCCTE ha traído consigo el reto efectivo de la descarbonización como vector clave de la economía y la sociedad en nuestro país. Concretamente, el artículo 14.3 LCCTE impone a los municipios de más de 50 000 habitantes (así como a los territorios insulares) la adopción, antes de 2023, de planes de movilidad urbana sostenible (PMUS⁵²) comprensivos de medidas de mitigación de las emisiones derivadas de la movilidad. La LCCTE aprovecha, así, la amplia funcionalidad de los PMUS⁵³ para convertirlos en beneficiarios de las medidas de mitigación contra las emisiones asociadas a la movilidad urbana. Entre el elenco de las medidas que se recogen en el apartado 3 del artículo 14 LCCTE, un número importante de las mismas lo son en materia de movilidad *stricto sensu*, mientras que otras “nuevas” se refieren a recientes nichos de mercado representados, sobre todo, por las posibilidades llamadas a ofrecer por los vehículos eléctricos. Concretamente, el artículo 14.3 LCCTE recrea hasta nueve medidas⁵⁴, constituyendo la primera de todas la más importante, mediática y problemática, a saber, la implantación generalizada, antes de 2023, de ZBE en los municipios de más

52. El Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible recoge en su artículo 23 el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad, donde, entre otras consideraciones, se detallan las obligaciones para la elaboración de PMUS por parte de las entidades locales.

53. Nos permitimos remitir al lector a nuestras reflexiones al respecto que se encuentran recogidas en Fortes Martín (2021: 147-174).

54. Y que podemos sistematizar en: i) el uso del transporte público colectivo y el cambio modal hacia modos de movilidad de bajas o nulas emisiones; ii) la reducción de los tráficos motorizados y la mejora de la calidad del aire; iii) la propia movilidad sostenible y la integración de los planes específicos de electrificación de última milla en su asociación con las ZBE; y iv) la apuesta por la electrificación con repercusión en la mejora de la calidad del aire.

de 50 000 habitantes para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Que el legislador estatal opte en la LCCTE por el umbral poblacional de los 50 000 habitantes parece encontrar justificación, siquiera sea a efectos puramente indiciarios⁵⁵, en el hecho de que los municipios de más de 50 000 habitantes vienen obligados también a prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros (artículo 26.1.d] LRBRL); materia que, sin confundirse con la movilidad, sí presentan ambas, en estrictos términos competenciales, el mismo radio de acción.

Sea como fuere, el umbral poblacional de 50 000 habitantes⁵⁶ no es un valor absoluto, comoquiera que el párrafo segundo del artículo 14.3 LCCTE abre la posibilidad a que la exigencia de adoptar PMUS con medidas de mitigación para reducir las emisiones derivadas de la movilidad también se imponga a los municipios de más de 20 000 habitantes, “cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire”. Excepción esta que viene a confirmarse también en el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible, cuyo artículo 25.1 prescribe, sin perjuicio del artículo 14 LCCTE, la aprobación de un PMUS simplificado⁵⁷ para los municipios de más de 20 000 y menos de 50 000 habitantes.

Según el INE, y a partir de los datos del Registro de Entidades Locales, de los 8131 municipios de nuestro país, 148 de ellos cuentan con una población superior a 50 000 habitantes. Esto mismo atestigua que la obligación de contar con un PMUS y la implantación de ZBE afectan a un porcentaje residual del 1.82 % de la realidad municipal. Sin duda, se trata de un dato muy pobre⁵⁸ si lo que se pretende es impactar con una profunda descarbo-

55. Una justificación que, salvo error u omisión nuestros, no encontramos ni en la Memoria de análisis de impacto normativo que acompañaba al Proyecto de Ley, ni en la propia Exposición de Motivos de la Ley, ni en la propia tramitación parlamentaria de la que acabaría siendo la LCCTE.

56. El umbral poblacional de los 50 000 habitantes resulta un tanto discutible, tal y como ya hemos tenido ocasión de precisar en otro momento y lugar (Fortes Martín, 2022: 375-377), por el efecto de igualación de realidades municipales que provoca al fijar un umbral, no razonado ni explicado, de 50 000 habitantes en un escenario en el que no puede ser la misma la situación de las principales ciudades del país que la de aquellos otros municipios que superan, por poco, la cifra de 50 000 habitantes.

57. De esta forma, el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible corrige el efecto perverso creado por la LCCTE donde en poblaciones con menos de 50 000 habitantes, pero en todo caso con más de 20 000 habitantes e, incluso, en algunas capitales de provincia, no resultara obligatoria la aprobación de un PMUS pese a sus volúmenes de tráfico y desplazamientos en algunos de sus puntos urbanos o interurbanos, así como por razón de otros condicionantes de tráfico, urbanísticos, culturales o ambientales. Es más, el artículo 25.2 del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible contempla la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan recomendar o exigir a municipios no incluidos en el apartado anterior la aprobación de PMUS.

58. Ello sin contar ahora con otros 410 municipios de más de 20 000 habitantes que también pueden venir obligados en los términos apuntados *ut supra*. Pero considerando los 148

nización en el conjunto del territorio nacional. Ahora bien, detrás de esta decisión del legislador de situar el foco en los municipios de más de 50 000 habitantes puede encontrarse, aparte de la razón sustantiva de tratarse de municipios que vienen obligados a prestar el servicio de transporte colectivo urbano de pasajeros, una justificación económica y/o presupuestaria. Y es que el argumento financiero pesa sobremanera, ya que, de inicio, se ha decidido como suficiente subvencionar las obligaciones de únicamente los 148 municipios de más de 50 000 habitantes. Es así como la obligación de establecer PMUS e implantar ZBE a los municipios de más de 50 000 habitantes ha venido acompañada de un “colchón” financiero en forma de ayudas por más que muchos de estos municipios sean solventes, dispongan de unas arcas públicas saneadas o, como en el caso de las dos principales ciudades del país –por sus propias necesidades concretas en la lucha por mantener unos niveles aceptables de calidad del aire marcados por la Directiva 2008/50, de 21 de mayo, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa–, vayan a la cabeza en el establecimiento de ZBE. Porque a nadie se le escapa que la movilidad cuesta dinero y, en los últimos tiempos, está conduciendo a los municipios a un auténtico *sudoku* presupuestario para que las cuentas cuadren. Es más, la planificación de la movilidad sostenible se ha venido fomentando vía condicionamiento financiero hasta el punto de que el legislador estatal (artículo 102 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible –LES–) ya supedita la concesión de cualquier ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o locales con destino al transporte público urbano o metropolitano, y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (DA 84.^a de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de PGE para el año 2023), a la disponibilidad de un PMUS previamente aprobado. También ahora la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de ZBE y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, obliga (artículo 5.4) a las entidades locales potencialmente beneficiarias de una ayuda para la implantación de ZBE a tener aprobado y vigente un PMUS al tiempo de presentar su solicitud. Es así como se sigue constatando una suerte de “tutela estatal” sobre los municipios a la hora de verse obligados a reconducir sus estrategias de descarbonización por el “camino” fijado, a golpe de talonario, por el Gobierno de la nación, lo que puede llegar a entrañar una intromisión en toda regla en las competencias locales propias.

municipios una vez comenzado el año 2023, solo 19 de ellos han mostrado estar en condiciones de cumplir con la obligación de instaurar ZBE a partir del 1 de enero de 2023, esto es, el 13 %, lo que representa únicamente el 0,23 % del total de los municipios afectados por la obligación.

