

MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE Y MOVILIDAD BAJA EN EMISIONES, ELÉCTRICA Y AUTOMATIZADA: LUCES Y SOMBRAS DEL NUEVO PARADIGMA COMBINADO DE MOVILIDAD*

ANTONIO FORTES MARTÍN
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid
antonio.fortes@uc3m.es

RESUMEN

La movilidad sostenible nace, en estrictos términos jurídicos, como una nueva finalidad pública con un innegable origen urbano y, por ende, urbanístico. Empero, y más recientemente, las políticas públicas de movilidad parecen estar abandonando la idea inicial con la que fue alumbrada para pasar a (re)convertir la movilidad en un simple medio (y no en un fin en sí misma considerada) al servicio de otros objetivos. La lucha contra la contaminación atmosférica y la gestión del tráfico rodado y la seguridad vial, por citar dos de los aspectos más destacados que preocupan en las ciudades, han dado paso a una suerte de instrumentalización de la movilidad urbana en la consecución de otros fines públicos. Es así como surge la que se ha dado en llamar movilidad hipocarbónica (o baja en emisiones) y la más reciente todavía movilidad automatizada. Su incidencia sobre la “originaria” movilidad urbana sostenible nos obliga a escrutar los posibles desajustes y a valorar las razones (y las eventuales contradicciones) de esta nueva tendencia con el propósito último de concluir cuál deba ser la cabal categorización, no sólo conceptual, sino también jurídica, que deba tener la movilidad sostenible.

I.INTRODUCCIÓN: SOSTENIBILIDAD Y MOVILIDAD EN EL MEDIO URBANO.

El medio urbano constituye un *locus* en el que -desde un estricto punto de vista físico, en tanto que representación de la forma que adopta la proyección espacial de la sociedad¹ a través de la organización del espacio y los distintos usos del suelo- tiene lugar la armonización social entre las exigencias del desarrollo económico, la satisfacción de las demandas energéticas de los ciudadanos y las industrias, la movilidad y el transporte, y los requerimientos del medio ambiente. No es de extrañar, por ello, que las zonas urbanas desempeñen un papel esencial en el cumplimiento de los objetivos del Tratado de la UE por lo que se refiere ahora al desarrollo sostenible y, con él y a través de él, de la consecución de la movilidad urbana sostenible².

Las ciudades constituyen “sitios estratégicos de la democracia viva” erigiéndose como “proveedores esenciales de servicios colectivos³” por lo que no es casual que sea en las mismas donde tengan lugar la mayoría de las inversiones y operaciones económicas de mayor calado -erigiéndose así en auténticos nodos para el transporte de personas, mercancías, y capitales con origen o destino en la propia ciudad-. Pero es también en ellas donde se concentran la mayor cantidad de problemas energéticos y ambientales que padecen los ciudadanos (niveles elevados de tráfico y congestión⁴, ruido, emisiones de gases de efecto invernadero, crecimiento urbano descontrolado, etc). Y las más importantes causas de esos problemas a los que se enfrentan hoy día las ciudades se deben a los cambios experimentados en las formas de vida de la población; también en determinadas políticas impulsadas por los propios poderes públicos (mayor dependencia del vehículo privado, despilfarro energético, cultura del ocio, construcciones urbanísticas en emplazamientos inadecuados, etc); así como, sin duda, en los cambios demográficos y en los flujos migratorios habidos y vividos en las últimas décadas y años.

A resultas de lo anterior las propias políticas y la legislación en materia de movilidad

sostenible centran necesariamente la atención en el modo de realizarse los distintos y múltiples desplazamientos por y en las ciudades como quiera que el desplazamiento urbano constituye un factor crucial en el crecimiento de las ciudades en su doble consideración de causa y efecto de las decisiones afectantes al uso del suelo y al medio ambiente urbano. Esto mismo determina que a las ciudades se les presuponga una función determinante, en tanto que “sujetos activos” de la sostenibilidad, en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo, y de las pautas de distribución del espacio. Las ciudades están llamadas a cumplir, por ello -en tanto que potenciales “terminales de movilidad”- una función “cosmológica”, a modo de “laboratorio global¹” perfecto para estudiar los fenómenos que en las mismas acontecen. Los espacios urbanos son, en definitiva, responsables de la aplicación de medidas en los ámbitos de la planificación urbana, la política de desarrollo, la protección del medio ambiente y la política energética, así como en las decisiones que atañen al sector del transporte (urbano). En suma, las zonas urbanas han pasado a convertirse en auténticos bancos de pruebas para la innovación tecnológica y organizativa de cara a suscitar cambios en las pautas de movilidad de los ciudadanos, en una recreación tal que, superando el alcance de las llamadas ciudades saludables (por sostenibles), determina su actual caracterización, incluso jurídica, como *Smart cities*² o ciudades inteligentes.

Así lo ha entendido, de forma indubitada, la propia UE al significar a las ciudades como marcos referenciales en los que confluyen las dimensiones ambientales, económicas, y sociales de todas las políticas y acciones comunes seguidas por la UE, lo que ha conducido al reconocimiento explícito de la llamada dimensión urbana del conjunto de políticas de la UE³. Esa dimensión urbana que adereza la acción de la UE en el conjunto de políticas comunitarias -fundamental y principalmente la ambiental- tiene lugar aun cuando no existe una base jurídica expresa en los Tratados constitutivos para el desarrollo de una auténtica política urbana. Pese a esa ausencia, sí es posible referirnos a una acción integral proyectada a través de los postulados de la Carta de Aalborg de 1994 de ciudades europeas hacia la sostenibilidad, pasando por la Carta de Leipzig de 2007 sobre ciudades europeas sostenibles, hasta la Declaración de Marsella de 2008, y la Declaración de Toledo de 2010 -en las Reuniones Informales de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE-. Gracias a estos documentos existe, a día de hoy, una clara formalización de un conjunto de principios y estrategias comunes para una política integral de desarrollo urbano, también en materia de movilidad sostenible, y con proyección para lo que se ha denominado como la ciudad cohesionada⁴ bajo la égida de la idea del desarrollo sostenible.