4

El coste de la descarbonización y su impacto en la movilidad: el “rally” municipal de las zonas de bajas emisiones

4.1

Las zonas de bajas emisiones y su encaje en el puzle local

El artículo 14.3 LCCTE enumera, entre las medidas de mitigación llamadas a reducir las emisiones derivadas de la movilidad que al menos deben incluirse en los PMUS, “el establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023”⁵⁹. No es casual que la primera de las medidas de mitigación mencionadas en la LCCTE sea la fijación de ZBE, en un claro guiño a la conjunción asociativa que mantienen los PMUS con los planes de calidad del aire. De hecho, tanto la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 ya apuntan a la generalización de la limitación de acceso a los vehículos más contaminantes en las áreas centrales de las ciudades de más de 50 000 habitantes, lo que entraña un cambio modal con reducción del tráfico de pasajeros en entornos urbanos de un 35 % hasta 2030.

La LCCTE, pero no el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible, define las ZBE⁶⁰ en el mismo artículo 14.3, si bien sin determinar un régimen mínimo para las mismas, proyectando, de esta forma, igual silencio que la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección del ambiente atmosférico, y que el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Esta laguna se ha cubierto con la aprobación del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las ZBE. Disposición dictada al amparo de la habilitación de desarrollo prevista en la disposición final sexta LCCTE y que entró en vigor (disposición final cuarta) el día siguiente de su publicación en el BOE, esto es, el 29 de diciem-

⁵⁹. Recuérdese que el Proyecto de Ley de cambio climático se refería al establecimiento de ZBE no más tarde de 2023, lo que permitía eventualmente su creación a lo largo de 2023. Con la versión final publicada de la LCCTE la implantación de ZBE es más estricta, por cuanto se tiene que producir en todo caso, y a más tardar, el 31 de diciembre de 2022.

⁶⁰. Como “el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente”. Contrasta, sin duda, esta definición con la más escueta y convencional recogida en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/estrategia_esp_movilidad.aspx), en la que las ZBE constituyen “zonas donde se limita la entrada de más vehículos contaminantes”. Resulta paradigmático que el anexo I, apartado 9, del RD 1052/2022 obligue a incorporar en el contenido mínimo del proyecto de ZBE “un análisis jurídico de la naturaleza de la ZBE”.

bre de 2022, lo que no deja de resultar un tanto sorprendente comoquiera que el mandato de contar con ZBE para los municipios de más de 50 000 habitantes debe producirse “antes de 2023”⁶¹.

El Real Decreto 1052/2022 dispone los requisitos mínimos que deben satisfacer todos los proyectos de ZBE aprobados por las entidades locales en cumplimiento de la obligación del artículo 14.2 LCCTE. Tal y como recogía el Anteproyecto de Ley estatal de movilidad sostenible (DA 7.^a), aunque no finalmente el Proyecto de Ley estatal remitido al Congreso, la definición y regulación de las ZBE es competencia de las entidades locales a través de sus ordenanzas municipales. Ahora bien, no deja de resultar sorprendente que la regulación de las ZBE corresponda a las entidades locales “en el marco del desarrollo de sus competencias en materia de medio ambiente urbano”, sin que en ningún momento el artículo 2.2 del Real Decreto 1052/2022 aluda también a la competencia en materia de movilidad y tráfico⁶². Ahora bien, aunque en un principio pudiera llegar a inferirse que dentro del “medio ambiente urbano” se encuentra también la movilidad sostenible, la propia consideración de medio ambiente urbano contenida en el artículo 25.2.b) LRBRL destierra esa primera impresión. Porque en ese precepto se señala que por medio ambiente urbano se entiende, “en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”, sin mención alguna a la movilidad sostenible, ni mucho menos a la implantación de ZBE.

Sea como fuere, una ZBE entraña un área delimitada en la que, justamente, por razón de circunstancias de índole ambiental y climática, van a operarse restricciones y/o limitaciones a la circulación de vehículos a motor⁶³ a partir de la habilitación contenida en el artículo 16.4 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. También desde la propia LCCTE, donde se procede a la institucionalización definitiva de las ZBE como medida de mitigación generalizada en los municipios de más de 50 000 habitantes, pero no en el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible, donde se echa en falta una mínima mención a las ZBE en su correspondencia con la LCCTE y con el Real Decreto 1052/2022.

61. No obstante, la DT única del propio RD 1052/2022 contempla un período de 18 meses de adaptación a sus previsiones para las ZBE ya fijadas con anterioridad a su entrada en vigor.

62. Por contra, la DF 1.^ª del RD 1052/2022 ampara la aprobación de la disposición reglamentaria en el doble título competencial del artículo 149.1.23 CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente) y del artículo 149.1.21 CE (tráfico y circulación de vehículos a motor).

63. Para el análisis detallado de las limitaciones o restricciones del tráfico rodado en las ciudades, particularmente por motivos ambientales, remitimos al lector al trabajo de Sánchez Sáez (2019).

Cabe tener presente que esas restricciones que operan dentro de una ZBE no se adoptan necesariamente por la mejora de la movilidad sostenible. Más bien, su adopción viene motivada por otras razones de interés público que suponen, también y en definitiva, una mejora (indirecta) de la movilidad en general. De modo que, en la LCCTE, el establecimiento de ZBE y las limitaciones y/o restricciones a la circulación asociadas a las mismas son una consecuencia accesoria, un instrumento medial de la consecución de otros fines prevalentes como la calidad del aire, la mitigación del cambio climático, la mejora de la salud de las personas y la calidad de vida urbana⁶⁴. Se demuestra con ello que, pese a no contar con todo el protagonismo, la movilidad sostenible está latente, entre las finalidades a cumplir por una ZBE, a la hora de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero con la menor utilización del vehículo privado y una mayor recuperación del espacio público para el peatón.

A mayor abundamiento, el establecimiento de ZBE está llamado a convertirse, bajo la égida de la LCCTE, en “principal fuerza motriz impulsora del cambio modal”, conforme se postula en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, de cara a la transformación de las ciudades para garantizar la mejora de la calidad de vida a través de la mejora de la calidad del aire. Pero ese cambio modal no puede obviar la necesidad de considerar la realidad de las personas y sus posibilidades de desplazamiento, de forma que la implantación de ZBE no acabe provocando un efecto barrera y un auténtico obstáculo a la movilidad urbana de determinados colectivos de personas.

En efecto, el reconocimiento explícito del derecho a la movilidad como derecho subjetivo de los ciudadanos en el artículo 4 del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible se refuerza con determinados aspectos inclusivos de la movilidad. Porque la movilidad inclusiva pasa a ser el *core* de los sistemas de movilidad en el ámbito urbano. Pese a que el texto del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible se preocupa por incluir referencias expresas a la movilidad inclusiva⁶⁵, empero, de manera incoherente a nuestro modo de ver, entre los principios rectores de la futura norma (sostenibili-

⁶⁴. La liberación del uso circulatorio de espacio físico para combatir el efecto de isla de calor; la mejora de la permeabilidad del suelo; y el favorecimiento de la renaturalización, la conectividad natural y la mejora de la biodiversidad urbana, entre otros extremos que contribuyen, justamente, al aumento de la calidad de vida en las ciudades.

⁶⁵. Al recoger una definición expresa de la movilidad inclusiva en el artículo 2; el fomento de la movilidad inclusiva en las guías de buenas prácticas de movilidad; la movilidad inclusiva para personas con necesidades especiales (artículo 30); y en las actuaciones de regulación y promoción de la introducción progresiva de los vehículos automatizados en el sistema de transportes por parte de las Administraciones públicas, con protección de los derechos de las personas en el desarrollo de esta tecnología y de los datos, con aseguramiento de que la movilidad sea inclusiva y accesible (artículo 80).

dad, digitalización) no se incluye la integración ni la inclusión más allá de las menciones indirectas a la cohesión social y territorial y al fomento de la ciudad de proximidad. No se alcanza a comprender la falta de reconocimiento de la inclusión como un principio rector de la movilidad cuando el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible se preocupa, en su artículo 1.2.a), de disponer que el objeto de la Ley es “establecer los principios generales que permitan el desarrollo de un sistema integrado de movilidad para todos los ciudadanos y las ciudadanas, seguro, sostenible, accesible, inclusivo y digitalizado, a un coste razonable para el usuario y el conjunto de la sociedad”. Tampoco el Real Decreto 1052/2022 menciona la inclusión ni la apuesta por una movilidad inclusiva entre el contenido mínimo del proyecto de ZBE del anexo I. Sí se obliga a realizar (apartado 11 del anexo I) un análisis de impacto social, de género y de discapacidad “con especial énfasis en los grupos sociales de mayor vulnerabilidad, tanto desde la perspectiva de beneficios para la salud como de limitación individual de la movilidad”. Y es que la implantación de ZBE puede atentar contra una movilidad inclusiva y realmente equitativa. Las ZBE, sin duda alguna, fuerzan hacia un cambio modal donde pueden llegar a generarse importantes diferencias socioeconómicas entre aquellos ciudadanos que se puedan seguir permitiendo vehículos privados, más costosos, y que al contar con etiqueta ambiental⁶⁶ estén autorizados a circular por las ZBE, y los ciudadanos con menos recursos, con vehículos más viejos y, por ende, más contaminantes, que se ven obligados a variar sus hábitos de desplazamiento ante la menor capacidad económica para afrontar la renovación de sus vehículos.

La movilidad es sostenible, pero además debe ser “social”, por inclusiva, al albergar un elevado componente de equidad social a la hora de garantizar el derecho a desplazarse de los ciudadanos, de forma que el acceso a los diferentes servicios (educación, sanidad, empleo, ocio, bienes) que ofrece la ciudad sea posible para todos ellos, y en igualdad de oportunidades, con independencia de su estatus (motorizado o no). De lo contrario, una movilidad descarbonizada, pero artificialmente cerrada o restringida únicamente a los más privilegiados o a “los que se lo puedan permitir”, es un factor indudable de exclusión social, de desigualdad y de pobreza. Pese a la importancia de las ZBE, no puede perderse de vista la necesaria disposición de usos del sue-

66. Las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 21 de marzo de 2022 (ROJ: STSJ CAT 1577/2022, STSJ CAT 1578/2022, STSJ CAT 1579/2022) recaídas sobre la ZBE en la ciudad de Barcelona, afirman que “el sistema de distintivo ambiental DGT, que excluye a los vehículos por razón de su antigüedad, unido a su rigidez, por la falta de alternativas viables para homologar los vehículos sin distintivo, implica que la movilidad en las ZBE en las zonas prohibidas se condicione a la capacidad económica del titular para proceder a la adquisición de un vehículo con distintivo ambiental”.

lo con criterios sostenibles, pero también sociales de movilidad, en aquellos ámbitos urbanos donde pasa a restringirse y/o prohibirse el acceso a los vehículos privados contaminantes.

4.2

El paquete de ayudas para la implantación de zonas de bajas emisiones

El “golpe” financiero que para muchos municipios ha supuesto y sigue suponiendo la implantación obligatoria de ZBE se ha intentado amortiguar por el Gobierno de la nación con las bondades de los fondos *EU Next Generation*. De este modo, se ha articulado un programa específico de ayudas por el que se canaliza el plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos como parte de la inversión de la Componente 1 del PRTR. Este paquete de ayudas aparece regulado por la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto⁶⁷. El objeto de la Orden TMA/892/2021 es establecer las bases reguladoras y la primera convocatoria pública para la concesión de subvenciones nominativas a entidades locales destinadas a la financiación de actuaciones⁶⁸ integradas en el programa para la implantación de ZBE y la transformación del transporte urbano y metropolitano.

Pese al bienintencionado propósito de contribuir al sostenimiento financiero de los municipios que se ven obligados a soportar la carga de instaurar ZBE, el paquete de ayudas nace adoleciendo jurídicamente de una serie de mínimas certezas. En este sentido, no deja de resultar sorprendente que antes de conocerse el régimen jurídico acabado de las ZBE mediante el Real Decreto 1052/2022 se aprobaran las ayudas tendentes a su establecimiento. De forma que la implantación de las ZBE se ha venido produciendo “un tanto a ciegas⁶⁹” por parte de las entidades

⁶⁷. Ulteriormente modificada por la Orden TMA/354/2022, de 25 de abril, y la Orden TMA/1012/2022, de 20 de octubre.

⁶⁸. Concretamente, el programa de ayudas se estructura en cuatro líneas de actuación: a) actuaciones de implementación de ZBE que recojan el conjunto de inversiones que requiere su puesta en funcionamiento; b) medidas destinadas a la transformación digital y sostenible del transporte público e impulso a la movilidad saludable; c) actuaciones de transformación de flotas de transporte público con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva de Vehículos Limpios; y d) actuaciones de digitalización que redunden en una mayor eficacia en la gestión del tráfico y del transporte y la gestión de la demanda, así como en el análisis de información. El listado completo y detallado de actuaciones potencialmente subvencionables se recoge en el artículo 34 de la Orden TMA/892/2021.

⁶⁹. Bien es cierto que, con el fin de posibilitar el desarrollo de las ZBE, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha elaborado, en colaboración con la FEMP, unas

locales, comoquiera que el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, regulador de las ZBE, con el fin de disponer de una legislación homogénea en todo el territorio nacional para facilitar el establecimiento de ZBE, se ha aprobado a escasos días de hacerse obligatorio el cumplimiento del mandato del artículo 14.3 LCCTE.

Por otra parte, se ha pergeñado un paquete de ayudas que se dirige a posibilitar, principalmente, la implantación de ZBE, con una provisión de 1500 millones de euros⁷⁰, con la anomalía de tomar por igual la realidad de todos los municipios de más de 50 000 habitantes (y territorios insulares), sin discriminar la situación completamente distinta de los municipios que alcanzan por poco⁷¹ esa cifra, y que pueden tener más dificultades, de la que presentan, por contra, las capitales de provincia o las seis principales ciudades del país.

A partir de su definición inicial, la ulterior puesta en marcha de las ayudas a las ZBE no ha podido ser (y continúa siendo) más accidentada, demostrándose con ello que la consecución de la descarbonización no es tan solo una cuestión de voluntad, sino también de tiempo y, sobre todo, de dinero. Porque una vez hecho público el anuncio⁷² de la Resolución Provisional de la Secretaría General de Transportes y Movilidad de concesión de las ayudas de la primera convocatoria, se revela que no hay ayudas para todas las solicitudes, por existir un remanente de crédito insuficiente⁷³. Esta falta de remanente de crédito suficiente, sumada a la dilación en la adjudicación

Directrices para la creación de ZBE que se hicieron públicas en noviembre de 2021. Estas Directrices se han convertido en el documento guía para la instauración de las ZBE hasta la aprobación del RD 1052/2022, que fija homogéneamente los requisitos mínimos que deben cumplir todas las ZBE. Pero incluso una vez en vigor el RD 1052/2022, su artículo 10.1 reconoce que para la elaboración del proyecto de ZBE se podrán seguir utilizando, como referencia, las Directrices del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

70. La cuantía total máxima de las ayudas a conceder en el marco de la primera convocatoria es de 1000 millones de euros con cargo a las anualidades 2022 y 2023, y de 500 millones de euros en la segunda convocatoria (de 2024). Empero, está previsto el empleo de una cuantía adicional máxima de 50 millones de euros.

71. Más aún, tampoco se discrimina la realidad de aquellos municipios que no llegan a los 50 000 habitantes, pero que cuentan con más de 20 000, disponen de un servicio de transporte público colectivo urbano interior, un PMUS aprobado, y que, por todas las anteriores razones, también pueden ser beneficiarios de las ayudas conforme a la Orden TMA/892/2021.