A mayor abundamiento, a lo largo de los años noventa, y también desde la primera década de este siglo, la Comisión Europea se ha preocupado por destacar **las potencialidades que ofrece el medio ambiente urbano**⁵. **De hecho, la cristalización de la movilidad sostenible (*green mobility*) a través de la estrecha interrelación existente entre el medio ambiente urbano y el transporte no ha pasado desapercibida, como no podía ser de otra forma, para la propia Comisión Europea⁶ dado que** la comprensión del sistema de transporte urbano no puede alcanzarse sin el reconocimiento previo de la estructura urbana en general y de las condiciones económicas y del modo de vida desarrollado en el medio urbano. **De hecho,** el transporte (urbano) constituye para la Comisión Europea un factor crucial en el crecimiento de las ciudades en su doble consideración de causa y efecto de las decisiones afectantes, no tanto de las medidas de acción para reducir los elevados niveles de contaminación, como de las referidas al uso del suelo y al medio ambiente

urbano. Es más, como señala, justamente, el Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010¹, “el transporte, elemento fundamental del funcionamiento de las economías modernas, se halla ante una contradicción permanente, entre una sociedad que siempre solicita mayor movilidad y una opinión pública que soporta cada vez menos la congestión de algunas redes, el deterioro del medio ambiente y la calidad mediocre de las prestaciones que ofrecen algunos servicios de transporte”.

En esta misma línea de acción, como más reciente botón de muestra de esa tendencia e impulso europeos, podemos destacar también, de un lado, el VII Programa de acción en materia de medio ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta²” que recoge, como objetivo prioritario n°8, aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la UE y, más concretamente, una movilidad más sostenible en la UE. Para terminar concretando (Considerando n°95 apartado a) de su Anexo que, para aumentar la sostenibilidad de las ciudades en la UE, resulta necesario la aplicación de políticas de ordenación y diseño sostenible del espacio urbano, “incluidos enfoques innovadores para el transporte colectivo urbano y la movilidad”. Y, de otro lado, la adopción, en 2015, de la Agenda para el desarrollo sostenible 2030 que incluye una lista de 17 objetivos de desarrollo sostenible. Por lo que aquí ahora más nos interesa, la movilidad urbana sostenible aparece inserta en el objetivo n°11 relativo a la consecución de ciudades más inclusivas, seguras, saludables y, por ende, sostenibles.

Sostenibilidad y movilidad, así proyectadas sobre el medio urbano, demandan un planteamiento sistémico de la ciudad en sí misma considerada (urbanismo, energía, medio ambiente, salud, seguridad, movilidad y transporte...) o, lo que es lo mismo, un desarrollo urbano integrado o integral bajo la forma de gestión de las economías urbanas locales a través de un proceso de sostenibilidad³ global que conduzca a la apuesta por los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como la potenciación del uso del transporte público colectivo y otros modos no motorizados (a pie, en bicicleta, en monopatín...) en el marco de la estrategia basada en el principio “*minimising car-based travel*”.

II. LA MOVILIDAD SOSTENIBLE COMO MOVILIDAD ESENCIALMENTE URBANA.

Las políticas públicas de movilidad urbana sostenible constituyen, de un tiempo a esta parte, el acicate con el que cuentan los poderes públicos para “corregir” ciertas disfunciones sociales en nuestras ciudades. La movilidad sostenible se erige como el objetivo-fin que legitima la nueva (re)ordenación urbana en las ciudades. Porque las grandes ciudades se enfrentan a diario al problema de gestionar los elevados tráfico de vehículos que dan como resultado un tratamiento inadecuado de la movilidad de los peatones, de los usuarios del transporte público, o, incluso, de los nuevos usuarios de las vías que se desplazan en patinetes u otros medios eléctricos. En este sentido, y como de forma gráfica recrea el Preámbulo de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de Valencia, no se trata tan sólo de hacer una serie de recomendaciones (programáticas) bienintencionadas sino introducirse en la esencia del modelo de movilidad “al propugnar abiertamente un desarrollo de modelos urbanos en los que la integración de usos, las densidades intermedias, la contigüidad de los desarrollos y la calidad del entorno propicien este tipo de desplazamientos” (en bicicleta y a pie).

Como la propia política de movilidad sostenible (que, recuérdese, se adjetiva además como “urbana”) permite entrever, el concepto de ciudad sostenible no debe restringirse a la protección del medio ambiente stricto sensu. Más bien, se encuentran implicadas también otras cuestiones tales como el urbanismo, la energía, el transporte, y el clima. De hecho, la movilidad urbana sostenible nos sitúa ante “una realidad plural en la que convergen diversos sectores de actividad pública”, tal y como ha enfatizado el Tribunal Constitucional (Sentencia 174/2013, de 10 de octubre, F.J 2º -RTC 2013, 174-). Y, justamente, de entre esos diversos sectores de actividad pública, el urbanismo, en tanto que escenario-soporte sobre el que proyectar las nuevas formas de acción administrativa en la ciudad, constituye, sin lugar a dudas, el antecedente más claro e inmediato para la (con)formación de la movilidad como realidad jurídica. No es casual, por ello, que la movilidad sostenible adquiera su acta de nacimiento, justamente, en el ámbito urbano de las ciudades (movilidad “urbana” sostenible), como quiera que la forma física de las áreas urbanas presenta importantes implicaciones y proyecta sus condicionamientos en la forma de desplazarse de las personas y, en última instancia, en su propia calidad de vida.

La legislación urbanística estatal recoge algunos indicios embrionarios del modo de hacer ciudad pensando en las consecuencias para lo que, hoy día, es la movilidad, formalizada jurídicamente. En primer lugar, no puede pasarse por alto, la forma en que, bajo el tenor del artículo 3.1 de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, la competencia urbanística concerniente al planeamiento estaba llamada, entre otras facultades a “f) formular el trazado de las vías públicas y medios de comunicación”.