72. Ese anuncio, de fecha 23 de febrero de 2022, declaró admitidas al procedimiento de revisión y evaluación un total de 262 solicitudes, anulando otras 8 solicitudes adicionales por petición expresa de las entidades interesadas. Finalmente, y tras una serie de inadmisiones por incumplimiento de los requisitos de elegibilidad establecidos en las bases reguladoras de la convocatoria, así como también por no superarse los umbrales mínimos de puntuación requeridos en cada fase de valoración, un total de 179 solicitudes (que representan 656 actuaciones) cuentan con subvención aprobada.

73. La Orden TMA, de 20 de mayo de 2022, por la que se conceden las ayudas a municipios en la primera convocatoria, deja fuera y desestima 50 solicitudes (Anexo III) por agotamiento del crédito disponible.

de las ayudas a las solicitudes en reserva, tras las renunciadas producidas, ha provocado la demora en la publicación de la Resolución definitiva de adjudicación. Esta circunstancia dificulta que las entidades beneficiarias puedan cumplir el primer hito de gestión establecido en el artículo 39.2 de la convocatoria, a la hora de certificar el inicio de los procesos de licitación de las actuaciones objeto de subvención antes del 30 de abril de 2022, lo que ha obligado al Gobierno a reaccionar flexibilizando⁷⁴ el plazo inicialmente dispuesto, retrasándolo, pero únicamente por dos semanas, hasta el 15 de junio de 2022.

4.3

La letra pequeña del programa de ayudas: lo que (des)espera a los Gobiernos Locales

Dejando a un lado ahora el incumplimiento en el que han incurrido la mayor parte de los municipios –por no contar, antes de 2023⁷⁵, con una ZBE operativa–, cabe centrarse en la situación de aquellos otros municipios solicitantes y/o beneficiarios de las ayudas. Porque a la de por sí compleja gestión diaria de la realidad local en municipios con un volumen poblacional considerable se suma una nueva dificultad (urbanística y ambiental) en forma de implantación forzada y “a toda prisa” de ZBE en pleno proceso urbano de descarbonización. Ello, además, en un contexto inédito hasta ahora para una Administración como la local que, pese a las reformas normativas emprendidas⁷⁶, no goza aún de toda la flexibilidad, agilidad y capacidad de respuesta que demandan las problemáticas ciudadanas en un escenario de emergencia climática. Sin duda, ser beneficiario de

74. Modificando para ello la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la Orden TMA/354/2022, de 21 de abril.

75. No deja de resultar sorprendente que la Orden TMA/892/2021, que además dispone el régimen de la primera convocatoria, enfatice que, de cara a contribuir a los objetivos finales del PRTR y garantizar el efecto transformador en la economía “con la mayor prontitud posible”, las actuaciones a financiar deban ser lo suficientemente maduras y solventes técnica y financieramente como para que puedan estar efectivamente implantadas y en funcionamiento “antes de diciembre de 2024” y puedan cumplir todos los hitos y objetivos establecidos para el uso de los fondos europeos. De modo que cabe constatar un desacoplamiento temporal entre la obligación sustantiva de la LCCTE (antes de 2023) y la fórmula subvencional de la Orden TMA/892/2021, que toma el 2023 como simple punto de partida financiero y no como fecha límite.

76. Es el caso del RD-ley 36/2020, por el que se acometen diversas reformas de la gestión presupuestaria de manera que se agilizan algunas modificaciones presupuestarias, las transferencias de crédito, la aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, o se permite a las entidades locales que, directamente y sin autorización del pleno, puedan tramitar gastos plurianuales, siempre que el objeto de todas estas actuaciones sean los proyectos financiados con cargo al PRTR.

una de estas ayudas constituye un importante espaldarazo cuando no un verdadero logro político, no se olvide, en un año electoral como el 2023, ante el elevado coste que supone acomodar ambientalmente la movilidad y la reordenación urbanística del tráfico rodado de toda una ciudad. Pero tampoco puede perderse de vista el coste procedimental o burocrático al que tienen que hacer frente las entidades locales beneficiarias, donde las exigencias habituales de los programas de subvención se han visto acentuadas considerablemente por encontrarnos ante un tipo de ayudas soportadas por los fondos *EU Next Generation*. Porque tan beneficioso es estar en disposición de recibir un montante económico de modo rápido y efectivo, como perjudicial es verse involucrado en una espiral administrativa de preparativos y justificaciones sin parangón hasta ahora bajo los postulados de la legislación general de subvenciones. De entrada, las entidades locales solicitantes de ayuda se ven compelidas a cumplir con unos estrictos requisitos en sus actuaciones presentadas (artículo 5.1 de la Orden TMA/892/2021). A ello se suma que la actuación cuya subvención se solicita ha de ser “suficientemente madura”⁷⁷ y “solvente técnica y financieramente”, lo que a su vez introduce grandes incógnitas y siembra de dudas la decisión de las entidades locales para atreverse finalmente a dar el paso y presentar sus actuaciones.

A mayor abundamiento, y superado este primer filtro, una vez obtenida la ayuda recaen sobre las entidades beneficiarias, además de las obligaciones contenidas en las bases reguladoras, las recogidas en el artículo 19 de la Orden TMA/892/2021. El resultado último es un férreo escrutinio ante el obligado cumplimiento de los mecanismos reforzados de evaluación de proyectos, de control de ejecución y de rendición de cuentas de un régimen subvencional claramente “blindado” por razones obvias. Régimen que, por razón de su inserción en el MERR, no responde cabal y miméticamente a los presupuestos tradicionales de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, sino que, más bien y por superposición, presenta una justificación y control de las actuaciones subvencionadas mucho más exigente, para el que muchas entidades locales no cuentan con la debida *expertise* y a las que, a buen seguro, les ha cogido (o cogerá) “con el pie cambiado”.

⁷⁷. La propia Orden TMA/892/2021 reconoce “la necesidad de que las solicitudes de ayudas se refieran a actuaciones con alto grado de madurez que permita su ejecución en los plazos ajustados del Plan de Recuperación”. De hecho, el artículo 12.1.a) relativo a los criterios de valoración detalla que la madurez de la actuación se puntúa con 40 de los 75 puntos totales, teniéndose en cuenta el estado de preparación de las actuaciones propuestas y la disposición a iniciar la ejecución de las actuaciones lo antes posible y concluir las de manera exitosa en el plazo previsto.

En efecto, comoquiera que este programa de ayudas está financiado con cargo a los fondos *EU Next Generation*, todas las actuaciones subvencionadas deben cumplir, además de con el Real Decreto-ley 36/2020, con lo dispuesto por la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR, y por la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de las componentes del PRTR. La ejecución del MERR, a través del PRTR, obliga a los Estados miembros a establecer un sistema de control interno eficaz y eficiente, lo que ha provocado diversas adaptaciones de los mecanismos clásicos de control, basados principalmente en la certificación del gasto, para pasar a sustentarse a partir de ahora en sistemas de información de gestión y seguimiento, así como, constituyendo la principal novedad, en el cumplimiento de ciertos hitos y objetivos según la Decisión de Implementación del Consejo (artículos 11 y 3 de la Orden HFP/1030/2021). Porque, con independencia de la flexibilización en los plazos de licitación, sigue manteniéndose la obligatoriedad del cumplimiento de los hitos de adjudicación y objetivos de terminación establecidos en el artículo 39 de la convocatoria para cada una de las actuaciones financiadas⁷⁸, de manera que es causa de pérdida de la subvención y obligación de reintegro de las cuantías percibidas el incumplimiento en los hitos en cuanto a obligaciones de licitación, adjudicación o terminación de las actuaciones cuando no se pueda garantizar el cumplimiento de los objetivos globales comprometidos para la Componente 1 del PRTR. A ello se suman, además, la puesta en escena de nuevos compromisos y la necesidad de justificar las ayudas recibidas, una vez ejecutadas las acciones subvencionadas, de forma extremadamente rigurosa (artículos 23 y 40 de la Orden TMA/892/2021).