De otro lado, y a resultas de la debida coordinación entre la planificación del transporte y la urbanística¹ pueden mencionarse las generales previsiones de aparcamientos para vehículos, pasando por la virtualidad de los Planes especiales de reforma interior en suelo urbano² para el desarrollo de “operaciones encaminadas a la descongestión” así como para la “resolución de problemas de circulación”, hasta llegar a la regulación más detallada contenida en el Decreto 2159/78, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento. Precisamente, el Reglamento de Planeamiento de 1978 es el que, ya por aquellos tiempos, encumbra la movilidad (tráfico) como un aspecto obligado a tener en cuenta a la hora de disponer los diferentes usos del suelo y, en definitiva, para “construir ciudad”. Y ello, no sólo obligando a los Planes Generales a contener determinaciones sobre el trazado y características de la red viaria “en función del tráfico previsto” (artículo 29.1.f), sino también cuando posibilita la formulación y aprobación de Planes especiales -piénsese en un Plan especial de peatonalización- para cualquier otra finalidad análoga a las mencionadas en el artículo 76.1. Lo que, a nuestro modo de ver, posibilita también el encaje de los propios Planes de movilidad al servicio de la mejora de la circulación y del tráfico urbano³. Culminando, finalmente, el Anexo al Reglamento de Planeamiento de 1978 -reservas de suelo para dotaciones en planes parciales-, y concretamente su artículo 8, con la “visionaria” alusión, ya por aquel entonces, a la red de itinerarios peatonales⁴ en los Planes Parciales -en los términos del artículo 52.1- con el fin de “garantizar las comunicaciones no motorizadas dentro del perímetro planeado” en una clara referencia, aún sin mencionarla expresamente, al desplazamiento en bicicleta por carril-bici.

A mayor abundamiento, y tomando ahora como referencia la legislación urbanística de Madrid, las alusiones a la movilidad no son tan explícitas como en el caso de la legislación estatal si bien la Ley 10/84, de 30 de mayo, de ordenación territorial advertía ya, en su Exposición de Motivos, una serie de problemas “característicos y graves”

referidos a asentamientos dispersos de segunda residencia, la implantación incontrolada de instalaciones industriales, y las clasificaciones como suelo urbanizable de forma indiscriminada que, sin duda, han provocado un importante impacto en los desplazamientos motorizados hasta nuestros días. Buena prueba de ello lo constituye más de dos décadas después, la Exposición de Motivos del, hoy día derogado, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. En ella -y con posterior desarrollo en el artículo 2 de la propia Ley- se enfatiza que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de los crecimientos y apostando por la regeneración¹ de la ciudad existente. Para reafirmar acto seguido (apartado II) que “la Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”.

Justo la misma idea sobre la que el propio legislador autonómico insiste en 1984 como quiera que el “dimensionado y localizado de los nuevos desarrollos se han formulado y se siguen formulando desde una óptica puramente coyuntural y localista” lo que ha determinado la ausencia completa de consideración hacia la puesta a disposición “de unos accesos garantizados en tiempo y coste adecuado”.

Poco se ha avanzado desde entonces como quiera que la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de Madrid vuelve a incidir sobre este concreto particular. Así, la modificación de la Ley madrileña del suelo - con derogación del apartado 8 del Art. 39- tiene lugar por la limitación de alturas (tres plantas más ático) que incorporaba dicho precepto. Una limitación de alturas, como constata muy gráficamente el legislador autonómico en el Preámbulo de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, que ha provocado “un caos urbanístico...dentro de un mar de sentencias judiciales y paralizaciones de planeamientos de desarrollo que impiden la evolución de nuestras ciudades”. Escenario que se hace preciso corregir como quiera que el resultado último de la aplicación de dicha limitación de alturas no ha sido otro que el esparcimiento de las ciudades “cual mancha de aceite, generando graves problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte y por ende problemas medioambientales, debido a la utilización «obligatoria» del vehículo privado, quedando grandes zonas de la región sin comunicación por servicios públicos y generando una deuda contra estos nuevos desarrollos en materia de dotaciones y equipamientos públicos de primera necesidad”.

No sorprende, a resultas de lo expuesto, que la legislación urbanística se haya erigido como “recipiendaria” de la consecución de los objetivos de la movilidad sostenible² a la hora de hacer auténtica política urbana en pos de unos desplazamientos más racionales, saludables, y equilibrados en relación con el impacto que todos los flujos de transporte en la ciudad tiene en el “consumo” de suelo urbano.

En efecto, el actual Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana³ (en adelante TRLSRU) posibilita un nuevo escenario para la mejora de la eficiencia ecológica de la ciudad y la promoción de formas de desplazamiento sostenible. En este sentido, recoge en su artículo 3.3 un compendio de fines de las políticas públicas para

un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo donde los poderes públicos vienen obligados a formular y desarrollar, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, para, entre otros fines, “e) garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como *su movilidad*¹”. Un fin público, el de la movilidad sostenible, que además adquiere carta de naturaleza definitiva en el mismo precepto citado donde se dispone claramente que los poderes públicos propiciarán “la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando: f) la movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta”.

En línea con lo anterior, y de igual forma, el artículo 3.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de Madrid precisa, entre los fines de la ordenación urbanística, “(e) aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidades y los usos restantes; una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo; una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana relativas a la residencia, el trabajo, la educación, la cultura, la sanidad, el bienestar social, el ocio y el deporte y evite en todo caso las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y *la fluida movilidad y comunicación*²”.

Y también, y de manera mucho más reciente, el (todavía) Proyecto de Ley de urbanismo y suelo de Madrid³ que determina (artículo 3.2.f) que la actuación urbanística pública se orienta a la consecución, entre otros, del objetivo de la mejora de la calidad de vida urbana de la población favoreciendo... “la movilidad sostenible...”.

Por todo ello, y bajo los anteriores postulados normativos, la ordenación urbanística se enfrenta, en suma, al reto de diseñar ciudades más habitables y cómodas. Como botón de muestra, valga ahora citar el artículo. 20.1.c) TRLSRU, referido a los criterios básicos de utilización del suelo. En ese precepto se obliga a las Administraciones Públicas, y en particular a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, a “(a)tender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, *de movilidad*⁴, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente”.

De lo anterior fácilmente se colige que la ordenación de los usos del suelo a través de la planificación no puede dejar de considerar a la movilidad como un aspecto absolutamente determinante, como un nuevo condicionante urbano en la finalidad pública de crear ciudad elevando de este modo el rango de su alcance junto al de otros principios tradicionalmente presentes en la ordenación (urbanística) de la ciudad. Ya sucede así, incluso, a nivel “macro” de ordenación del territorio, con el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid. En este sentido, el artículo 16.1 de la Ley 9/95, de 28 de

marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de Madrid dispone el contenido del citado Plan Regional entre el que cabe destacar la ordenación de los sistemas de ámbito o función regional o supramunicipales y, en general, de los estructurantes del territorio contemplando, entre otros, un “*esquema de movilidad*”¹.

Pero, sin duda, son los propios Planes Generales los llamados a erigirse en “huésped” idóneo para albergar toda la virtualidad que es capaz de proyectar la movilidad sostenible. De hecho, así se apuntaba ya, siquiera muy someramente, en el artículo. 14.2.d) de la Ley 9/85, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid. Conforme a ese precepto, los planes de ordenación de núcleos de población contendrán, entre otras determinaciones, “Trazado y características de las infraestructuras y servicios, *con especial referencia a las sendas peatonales...*”².

Por otra parte, y de manera mucho más concreta, el artículo 42.7 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de Madrid dispone que, entre otras determinaciones complementarias del Plan General, se debe contemplar “la ordenación precisa de los centros cívicos y los establecimientos comerciales, terciarios y de espectáculos que, por sus características o por las actividades a que se destinen, tengan un impacto específico en el tejido urbano, sean *susceptibles de generar tráfico, generen demandas especiales de aparcamiento*³ o creen riesgos para la seguridad pública...”.

Y de forma mucho más explícita aún, el citado Proyecto de Ley de urbanismo y suelo de la Comunidad de Madrid dispone, en su artículo 37.2, que la potestad de planeamiento se ejercerá para la satisfacción, entre otras finalidades, de “f) Promover la *movilidad sostenible*⁴ y el urbanismo de proximidad de tal forma que el diseño de las vías públicas favorezca la implantación de carriles bici, paseos peatonales y el transporte público”.

La incrustación del objetivo de la sostenibilidad en la legislación urbanística debe servir para que la movilidad encuentre también perfecto acomodo en la ordenación de los usos del suelo de la ciudad y en la ordenación urbana de los desplazamientos, como una variable más a tener presente a la hora de disponer la forma de interiorizar los requerimientos del transporte urbano. Esto mismo es lo que explica y justifica (en parte) que la propia movilidad haya pasado a constituir una materia sobre la que, tanto los municipios como las Comunidades Autónomas, pueden y de hecho han 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”. En este sentido, es suficientemente ilustrativa la nueva redacción dada al artículo 25.2 de la Ley 7/85, de 21 de abril, reguladora de las bases del régimen local por *el apartado octavo del artículo primero de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. 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*⁵”. Si bien esta previsión, no obstante -y más allá ahora del alcance de las competencias de los municipios en el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial⁶- ya se encuentra dispuesta con carácter previo en algún Estatuto de Autonomía. Así, el artículo 92.2 de la **LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía conforme al cual** “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”. Y también el artículo 84.2 de la **LO 6/2006,**

de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que 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”.

III. LA MOVILIDAD COMO SISTEMA: LOS PLANES DE MOVILIDAD COMO INSTRUMENTOS AL SERVICIO DE LAS DEMANDAS DE USO DEL SUELO Y DE LAS NECESIDADES CIUDADANAS DE DESPLAZAMIENTO.

Los desafíos actuales que se ciernen sobre el medio urbano sitúan al planificador ante el reto de definir una acción administrativa que sea capaz de asumir e interiorizar las innovaciones sociales que no dejan de producirse constantemente. Y entre esas innovaciones más recientes, como un auténtico reto para la sociedad urbana (y urbanizada) se encuentra la movilidad que, para el Derecho, adquiere todo su protagonismo junto con otros fines que deben estar también detrás de la actuación de los poderes públicos. Actuación que, de forma reciente y centrada a nivel micro en las ciudades, está adquiriendo carta de naturaleza propia en las llamadas políticas de movilidad y que, formalizadas jurídicamente en los planes de movilidad sostenible, presentan evidentes impactos económicos (para el urbanismo, el transporte...) y sin duda también repercusiones sociales nada desdeñables en la vida diaria de los ciudadanos a la hora de decidir cómo desarrollar sus modos de vida y de desplazamiento.

Nuestro ordenamiento jurídico ha apostado firmemente, en los últimos años, por la figura de los planes de movilidad sostenible (en adelante PMS). En un primer momento, y de forma más temprana, podemos citar el caso pionero de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad en Cataluña y la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la movilidad de Valencia. Unos PMS que, tras el respaldo que han tenido por parte del Tribunal Constitucional -a partir de la Sentencia 174/2013, de 10 de octubre¹- y dada la ausencia de normativa estatal en la materia han encontrado un lógico y necesario acomodo, principalmente en la legislación autonómica urbanística² a través de la incorporación, en la planificación urbanística, de determinaciones sobre desarrollo sostenible en materia de movilidad y accesibilidad. Pero también en la legislación en materia de transportes, como lo constituye destacadamente la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenibles de Baleares.

La base jurídica de los PMS la encontramos, necesariamente, en el régimen jurídico de mínimos que pergeña el legislador estatal en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante LES). Estos PMS son definidos por el artículo 101.1 LES como “un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquellos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos”.

De otro lado, la LES recrea auténticas obligaciones y objetivos para las Administraciones Públicas a la hora de tener que aprobar PMS³ en lo que se refiere, tanto a la integración de las políticas de desarrollo urbano, económico y de movilidad - de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad

eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental-, como el fomento de los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, el uso de los transportes público y colectivo, y otros modos no motorizados.

Existe, así pues, en la actualidad, todo un entramado que soporta la acción administrativa en materia de planificación de la movilidad sostenible y donde la normativa autonómica erige a los PMS como instrumentos llamados a alcanzar la perfecta imbricación entre la planificación del uso del suelo y la oferta de transporte público de la ciudad¹. Es esa suerte de “planificación de la movilidad” la que proyecta la inequívoca vocación de erigirse en auténtico marco de referencia para la planificación concreta en materia de servicios públicos de transporte, de infraestructuras, de tráfico urbano, y del resto de acciones en relación con el acondicionamiento del espacio urbano de la ciudad. Una planificación de la movilidad que orbita en torno a un conjunto de actuaciones que tienen, como objetivo último, la implantación de formas de desplazamiento más sostenible (a pie, en bicicleta, en transporte público) dentro de la ciudad. Con esos visos, los PMS aparecen estructurados bajo lo que podemos caracterizar como un nuevo concepto de planificación estratégica por y para los ciudadanos (*planning for people*) de su entorno urbano. Planificación llamada a aglutinar las consideraciones tanto de uso del suelo como de transporte, de una manera más sostenible e integradora, con el fin de satisfacer las necesidades de desplazamiento (movilidad) de las personas y, en última instancia, contribuir a la mejora de su calidad de vida.