Por último, el hándicap de las penalizaciones que, a buen seguro, llegarán y a las que se verán expuestos muchos Gobiernos locales por los

⁷⁸. Las entidades locales beneficiarias deben certificar haber adjudicado al menos el 60 % de la subvención concedida antes de la conclusión de noviembre de 2022 sin perjuicio de la finalización de todas las actuaciones dentro del plazo establecido en la convocatoria (hasta diciembre de 2024, prorrogable de manera extraordinaria hasta un máximo de un año adicional más). De lo contrario, se penaliza aplicando una reducción del 5 % en el importe del pago anticipado correspondiente a la anualidad 2023 por cada mes de retraso o fracción respecto a dicha fecha hasta que se acredite que se ha adjudicado dicho importe mínimo, siendo la subvención concedida reducida en una cuantía equivalente al importe detruido de este pago anticipado. No obstante lo anterior, el incumplimiento de este hito en la fecha original puede conllevar la pérdida de la subvención y la obligación de reintegro de las cantidades ya percibidas, al menos cuando el incumplimiento impida el retorno de fondos europeos al Tesoro, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.5 de la Orden TMA/892/2021.

posibles retrasos no solo en la fecha de entrada en funcionamiento de las ZBE, sino también en la certificación de la adjudicación de la subvención concedida. A lo que cabe añadir la sombra que siempre planea del reintegro de la totalidad de la ayuda en caso de un eventual incumplimiento que se puede producir, no tanto por el hecho de que, a fecha 1 de enero de 2023, no haya ninguna ZBE implantada, como por no mantener operativa una ZBE⁷⁹ durante al menos cinco años desde su puesta en funcionamiento (artículo 5 de la Orden TMA/892/2021). Se demuestra con ello que la descarbonización urbana no es un proceso con una fecha de fin claramente definida, ya que no consiste únicamente en llegar a tiempo y cumplir con la ejecución y justificación de la ayuda, así sin más, implantando las ZBE, y, a partir de entonces, “olvidarse del asunto”. La “letra pequeña” del programa de ayudas, y donde este ya no alcanza, obliga a los Gobiernos locales a un “salto sin red”, trasladándoles una auténtica “patata caliente” a la hora de apuntalar presupuestariamente y sostener en el tiempo una actuación altamente costosa y para la cual se ha de acreditar que se dispone, por sí mismo y con medios propios, de los recursos técnicos y financieros necesarios. Esto mismo explica que, siendo consciente del efecto que puede llegar a provocarse en la realidad local, el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible arbitre una suerte de “desahogo financiero” al prever la creación de la tasa por aprovechamiento especial de la ZBE⁸⁰. Pese a que el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible justifica la creación de esta nueva tasa en “la ampliación del catálogo de medidas que los municipios pueden adoptar para garantizar la adecuada calidad del aire en sus términos municipales y minorar las emisiones producidas por los vehículos a motor”, sin duda alguna nos encontramos ante una jugosa fuente de ingresos para las arcas municipales de cara a contribuir al sostenimiento económico de las ZBE que, a buen seguro, será utilizada masivamente.

79. Lo que supone instaurar un sistema de monitorización y seguimiento continuo, conforme al artículo 12 del RD 1052/2022, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas adoptadas y el cumplimiento de los objetivos establecidos.

80. La DF 2.ª del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible procede a la modificación de los artículos 20.3 y 24.1 del RDLegislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, con el fin de habilitar a los municipios a introducir una tasa por la circulación de vehículos que superen los límites o categorías máximas de libre circulación estipuladas en las ZBE. Concretamente, la circulación por las ZBE de otros vehículos de los seleccionados por los municipios pasa a considerarse un “aprovechamiento especial del dominio público al permitirse la circulación pese al nivel de contaminación que genera el vehículo”. Aprovechamiento especial que puede ser gravado a través de la correspondiente tasa municipal sin perjuicio de las excepciones a establecer en función de la propiedad del vehículo o su pertenencia a ciertos servicios públicos.

5

Una new age local para la movilidad urbana

5.1

Esperando la futura Ley estatal de movilidad sostenible

El legislador estatal ha querido dejar espacio para una regulación integral de la movilidad sostenible en un texto normativo *ad hoc* distinto de la LES y la LCCTE. Ya desde la propia LES, su disposición adicional decimonovena obligaba al Gobierno a presentar, en el plazo de los seis meses siguientes a su aprobación, un Proyecto de Ley de movilidad sostenible con el fin de sentar las bases para el fomento de la accesibilidad y la movilidad sostenibles, el reforzamiento de la seguridad del tráfico de personas y mercancías y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Un Proyecto de Ley del que, desafortunadamente, no se tuvo noticia, habiéndose, consiguientemente, excedido el plazo previsto, no solo ya por la propia disposición adicional decimonovena LES, sino incluso, precedentemente, por la disposición adicional séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. De otro lado, la disposición final octava LCCTE contempla la remisión, por parte del Gobierno, de un Proyecto de Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte, "con objeto de reforzar y complementar el cumplimiento de las medidas de promoción de la movilidad sin emisiones establecidas en esta Ley". La LCCTE viene de este modo a cerrar el marco normativo propicio para la aprobación de una Ley estatal de movilidad sostenible y financiación del transporte público como producto final de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030.

La futura Ley estatal de movilidad sostenible constituye uno de los objetivos visibles de la Componente 1 del PRTR. De hecho, el PRTR establece, dentro de las reformas de la Componente 1, la aprobación de la Ley de movilidad sostenible para, entre otras consideraciones, y por lo que más afecta a las entidades locales, regular las actividades relacionadas con el transporte y la movilidad, la mejora de la gobernanza, la movilidad inclusiva y el fomento de la innovación y la digitalización.

Ahora bien, no deja de resultar sorprendente que la futura Ley estatal lo es de movilidad "sostenible" –al igual que todas y cada una de las precisiones del PRTR referidas a la movilidad sostenible, segura y conectada–, mientras que, como hemos tenido ocasión de comprobar, la LCCTE gira la vista a una manifestación supuestamente más evolucionada y avanzada de la misma,

como resulta de la movilidad “limpia o sin emisiones”⁸¹. En este sentido, apreciamos una cierta incoherencia de fondo comoquiera que, aunque el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible incluye, salvo error u omisión nuestros, cincuenta y dos referencias a las emisiones, empero no se recoge en su artículo 2 una definición de movilidad limpia o sin emisiones⁸² pese a que sí la incluye sobre movilidad sostenible, inclusiva, obligada y activa.

5.2

Disciplinando el uso del espacio urbano mediante la jerarquización de medios de movilidad urbana

Son muchos los aspectos de interés local que se traslucen de la futura Ley estatal de movilidad sostenible y que no podemos abordar ahora por el alcance limitado de este estudio⁸³. Empero, sí estamos en disposición de destacar algunos extremos que, sin duda, marcarán las líneas de acción de los Gobiernos locales en los próximos años y décadas.