Esta realidad constituye uno de los aspectos primordiales del *core* de los PMS y que representa la clara y firme apuesta por el principio de accesibilidad universal (o de universalidad del sistema de movilidad²). De forma que los ciudadanos tengan acceso a los diferentes servicios con independencia de su status (motorizado o no).

El resultado último de esta perspectiva es lo que podemos dar en llamar como “planificación global de la movilidad”. Esta planificación holística, por y de la movilidad, pretende asumir la disposición racional de espacios y de usos del suelo³, operar una (re)definición urbanística de la ciudad -al servicio del desplazamiento de los individuos- así como contribuir a la regeneración urbana del espacio (urbano) para la movilidad de los ciudadanos. En definitiva, la planificación de la movilidad pone encima de la mesa el difícil reto de la “pacífica convivencia” entre todos los actores presentes en los desplazamientos urbanos (transporte público, automóviles, ciclistas, y peatones) y que comparten la misma infraestructura (vías públicas) en la ciudad⁴.

IV. EL NUEVO PARADIGMA COMBINADO DE MOVILIDAD: LA MOVILIDAD HIPOCARBÓNICA, ELÉCTRICA, AUTÓNOMA Y AUTOMATIZADA, Y COMPARTIDA.

La movilidad sostenible, lejos de constituir un auténtico objetivo, en sí misma considerada y con toda su intensidad a partir de lo expuesto ut supra, está siendo representada recientemente como un resultado accesorio a la política de transportes, verdadera protagonista de la acción seguida por los poderes públicos.

La apuesta por la movilidad en las ciudades parece estar desarrollándose en un nuevo paradigma combinado⁵ claramente condicionado e influenciado por la política de transportes lo que determina la nueva caracterización de la movilidad como un medio instrumental al servicio del sistema de transportes. En este sentido, la movilidad baja en

emisiones, o como también se ha caracterizado de forma reciente desde las instancias europeas, la movilidad hipocarbónica¹, hace centrar toda la atención y todo el protagonismo en el tráfico rodado de cara a la aplicación de medidas para alcanzar niveles reducidos de emisiones. Buena prueba de ello lo constituye la modificación operada en enero de 2016 en la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid. Esta modificación introduce medidas específicas y extraordinarias de restricción del tráfico y del estacionamiento de vehículos durante episodios de alta contaminación. De forma que con estos nuevos cambios introducidos en la Ordenanza de movilidad, por razones estrictamente ambientales, la movilidad se reconduce y se (re)ordena a un segundo plano ante la prioridad, por parte de los responsables públicos de reducir, a toda costa, las emisiones procedentes del tráfico rodado.

Además de la movilidad hipocarbónica, asistimos también a la (re)adjetivación de la movilidad sostenible como una suerte de movilidad autónoma o automatizada² donde lo que se pretende es abordar la posible solución de la movilidad urbana, y también interurbana, mediante vehículos autónomos inteligentes. Pero por si no fuera poco lo anterior, incluso, de una movilidad eléctrica o “e-movilidad” ante la proliferación de los desplazamientos mediante vehículos automóviles eléctricos así como con bicicletas eléctricas y ahora acontece igualmente con los patinetes eléctricos.

Sea como fuere, si bien es cierto que la movilidad no se puede entender (y explicar) sin el transporte (urbano), tampoco puede quedar reducida, a nuestro juicio, a un mero apéndice de éste. Si el transporte urbano sigue constituyendo el epicentro sobre el que se presta toda la atención en las decisiones a adoptar en materia de movilidad, como quiera que representa la principal causa de contaminación en las ciudades³, sin duda esta perspectiva marca y está marcando, por puro condicionamiento, la política en materia de movilidad que viene desarrollándose con el objetivo último de “descarbonizar” el sector del transporte urbano. Así, no es de extrañar que el principal propósito perseguido por los responsables políticos no sea otro que dar con la solución mágica que permita reducir (cuando no eliminar directamente) los coches en circulación a lo largo y ancho de las ciudades.

Muchas de estas ciudades, como es el caso de Madrid, se enfrentan diariamente al problema de gestionar la forma de penetración de miles de vehículos que tratan de acceder al centro urbano con elevados tráficos rodados que dan como resultado un tratamiento inadecuado de la movilidad de los peatones, de la bici, del transporte público, cuando no del propio vehículo privado. Y para tratar de corregir pretendidamente ese efecto por más que quiera potenciarse la movilidad hipocarbónica no puede perderse de vista que la movilidad motorizada “esencial” (como lo es la que tiene lugar a través de autobuses y del taxi) no puede derivarse hacia otros modos de transporte menos contaminantes. Por ello la actuación a seguir en este sentido se está reconduciendo hacia la promoción de energías limpias en la tecnología de los vehículos y, en definitiva, en la potenciación de flotas de vehículos de bajas emisiones o de emisión cero conducente, en algún momento, a la normalización de la llamada movilidad eléctrica (o electromovilidad) y que no es más que traducción, en y sobre la movilidad, de la electrificación del sistema de transporte. Todo ello en el marco del artículo 104 LES que expresamente alude a la mejora de la eficiencia energética, la modernización tecnológica, y el uso eficiente de las flotas y vehículos de transporte en la íntima asociación existente entre automoción (transporte) y movilidad.

Como quiera que las principales afecciones que el transporte urbano genera lo son en

forma de contaminación atmosférica por las emisiones de ruido y, sobre todo, de dióxido de nitrógeno, partículas, y de dióxido de carbono, la respuesta que desde Madrid se viene dando trata precisamente de condicionar la circulación de vehículos atajándose, sólo de forma indirecta, los problemas específicos causados por el transporte en el medio ambiente urbano a resultas de la congestión del tráfico. Buena muestra de ello lo es la iniciativa del Ayuntamiento de Madrid “Madrid Central” restringiendo, cuando no prohibiendo realmente, el acceso del vehículo privado a la llamada “almendra central” de la ciudad.

Con estos presupuestos, la movilidad representa, por ello, una consecuencia accesoria en la lucha contra los efectos ambientales negativos del transporte de vehículos en la ciudad. Mientras que, a nuestro modo de ver, una política de movilidad, bien pensada y estructurada, capaz de aglutinar al resto de políticas que se concitan sobre la ciudad (urbanística, ambiental, de transportes) puede solventar de mejor manera los múltiples problemas que se ciernen sobre ciudades como Madrid. Porque de nada sirve, sin ir más lejos, restringir o prohibir el acceso al centro con el vehículo privado si no se dota a la ciudad de suficientes aparcamientos disuasorios en el anillo exterior de la ciudad para posibilitar modos alternativos de desplazamiento que no sean con el vehículo privado.

Así las cosas, la movilidad sostenible que se ha reconducido hacia fórmulas (hipocarbónica, automatizada, electromovilidad) que desvirtúan su esencia inicial no puede quedarse sólo en el simple propósito de reducir la circulación de vehículos privados para conseguir con ello reducir las emisiones provocadas por los mismos. La movilidad sostenible, como auténtico fin público que es responsabilidad de las autoridades administrativas, exige un modo nuevo de (re)pensar la ciudad, en estrictos términos urbanísticos, sin que pueda olvidarse la necesaria (re)ordenación (urbanística) del espacio urbano. Porque si el diseño urbano de la ciudad y las políticas públicas desarrolladas han estado de siempre claramente condicionadas por las ventajas proporcionadas por el vehículo privado -construyendo una ciudad para los coches- no basta ahora con (intentar) apartar el coche del asfalto de las calles¹ a golpe de medidas de pura ordenación del tráfico rodado sin un necesario acomodo urbanístico.

La movilidad sostenible es urbana en tanto que ordenación espacial del transporte (movilidad) urbano en el conjunto de la ciudad. Pero ha de ser también “urbanística” expandiendo todo su potencial a partir de la (re)acción del y desde el propio urbanismo y, por ende, desde la planificación urbana y espacial² y parece que esto se está olvidando por otras “modas” hipocarbónicas, eléctricas, automatizadas... más llamativas y efectistas y, en definitiva, de mayor repercusión (e impacto social) en la ciudadanía. Frente a eso, que no deja de ser un complemento interesante, el sistema de planificación es el que debe regular, como un todo, el desarrollo y el uso del suelo -también el requerido para los desplazamientos por la ciudad bajo cualquier modo de transporte- de acuerdo con el interés público. Un urbanismo que (re)construye espacios públicos para poder ser compartidos por diferentes actores y que debe girar la vista también hacia aquellos ciudadanos que desean desplazarse a pie, en bicicleta, en patinete eléctrico, beneficiándose del urbanismo de proximidad³ como un activo de la ciudad y no sólo por el mero hecho de que no se encuentren con vehículos en la calle porque se les haya impedido a estos el acceso. Más bien, porque detrás debe existir toda una planificación (urbana) de (re)diseño de la ciudad y una normativa urbanística que sustente y potencie activamente la movilidad a favor del peatón (como máximo exponente de la nueva cultura de la movilidad sostenible) en combinación con el transporte público. Esto explica que, a través del urbanismo puedan adoptarse medidas

relativas a la implantación de calles de prioridad peatonal como las obras de la Gran Vía en Madrid, de una red de paseos señalizados, los proyectos Camino Seguro al Cole, o la peatonalización de calles los fines de semana en un claro propósito de desarrollar medidas de *traffic calm*¹ que permiten adecuar la velocidad de la vía a las necesidades reales de los peatones y la consecución de mejoras en materia de seguridad vial.

Sin embargo, hasta que todas y cada una de esas medidas no encuentren encaje en la propia planificación urbanística, la apuesta por los desplazamientos a pie, en bicicleta, o en patinete e, incluso, otras medidas destinadas a mejorar las condiciones circulatorias² siguen constituyendo, a nuestro juicio, actuaciones sesgadas y aisladas, a modo de “parche” (más o menos acertado), pero sin anclaje planificador alguno y lo que, es más grave aún, sin desarrollo coordinado con el uso que quepa dar realmente al suelo en la ciudad. Porque la movilidad debe encontrar necesario acomodo y debe posibilitarse su consecución en y desde la ordenación de los usos del suelo de la ciudad y en la ordenación urbana de los desplazamientos, como una variable más a tener presente a la hora de disponer la forma de interiorizar los requerimientos del transporte urbano.

Pese a la importancia de los planes de movilidad sostenible en tanto que instrumentos de la ordenación espacial del movimiento (movilidad) en la ciudad, no puede olvidarse que desde el planeamiento urbanístico puede (y debe) promoverse también la movilidad realmente urbana con el objeto de reducir las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos y facilitar, con ello, el uso y la eficiencia del transporte público como quiera que las decisiones urbanísticas presentan consecuencias en el ámbito de la movilidad y, por tanto, en el uso del automóvil y sus impactos asociados. No puede olvidarse que los planes urbanísticos son esencialmente espaciales y son (y deben ser), por tanto, los llamados a ordenar la realidad espacial y el acondicionamiento del espacio urbano de la ciudad como instrumentos capaces de clarificar la estructura física de la ciudad, con especial énfasis en la red de comunicaciones y las fuentes de generación del tráfico urbano. Es por ello que los planes urbanísticos son potencialmente aptos para determinar la escala de la demanda futura de tráfico, la forma en que la demanda puede ser acomodada, y la distribución de la demanda (de movilidad) entre transporte público y transporte privado en el medio urbano. En definitiva, la planificación de uso del suelo puede (y debe) crear y dotar las condiciones idóneas para promover el transporte público y los modos alternativos de desplazamiento al vehículo privado en el establecimiento último del marco (urbano) para el tráfico³ (y la movilidad). Porque el planeamiento urbanístico es el que, tradicionalmente, ha asumido y debe seguir asumiendo la ordenación del espacio público local, la ordenación espacial de los usos del suelo en el medio urbano, y, en suma, el instrumento capaz de garantizar el equilibrio de todos los distintos procesos de desarrollo urbano (ordenación de la ciudad), con inclusión también de aquellos usos (ocupantes) al servicio del tráfico y de la movilidad⁴, como lo es el transporte, sea éste motorizado o no.

A fin de cuentas, con la movilidad hablamos también de uso del suelo (para posibilitar todo tipo de desplazamientos). Es más, la planificación en materia de movilidad, para ser realmente efectiva, no sólo debe tener en cuenta el transporte como tal sino también su necesaria interacción con la planificación territorial y urbanística de la que precisamente se alumbró y cobra todo su sentido; en definitiva, con los aspectos tradicionales de uso del suelo. El resultado último no puede ser otro que la integración del transporte urbano (y con él la de la propia movilidad que determina su nueva configuración) en la planificación e implementación de la política de uso del suelo, dada la estrecha y complementaria relación que el transporte urbano presenta -a partir de los

desplazamientos que por y a través del mismo se generan- con las decisiones habitacionales, de empleo, y de localización de ciertos servicios públicos en el medio ambiente urbano.