La Sección 2.^a del Capítulo II del Título II del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible viene referida a lo que se denomina como una “movilidad para todas las personas”. Si el derecho a la movilidad sostenible está concebido desde la priorización, sobre los patrones de movilidad basados en la motorización, de la reducción del transporte privado en automóvil a favor de otras formas de desplazamiento a pie, en bicicleta, o en patinete, el Proyecto de Ley estatal trata de proveer a los ciudadanos de mecanismos idóneos para posibilitar el ejercicio efectivo de ese derecho. Y es así como el artículo 29 del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible articula una suerte de jerarquización “ciudadana” del espacio urbano por encima del dominio de las vías de circulación por parte de los vehículos automóviles. En

81. Advirtiendo esta misma particularidad normativa, *vid.* Mora Ruiz (2022: 133).

82. Casualmente, tampoco se recoge en el texto de la LCCTE.

83. Como lo es el Título IV, por el que se regula la financiación estatal del transporte público colectivo urbano de viajeros a través de un nuevo sistema que entrará en vigor en 2024, en la medida en que la nueva Ley estatal se apruebe en el presente año. Y el Título V, referido a la innovación y digitalización en el transporte y la movilidad, donde se recogen los principios de actuación para la regulación y promoción de la introducción progresiva de vehículos automatizados en el sistema de transportes. De esta manera, la futura Ley estatal de movilidad sostenible sienta las bases para la operación de los vehículos automatizados de pasajeros y mercancías en las vías públicas, lo que incluye también las vías urbanas, haciéndose especialmente evidente en los desplazamientos de última milla en la ciudad, tanto de personas como de mercancías. Por último, el artículo 14 del Proyecto de Ley estatal crea el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM) como instrumento digital del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible. Por lo que interesa especialmente al ámbito municipal, la información del EDIM se estructurará de manera sistemática en distintas áreas “para los ámbitos de la movilidad urbana, metropolitana e interurbana, tanto de viajeros como de mercancías”.

este sentido, se pergeña un sistema de medios de movilidad en los entornos urbanos y metropolitanos por el cual se insta a incentivar y promover, en primer término, la movilidad activa primando la movilidad a pie, la movilidad de las personas con necesidades especiales y la movilidad en bicicleta. En segundo lugar, el transporte público colectivo. A continuación, los esquemas de movilidad de alta ocupación. Y, por último, el vehículo privado con menos emisiones y menor ocupación del espacio público⁸⁴. Es así como los Gobiernos locales deben centrar la atención en la puesta a disposición de vías peatonales, de redes de vías ciclistas, de puestos de bicicletas o patinetes, así como de paradas de transporte público colectivo (autobús, metro, tranvía) con acceso a cualquier punto de una ciudad a una distancia mínima razonable de los lugares de residencia⁸⁵.

5.3 (Re)descubriendo “El Dorado” de la proximidad en la ciudad perdida: la movilidad como agente precursor de los valores urbanos

El artículo 30 del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible consagra el ideal de la ciudad de proximidad en un reconocimiento que, acostumbrados a encontrarlo identificado en la normativa autonómica⁸⁶, alcanza ahora un calado mayor. El texto de la futura Ley estatal de movilidad sostenible insta a promover modelos urbanos de proximidad “a través de una planificación urbana que fomente las ciudades compactas y con usos mixtos del suelo, la proximidad de las personas a las actividades, servicios, dotaciones y

84. Lo que no deja de suponer un gran contrasentido de la futura norma, comoquiera que en muchas de nuestras ciudades asistimos con incredulidad a la circulación de grandes todoterrenos o imponentes modelos SUV, incluso con etiqueta ECO o 0 emisiones, que, por su volumen y dimensiones, consumen gran parte del espacio urbano en las vías y, sobre todo, de los aparcamientos.

85. Resulta, en este sentido, esencial el establecimiento de nuevos servicios de transporte público en aquellos lugares que constituyen origen y/o destino final de un número considerable de desplazamientos allí donde se detecte un déficit de transporte público colectivo y un uso mayoritario del vehículo privado.

86. Proximidad como nuevo intangible urbano (Miralles-Guasch y Marquet, 2012: 17), como fórmula de concretización de los derechos humanos que orbitan bajo la égida del derecho a la ciudad (Bandrés Sánchez-Cruzat, 2018: 2402), y que preside el “nuevo” urbanismo, como ya se recoge en el artículo 6.3 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de Valencia, al prescribir que “los planes de ordenación e instrumentos de planificación de competencia municipal, 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, más recientemente aún, en el artículo 10.1.d) de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, que consagra la sostenibilidad a la hora de dar “prioridad al criterio de proximidad a sus usuarios y al acceso con medios de movilidad sostenible” en los espacios y dotaciones públicas.

lugares de trabajo y de ocio, y la gestión eficiente de la movilidad y los servicios de transporte público urbanos”.

El legislador ofrece un planteamiento (y planeamiento) de la ciudad con una transformación revertida del espacio urbano hacia la sostenibilidad y la resiliencia recuperando y potenciando la centralidad del ciudadano en las calles y donde la movilidad (urbana) cobra todo su sentido y protagonismo. Porque en la ciudad no solo se producen los movimientos y desplazamientos “en vacío” o en abstracto. Es justamente la ciudad la que permite el desplazamiento de personas para acceder a lugares, bienes y servicios y relacionarse con los demás. Hay así una calidad de vida no solo de las personas, sino también de la propia ciudad, que aparece condicionada por la propia situación de movilidad que en ella cabe reconocer. No es casual, por ello, que la Agenda Urbana Española⁸⁷ de 2019 recoja, entre sus objetivos específicos, un objetivo n.º 5 consistente en facilitar la proximidad y la movilidad sostenible (pp. 81 y 123). Este objetivo, a su vez, aparece soportado por dos objetivos específicos, a saber, el favorecimiento de la ciudad de proximidad y la potenciación de los modos de transporte sostenible.

Y es que la movilidad sostenible encuentra todo su potencial de desarrollo en la ciudad de proximidad⁸⁸. Y, a su vez, la proximidad como valor urbano se hace realidad gracias a la movilidad sostenible, en un modelo de ciudad conformado en la cercanía, en escala peatonal⁸⁹, de los servicios, y, en definitiva, en las posibilidades que es capaz de propiciar la ciudad compacta, con menor consumo del territorio y mayor contención de la movilidad forzada, donde la persona puede desplazarse con menores tiempos de recorrido⁹⁰.

La promoción de la movilidad urbana sostenible se hace descansar en el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible en la apuesta por la densificación y compactación urbana (frente a la segregación espacial y la segmentación de usos que propicia un esquema de movilidad basado preminentemente en el vehículo privado) y, por ende, en las posibilidades del

87. Vid. https://www.aue.gob.es/agenda-urbana-espanola#AUE_-_Agenda_Urbana_Espanola.

88. Como recoge la Estrategia de Medio Ambiente Urbano de 2006, entre los objetivos de movilidad sostenible se encuentra “(r)econstruir la proximidad como valor urbano, recreando las condiciones para realizar la vida cotidiana sin desplazamientos de larga distancia” (p. 22).

89. Claramente lo reconoce así el punto 2 de la Carta Europea de los Derecho del Peatón, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 12 de octubre de 1988, en la que se indica: “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”.

90. Justo en este marco surge la teorización de las llamadas ciudades de “recorridos cortos”, ciudades “de 15 minutos” o “de un kilómetro a la redonda”, donde todas las necesidades básicas del día a día de los ciudadanos se concentran en un radio de acción de quince minutos y pueden alcanzarse mediante la movilidad activa.

urbanismo sostenible, “creando ciudad y no urbanización”⁹¹. Considerando la sensibilidad del legislador urbanístico por lo ambiental⁹², el urbanismo sostenible se reviste de urbanismo compacto y de proximidad, como sustento de la ciudad sostenible si de lo que se trata, en última instancia, es de reducir las necesidades de desplazamiento de la población⁹³ y aumentar los niveles de calidad ambiental de la ciudad. Urbanismo sostenible y movilidad sostenible constituyen las dos caras de la misma moneda⁹⁴, de forma que la movilidad sostenible no se entiende ni puede explicarse sin ser un elemento determinante para la consecución del urbanismo compacto y de proximidad.

La ciudad es sostenible al ser concebida como una ciudad pensada para andar, cuando cuenta con espacios públicos abiertos y atractivos y es capaz de fomentar una movilidad sostenible, saludable e integradora para la ciudadanía. Es por ello que el Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible se preocupa de ensalzar (artículo 30.3 y 30.4) el papel de la planificación urbana a la hora de promover la intermodalidad y los desplazamientos no motorizados, así como de “reforzar el papel de las calles, plazas y demás elementos estructurales como espacios clave para la vida y las relaciones sociales”⁹⁵. Las actuaciones para conseguirlo pasan por el reparto equilibrado del espacio urbano entre la movilidad motorizada y no motorizada con extensión del calmado del tráfico en las vías urbanas; el fomento de la movilidad activa frente al uso del vehículo motorizado; la mejora de la accesibilidad; la mejora y extensión de los sistemas de préstamo de bicicletas y otros

91. *Vid.* Estrategia de Medio Ambiente Urbano de 2006, p. 14.

92. Un nuevo urbanismo más sensible con la protección ambiental y que propicia lo que Baño León (2009: 207) ha catalogado como “el paradigma ambiental en el urbanismo”. Es así como la sostenibilidad llega al urbanismo, como gráficamente ha recreado Quintana López (2016: 21). También Alonso Ibáñez (2012: 25) destaca la concreción del principio de desarrollo sostenible en el derecho urbanístico hasta el punto de convertirlo en “un derecho comprometido con el desarrollo urbano sostenible”. Por último, Vaquer Caballería (2017) se refiere a la consolidación del principio de desarrollo urbano sostenible desde la Ley de suelo de 2007 hasta nuestros días.

93. Para ello se hace preciso, como enfatiza Tolivar Alas (2016: 11), el retorno a “la ciudad clásica mediterránea, compacta y completa, ahorradora de recursos naturales y de emisiones de CO₂, y donde la escala peatonal marca la proximidad a los servicios públicos”.

94. *Vid.* Torre-Schaub (2019: 216), para quien la movilidad es “sostenible” cuando se ubica en el seno del urbanismo sostenible. Claramente lo manifiestan también Miralles-Guasch y Marquet (2012: 16) al enfatizar cómo la movilidad sostenible se expresa mediante los desplazamientos que menos contaminan y que menos energía emplean a través de medios de transporte no mecánicos (fundamentalmente a pie, en bicicleta o en patinete). Lo que requiere, al mismo tiempo, de unas características urbanas de compacticidad que posibiliten, justamente, esa tipología de movilidad “para que subidos a una bici o andando, se pueda llegar de un sitio a otro, con un tiempo razonable y con un esfuerzo adecuado”.

95. En la Estrategia de Medio Ambiente Urbano de 2006 se apunta justamente cómo “la perturbación del espacio público causada por el exceso de vehículos, contaminación y ruido deriva en pérdidas sensibles de las oportunidades de comunicación y socialización que caracterizaban las calles de las ciudades españolas” (p. 20).

vehículos de movilidad personal; y el fomento de la intermodalidad, entre otros.

La proximidad, como valor urbano, es ensalzada desde la futura Ley estatal de movilidad sostenible con una indudable conjunción asociativa con el derecho a la movilidad sostenible reconocido en su artículo 4. De esta forma, las actuaciones que el artículo 30 del Proyecto de Ley estatal identifica tienden a posibilitar el ejercicio del derecho a disfrutar del espacio público urbano como un lugar “caminable”, “paseable”, “ciclable”, más que un espacio meramente “circulable”, en el marco más general del derecho al desarrollo urbano sostenible. La proximidad, potenciada y vehiculizada por la movilidad sostenible, propicia la recuperación de los espacios públicos como catalizadores urbanos para estrechar el contacto con el entorno urbano. Una disposición de los espacios públicos “vivos” de la ciudad al servicio de todas las personas de forma que puedan ser utilizados de manera no discriminatoria, autónoma y segura. En definitiva, las ciudades, bajo la égida de la proximidad urbana, se erigen en entornos “vivibles” y “disfrutables” por cuanto resultan también “movibles” en cuanto que una ciudad es susceptible de poder ser recorrida por cualquier medio de desplazamiento sostenible, seguro, tranquilo y saludable. La proximidad urbana pasa por convertir las calles en verdaderas “plazas de disfrute común” para todos⁹⁶; posibilitar puntos de encuentro y espacios con la suficiente habitabilidad con el fin de propiciar el estar con los demás en la ciudad, que pasa a erigirse como una ciudad realmente “social”, como lugar de socialización, un espacio público de convivencia social que favorezca el sentido colectivo de comunidad. Porque “en la ciudad lo primero son las calles y plazas, los espacios colectivos, solo después vendrán los edificios y las vías (espacios circulatorios)”⁹⁷.

De este modo, el espacio urbano debe poder ser vivido, experimentado y disfrutado por los ciudadanos en sus desplazamientos cotidianos de una manera ágil, eficiente y sostenible mediante medios no motorizados y a través de recorridos peatonales y ciclistas, comoquiera que también la movilidad es esencial para una economía urbana más saludable. Porque la salud ambiental constituye el mejor indicador de la habitabilidad de una ciudad sostenible, con menos polución, con una movilidad más eficiente y con calidad de espacios públicos donde se propicia una ciudad más acogedora (y conveniente) para sus ciudadanos. En definitiva, un “biotopo” urbano perfecto para el conjunto de la ciudadanía.

96. Conforme se reconoce en la Agenda Urbana Española de 2019 (p. 94).

97. Vid. Borja y Muxí (2003: 16).

La futura Ley estatal de movilidad sostenible parece abrir la puerta a toda una (re)ordenación urbana de la ciudad con un papel preeminente de la planificación urbana al servicio de la movilidad activa. Toda una ordenación urbanística del espacio urbano a partir del (re)diseño⁹⁸ de los distintos usos del suelo al servicio de aquellos otros modos de transporte con menor impacto y por los que la movilidad sostenible realmente apuesta. De esta forma, el peatón y el ciclista no solo deben (re)integrarse en el espacio urbano y recuperar su espacio perdido, cedido y concebido hasta el momento por y para los vehículos a motor. Resulta muy positivo, a nuestro juicio, que el texto de la futura Ley estatal de movilidad sostenible reconozca el valor de la planificación del uso del suelo, ello sin prejuzgar las bondades de la planificación de la movilidad, para crear y dotar las condiciones idóneas para potenciar la transferencia de determinados tipos de desplazamientos a otros modos de transporte alternativos al vehículo privado, comoquiera que las políticas de uso del suelo pueden (y deben) influenciar no solo la necesidad de desplazamiento, sino también el modo de seguir haciéndolo.

6

Consideraciones finales

La movilidad urbana se erige en el bastión municipal, proyectado desde el corazón de las ciudades, en pleno proceso normativo de descarbonización de las emisiones asociadas a los desplazamientos. Desde su tímida presencia en el texto de la LRBRL, pasando por su cambio de fisonomía en la LCCTE, hasta la futura Ley estatal de movilidad sostenible, la movilidad sostenible (y limpia sin emisiones) concentra la atención del legislador, otorgando un claro y lógico protagonismo de acción municipal a los Gobiernos locales.