Así las cosas, el empeño actual, por muy loable que resulte, de influenciar el comportamiento de las personas concentrando todos los esfuerzos en el difícil objetivo de reducir los desplazamientos “a motor” y en mejorar la gestión de la demanda a través del vehículo propio mediante el fomento del transporte público colectivo -como uno de los elementos más importantes que configuran el sistema de movilidad- se nos antojan insuficientes. Tampoco basta, aunque contribuya a sumar, la incorporación al sistema de transportes de nuevos modelos de movilidad colaborativa¹ -con fórmulas como el *car-sharing* y el *car-pooling* en el fomento de “los viajes compartidos en automóvil, a fin de reducir los atascos y la contaminación en sus calles²”.

Ahora bien, aunque no se puede discutir el efecto beneficioso de esas políticas de (re)educación ciudadana de la movilidad, no se trata tan sólo de hacer una serie de actuaciones aisladas (por muy bienintencionadas que sean) sino resulta necesario introducirse en la esencia misma del patrón de movilidad propugnando abiertamente modelos urbanos en los que la integración de usos y la calidad del entorno propicien los desplazamientos a pie, en bicicleta o en patinete. El artículo 100 LES es claro en este sentido al recrear los objetivos de la política de movilidad sostenible. Estos objetivos han de conseguir impulsar la movilidad sostenible para lo cual se hace imprescindible, no sólo fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los transportes público y colectivo, y otros modos no motorizados como los desplazamientos a pie o en bicicleta. También, como señala el precepto citado, integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente, y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental.

Es por ello que el tratamiento actual de la movilidad sostenible adolece, a nuestro juicio - como parte necesaria de un planteamiento más global en el análisis de la demanda de movilidad de las ciudades- de la verdadera integración de la planificación territorial y urbanística en la redefinición de los distintos usos del suelo y, en definitiva, en la posibilidad de (re)construir realmente, y desde el punto de vista de la movilidad urbana, la ciudad mediante su necesaria transformación urbanística³.

A mayor abundamiento, la auténtica “filosofía” planificadora debe sustentarse en la necesidad de que la planificación urbana aborde, entre otros aspectos, los sistemas de transporte junto con la redefinición física de las ciudades y la disposición de los usos y formas de utilización del suelo. Buena prueba de ello lo representa la disponibilidad de suelo urbano para la pretendida construcción de aparcamientos disuasorios. Decisión que sólo resulta posible con una adecuada planificación de los usos del suelo en la ciudad por más que quieran adoptarse otro tipo de medidas de movilidad de forma aislada y apresurada. Sólo así se está en disposición de conseguir la sostenibilidad del sistema urbano a través del urbanismo de proximidad, donde la mezcla de usos residenciales y de actividad económica en los barrios consiga reducir los desplazamientos ante una oferta más variada de servicios (de proximidad).

Lo anterior debiera encontrar reflejo (urbanístico) en la apuesta seguida por el Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo con la iniciativa “Madrid Central” a la hora de

limitar e incluso restringir a los vehículos privados el uso (urbano) de las vías públicas que, como zona de bajas emisiones, se desarrolla con un propósito claro de atajar el problema de contaminación atmosférica que padece la ciudad. Esta doble opción (limitación y restricción) aparece, además, ya contemplada por la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid donde, sin pretenderlo abiertamente, se conjugan perfectamente la regulación del tráfico (transporte) y la disposición urbanística de los usos del suelo (vías urbanas). En primer término, en el caso de la limitación del uso de vías públicas a través del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER). Y, en segundo término, por lo que se refiere a la restricción del paso o uso de vehículos privados por determinadas vías públicas así como el establecimiento de zonas de tráfico limitado (áreas de prioridad residencial y zonas de bajas emisiones). Se demuestra con ello, tal y como aquí venimos sosteniendo, que es posible otra forma (urbana) de movilidad más allá, por tanto, de la adopción (aislada) de una determinada medida supuestamente en pos de la movilidad por la necesidad imperiosa de reducir los niveles de contaminación asociados al tráfico rodado.

V. APUNTES FINALES ¿QUO VADIS, MOVILIDAD? LA MOVILIDAD SOSTENIBLE COMO SISTEMA INTEGRADO (E INTEGRAL) DEL USO DEL SUELO Y DEL TRANSPORTE.

Políticos, técnicos, sociólogos, juristas, enfrentan y afrontan el dilema de la movilidad sostenible forzados por los acontecimientos. Los serios y graves problemas de salud por los niveles atmosféricos de calidad ambiental sumado al jugoso negocio que se esconde detrás del sistema de transporte, tanto en sus formas colaborativas como individuales con la expansión de las bicicletas y los patinetes eléctricos, estrechan el cerco sobre el vehículo privado como quiera que todas las acciones emprendidas tienden a intentar corregir (cuando no eliminar) su efecto perturbador. Ahora bien, la actual política de movilidad seguida en muchas de nuestras ciudades, y Madrid es un claro ejemplo de ello, toma al vehículo privado como un mero “agente” y no como una verdadera consecuencia de las decisiones realmente afectantes al uso del suelo y al medio ambiente urbano que se hacen preciso adoptar.

El resultado último no es del todo óptimo porque lo que se consigue es una movilidad sesgada, “de circunstancias”, podríamos llegar a decir, y que pretende la reducción de las emisiones de los vehículos (movilidad baja en emisiones y compartida), o explorar las posibilidades de una suerte de movilidad “inteligente” (movilidad autónoma o automatizada) pero ignorando (indebidamente a nuestro modo de ver) el espacio y el uso del suelo y, por ello, y en última instancia, toda la potencialidad que presenta la verdadera movilidad sostenible, que debe volver a recuperar su esencia urbana (y por ello urbanística). Porque resulta un hecho incuestionable que el tráfico rodado y el transporte urbano están fuertemente relacionados con (y condicionados por) la planificación urbana en la ciudad.

En efecto, sorprende, en este sentido, la muy escasa atención prestada, por contra, a los vínculos existentes entre la política de uso del suelo y la demanda de movilidad (transporte) de los ciudadanos dado el potencial que tiene la política planificatoria para (re)dirigir la política de transportes hacia fórmulas más sostenibles, ambientalmente hablando. Porque ante el escaso valor que se le ha dado al medio ambiente urbano y a la propia movilidad urbana sostenible se está confiriendo mayor protagonismo al sistema de transportes y, como consecuencia de ello, al vehículo compartido, inteligente y

eléctrico instrumentalizando, en última instancia, la movilidad como un mero resultado accesorio que parece alcanzarse, inercialmente, por el empleo de estos otros medios de transporte que, empero, no necesariamente nacen y se potencian con el fin de posibilitar una movilidad más sostenible sino por puro afán de negocio, en muchas ocasiones. Asistimos, con ello, a la instrumentalización de la movilidad como pura gestión (la gestión de la movilidad) en lugar de la consideración de la movilidad como sistema.

El sistema de transportes (sostenible y colaborativo) contiene algunos bienintencionados propósitos pero con un alcance jurídico muy limitado dentro del objetivo más amplio y ambicioso de la movilidad sostenible como fin en sí mismo considerado. Porque si la movilidad sostenible pretende priorizar y potenciar los desplazamientos no motorizados ello no puede conseguirse tan sólo limitando o restringiendo el uso del vehículo privado a través de medidas adoptadas a golpe de episodio atmosférico adverso o regulando atropelladamente el uso creciente de patinetes eléctricos o de vehículos compartidos. Más bien, la ordenación de la movilidad requiere de acciones en varios frentes, no sólo en la política de transportes propiamente como tal sino también en la planificación ambiental y urbanística. Y, en este sentido, resulta de todo punto necesario (re)plantearse qué tipo de ciudad queremos para, a través de las posibilidades que ofrece el urbanismo, (re)diseñar los distintos usos del suelo que realmente deben estar 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 sólo deben (re)integrarse en una ciudad diseñada hasta ahora por y para los vehículos a motor para lo cual resulta imprescindible una (re)construcción urbanística a partir de las necesidades de estos otros usuarios de las vías urbanas. No es suficiente con apostar por políticas de promoción del uso del vehículo compartido, colaborativo o del patinete eléctrico si las mismas no van acompañadas de una reordenación del espacio urbano. Porque está demostrado que en cualquier ciudad la disposición del uso del suelo, la red de vías urbanas, y las formas de transporte condicionan, en gran medida, su funcionalidad y el bienestar de sus habitantes y de sus ciudadanos. La movilidad sólo puede ser plena disponiendo de una red de transporte sostenible y de una infraestructura urbana perfectamente planificada capaz de soportarla. Es más, entre los aspectos que constituyen el *domain* de la planificación estratégica en materia de movilidad, en su propósito de avanzar hacia la sostenibilidad, se encuentran el uso del suelo y los modos de transporte (desplazamiento) de una manera integrada. Realmente, las políticas de planificación física, concebidas por y para las personas, deben basarse en un claro entendimiento de la estructura social del área al que van referidas, los modos de vida de los grupos sociales concernidos, y las necesidades que afrontan y no sólo en la apuesta o el giro, por pura conveniencia o por moda, sobre un concreto modo de transporte.

La planificación del uso del suelo está llamada a crear y dotar las condiciones idóneas para potenciar la transferencia de determinados tipos de desplazamientos a otros modos alternativos de transporte al vehículo privado dado que las políticas de uso del suelo pueden (y deben) influenciar no sólo la necesidad de desplazamiento sino también, y esto es lo realmente importante, el modo de hacerlo. Porque la incorporación del objetivo de la sostenibilidad en la más reciente legislación urbanística no es puramente circunstancial sino que ha de servir para que la movilidad encuentre también perfecto acomodo en la ordenación de los usos del suelo de la ciudad, como un condicionante más a tener presente a la hora de crear ciudad y, por ende, en la forma de interiorizar los requerimientos de los desplazamientos en el territorio urbano.

En definitiva, más que con la mera restricción o prohibición del tráfico o la potenciación del uso del transporte colaborativo o eléctrico, sólo a través de una auténtica política urbana capaz de incrustar realmente la movilidad en la regulación del transporte y en la planificación urbanística de la ciudad se estará en vías de alcanzar soluciones globales más adecuadas (y necesarias) para unas ciudades realmente sostenibles. Con un diseño y una planificación urbana debidamente cuidadas y realmente pensadas (y no improvisadas), la interrelación del tráfico con el uso del suelo, en términos de estructura (y de renovación) urbana, se nos antojan como las claves por las que pasa situar a las ciudades a la vanguardia en estrictos términos de movilidad sostenible.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

-AGOUÉS MENDIZÁBAL, C. “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”. /en/ *Revista vasca de Administración Pública*, nº84, (2009), p. 17-52

-AUBY, J-B. “La ciudad, ¿nueva frontera del Derecho Administrativo? /en/ *TransJus Working Papers Publications*, nº3/2018, p. 1-17

- CANO CAMPOS T. La situación actual de los transportes urbanos y su interrelación con otras políticas públicas. /en/ Cano Campos, T. y Carbonell Porrás, E. *Los transportes urbanos*. Madrid: Iustel, 2006, p. 37-77

- CARBONELL PORRAS, E. La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades /en/ Boix Palop, A. y Marzal Raga, R. (eds). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014, p. 91-105

-LÓPEZ RAMÓN, F. El modelo de ciudad en el urbanismo español. /en/ Gifreu Font, J; Bassols Coma, M; Menéndez Rexach, A (dirs). *El derecho de la ciudad y el territorio Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: INAP, 2016, p. 107-119

-MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. El impacto de las Smart cities en la tutela ambiental y en la planificación urbana. /en/ Piñar Mañas, J. L (dir). *Smart Cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*. Madrid: Reus, 2017, p. 53-71

- MOREU CARBONELL, E. Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible. /en/ Boix Palop, A. y Marzal Raga, R. (eds). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014, p.79-90

- PAREJO ALFONSO, L. *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. 2ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, 228 p.

-RIVERO ORTEGA, R. y MERINO ESTRADA, V. Innovación, Smart Cities y Administración electrónica aplicada al urbanismo. /en/ Gifreu Font, J; Bassols Coma, M; Menéndez Rexach, A (dirs). *El derecho de la ciudad y el territorio Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: INAP, 2016, p. 791-803

-SÁNCHEZ BLANCO, A. “El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario. Su incidencia sobre el medio ambiente urbano”. /en/ *Revista de Administración Pública*,

RUMBO 20.30.

26
NOV

29
NOV

CONAMA 2018
CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

n°82, (enero-abril 1977), p. 327-380