Junto a la importancia sustantiva de la movilidad como medida de mitigación para reducir las emisiones del transporte urbano de vehículos, la movilidad sostenible ofrece también una clara funcionalidad urbanística en la ordenación de los usos del suelo de la ciudad y de las necesidades de desplazamiento de las personas, estirando el urbanismo clásico o tradicional mediante la ampliación de los confines del propio medio fi-

⁹⁸. Así, en el artículo 33 (apartado 1) del Proyecto de Ley estatal de movilidad sostenible se insta a dotar a las vías (urbanas) de "carriles de uso reservado o preferente para el transporte público colectivo, para la bicicleta y para vehículos de alta ocupación o de emisiones nulas en los accesos a los municipios de más de 300.000 habitantes". Y el apartado 3 apunta a la posibilidad y la conveniencia, en los nuevos desarrollos urbanos y en los proyectos de remodelación de viario ya existente, de la inclusión de una vía ciclista o para otros vehículos de movilidad personal en calles con dos o más carriles de circulación por sentido.

sico urbano *stricto sensu* para pasar a ocuparse también de cualquiera de los aspectos de la vida diaria de los ciudadanos en el espacio urbano. La movilidad sostenible presenta, bajo la égida de la futura Ley estatal de movilidad sostenible, una faceta planificadora multidimensional a la hora de vincular el desarrollo sostenible y el uso del espacio urbano, para crear mejores lugares a través de políticas de uso del suelo capaces de reducir la distancia de los desplazamientos y posibilitar recorridos de proximidad. Sin duda alguna, esta perspectiva marca y está marcando, por puro condicionamiento, la política en materia de movilidad, con el objetivo último de “descarbonizar” el transporte urbano. Todo el proceso normativo de descarbonización, con el foco puesto en los desplazamientos urbanos y donde los responsables municipales deben “dar con la tecla” que permita reducir (o eliminar) los coches en circulación, pretende propiciar una movilidad sostenible, eficiente, socialmente equitativa, inducida y pensada específicamente para el bienestar de la ciudadanía. La movilidad urbana ha entrado en una nueva dimensión, una nueva era de descarbonización que debe ser aprovechada por los Gobiernos locales, desde el impulso dado por la futura Ley estatal de movilidad sostenible, para redimensionar y recuperar los espacios públicos en la ciudad.

7 Bibliografía

- Alonso Ibáñez, M.^a R. (2012). De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho urbanístico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 277, 13-28.
- Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (2018). Los nuevos paradigmas de gobernanza de los entes locales y el derecho a la ciudad. En M. Vaquer Caballería, Á. M. Moreno Molina y A. Descalzo González (coords.). *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (vol. 3, pp. 2391-2408). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Baño León, J. M.^a (2009). *Derecho urbanístico común*. Madrid: Iustel.
- Boix Palop, A. (2017). La ordenación del transporte “colaborativo” urbano. En A. Boix Palop, A. M.^a de la Encarnación Valcárcel y G. Doménech Pascual (coords.). *La regulación del transporte colaborativo* (pp. 119-152). Cizur Menor: Thomson Aranzadi.
- (2019). Los desafíos internacionales de la regulación de la movilidad urbana y la nueva agenda urbana. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas*

públicas de movilidad en el medio urbano (pp. 77-124). Cizur Menor: Thomson Aranzadi.

Borja i Sebastiá, J. y Muxí Martínez, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.

Cano Campos, T. (2006). La situación actual de los transportes urbanos y su interrelación con otras políticas públicas. En T. Cano Campos y E. Carbonell Porras. *Los transportes urbanos* (pp. 37-77). Madrid: Iustel.

- (2010). La regulación del transporte público urbano. En S. Muñoz Machado (dir.). *Derecho de la regulación económica* (vol. 6, pp. 309-362). Madrid: Iustel.
- (2011). Las competencias de los municipios en materia de tráfico. En S. Muñoz Machado (coord.). *Tratado de Derecho Municipal* (vol 3., pp. 2565-2632). Madrid: Iustel.

Carbonell Porras, E. (2011). Transporte urbano y movilidad. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho municipal* (vol. 2, pp. 2275-2346). Madrid: Iustel.

- (2014). La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades. En A. Boix Palop y R. Marzal Raga (eds.). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible* (pp. 91-105). Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- (2019a). Movilidad colaborativa y servicios de transporte de personas: un análisis desde el Derecho administrativo. En H. Gosálbez Pequeño (dir.). *Régimen jurídico del consumo colaborativo* (pp. 405-458). Cizur Menor: Thomson Aranzadi.
- (2019b). Servicios de movilidad colaborativa: modalidades y diferencias de régimen jurídico. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2018*, 10, 273-320.
- (dir.). (2022a). *Gobiernos locales y economía colaborativa*. Madrid: Iustel.
- (2022b). Movilidad colaborativa y sostenible: algunas medidas para la descarbonización. En L. Tolivar Alas, A. Huergo Lora y T. Cano Campos (dirs.). *El patrimonio natural en la era del cambio climático* (pp. 515-525). Madrid: INAP y AEPDA.

Casado Casado, L. (2015). Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 32, 201-283.

Cerrillo i Martínez, A. (2020). Los servicios de la ciudad inteligente. En AA. VV. *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*. Madrid: INAP.

Del Guayo Castiella, I. (2004). La gestión de servicios públicos locales. *Revista de Administración Pública*, 165, 87-133.

España Pérez, J. A. (2019). Delimitación conceptual del término *smart mobility* y conceptos afines: presupuesto para la sostenibilidad ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 94, 37-91.

- (2022). *Desafíos regulatorios de la movilidad sostenible y su digitalización*. Cizur Menor: Thomson Aranzadi.

Fortes Martín, A. (2021). *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*. Madrid: lustel.

- (2022). La promoción de la movilidad limpia o sin emisiones. En J. F. Alenza García y L. Mellado Ruiz (coords.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Ínigo del Guayo Castiella* (pp. 361-382). Madrid: Marcial Pons.

García de Enterría, E. (1953). El servicio público de los transportes urbanos. *Revista de Administración Pública*, 10, 53-87.

Martínez Gutiérrez, R. (2017). El impacto de las *smart cities* en la tutela ambiental y en la planificación urbana. En J. L. Piñar Mañas (dir.). *Smart cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable* (pp. 53-71). Madrid: Reus.

Mellado Ruiz, L. (2019). Marco regulador de la movilidad urbana sostenible en el ámbito local. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano* (pp. 155-196). Cizur Menor: Thomson Aranzadi.

Miralles-Guasch, C. y Marquet, O. (2012). Ciudad compacta, la otra cara de la movilidad sostenible. *Ambienta. Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, 100, 16-27.

Mora Ruiz, M. (2022). La acción municipal de lucha contra el cambio climático tras la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética: ¿un modelo suficiente para la Administración local? *Anuario de Derecho Municipal 2021*, 15, 115-140.

Parejo Alfonso, L. (2016). Reflexiones en torno al Gobierno y Administración locales y su racionalización para garantizar su sostenibilidad. En J. M.^º Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en Homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado* (t. II, pp. 1899-1927). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- (2020). Reflexiones en torno a la ciudad y el derecho administrativo. En AA. VV. *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*. Madrid: INAP.

Quintana López, T. (2016). Hacia un modelo de urbanismo sostenible. En T. Quintana López (dir.). *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (pp. 15-70). Valencia: Tirant lo Blanch.

Sánchez Sáez, A. J. (2019). *Las restricciones de tráfico en las ciudades por motivos ambientales y su afectación a la libertad de circulación*. Granada: Comares.

- Simou, S. (2018). Cambio climático, sostenibilidad y movilidad urbana: competencias e instrumentos jurídico-locales. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* (pp. 297-337). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2020). *Derecho local del cambio climático*. Madrid: Marcial Pons.
- Soro Mateo, B. (2020). Vulnerabilidad y derecho a la ciudad: reconstruyendo las ciudades del futuro. En AA. VV. *Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática en tiempos de emergencia* (pp. 267-341). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tolivar Alas, L. (2016). Urbanismo compacto y movilidad. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 39, 1-30.
- Torre-Schaub, M. (2019). Dispositivos jurídicos para el cambio climático en el marco de la movilidad y el urbanismo durable. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano* (pp. 215-236). Cizur Menor: Thomson Aranzadi.
- Vaquero Caballería, M. (2017). La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 311, 499-521.