

## Tercera parte: movilidad sostenible y sectores de acción administrativa

### Capítulo 10

## La ordenación y evaluación ambiental de la movilidad urbana sostenible

MANUELA MORA RUIZ

*Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Huelva*

#### Sumario:

- I. Coordinadas del estudio
- II. La ordenación sustantiva de la movilidad sostenible en normas ambientales
  - 1. Desde la perspectiva del cambio climático y la transición energética
    - 1.1. Conexión entre la regulación para luchar contra el cambio climático y la movilidad sostenible
    - 1.2. Planificación, cambio climático y movilidad urbana sostenible
    - 1.3. Instrumentos de ordenación de la movilidad urbana sostenible
  - 2. Regulación de la movilidad en otras normas ambientales sectoriales
  - 3. El sometimiento de la movilidad sostenible a controles ambientales. En particular, la evaluación ambiental
- III. La regulación ambiental de la movilidad sostenible en normas “ad hoc”
  - 1. El fundamento ambiental de las leyes relativas a la movilidad urbana sostenible
  - 2. Principales instrumentos de ordenación de la movilidad urbana sostenible con alcance ambiental
- IV. Consideraciones finales
- V. Bibliografía citada

### I. COORDENADAS DEL ESTUDIO

La ordenación y evaluación ambiental de la movilidad urbana sostenible se configura como un aspecto diverso en el contexto de esta Obra en el que abordar el tratamiento de la movilidad en un concreto sector de actividad administrativa como el que representa el ambiental.

Desde esta perspectiva, puede pensarse que el objeto del Capítulo es reiterativo en relación con el concepto mismo de movilidad sostenible, asociado a exigencias ambientales de forma natural. Sin embargo, la movilidad es un ámbito de incidencia del Derecho con múltiples caras, entre las que no siempre es fácil advertir o diferenciar la correspondiente a una estricta ordenación ambiental del sector que nos ocupa.

En este último sentido, baste pensar en las numerosas normas sobre ordenación del transporte que, a la postre,

pueden tener contenido ambiental, o normas que regulan la movilidad sostenible atendiendo a realidades físicas concretas como las que representa el hecho insular<sup>1</sup>): en estos grupos normativos no hay duda de que la componente ambiental está presente y constituye, además, razón de ser de la ordenación concreta que se lleva a cabo de la movilidad urbana sostenible, pero no es el único objetivo o propósito de las mismas, de forma que lo ambiental puede quedar diluido en previsiones relativas a la accesibilidad a los medios de transporte o, en su caso, en la regulación de los instrumentos de planificación territorial que corresponda.

Y, sin embargo, junto a ello, en los últimos años venimos asistiendo a la aprobación de normas (también de instrumentos programáticos al modo de las llamadas Estrategias) de contenido estrictamente ambiental, por su vinculación al fenómeno de lucha contra el cambio climático, en las que la movilidad constituye un sector estratégico para este objetivo, sea en acciones de mitigación, sea en acciones de adaptación. Desde esta última perspectiva, se han aprobado recientemente algunas leyes autonómicas sobre cambio climático que tienen la virtud de intentar cumplir los compromisos derivados de la estrategia internacional de lucha contra el cambio climático, con lo que la movilidad sostenible, aun en el ámbito estrictamente urbano, refuerza su entidad, sobre todo, como fórmula de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (en adelante, GEI)<sup>2</sup>.

En este escenario, no es fácil reconocer una ordenación exclusivamente ambiental de la movilidad urbana sostenible. A ello se suma la complejidad de los títulos competenciales que Estado y Comunidades Autónomas (CCAA) pueden utilizar como principales reguladores de la movilidad, en la medida en que, a los efectos de este Capítulo, no siempre se apoyan en títulos competenciales asociados al medio ambiente, dificultando la identificación de la regulación a la que aludimos y la de los instrumentos jurídicos necesarios para articular el sector de la movilidad urbana sostenible con perfiles propios desde la perspectiva ambiental<sup>3</sup>). La consecuencia inmediata de esta afirmación es la necesidad de escudriñar las normas ambientales aplicables para llegar a conocer el grado de estructuración que desde este sector de la acción administrativa puede aportarse a la movilidad urbana sostenible.

En este sentido, el presente Capítulo pretende, en primer lugar, abordar la ordenación de la movilidad sostenible desde las normas ambientales, diferenciando entre aquellas que ordenan sustantivamente la movilidad como un sector que ha de contribuir a la consecución de objetivos ambientales como los relacionados con la reducción de GEI y aquellas otras normas que sujetan los instrumentos jurídicos de movilidad a condicionantes ambientales, de forma que no pueden ser ajenos a las exigencias de prevención y control exigibles a planes y proyectos por las normas ambientales en sentido estricto. No obstante, el Capítulo debe completarse con el examen de esa otra ordenación de la movilidad urbana sostenible a la que antes me refería y en la que lo ambiental es sólo un elemento más de la regulación, planteando, en este caso la necesidad de vislumbrar el grado de sustantividad de la movilidad urbana sostenible como sector específico del Derecho Administrativo con características propias.

Desde esta última perspectiva, resulta complejo, como se pondrá de manifiesto a lo largo del Trabajo, separar o tratar de forma diferenciada la aludida componente ambiental de la movilidad cuando la misma se somete a las exigencias de sostenibilidad, puesto que esta última no se entiende sin la primera. En este caso, la cuestión fundamental es qué aporta una regulación propia de la movilidad urbana sostenible cuando el elemento transversal es la protección del medio ambiente y su ordenación se lleva a cabo desde la planificación territorial y urbanística, junto a normas de transporte, también sometidas a exigencias ambientales. Sin duda, y ello es lo que debe significarse, ésta es la cuestión clave que surge cuando se aborda la regulación ambiental de la movilidad urbana sostenible. Como quiera que sea, es evidente que este sector no puede patrimonializarse por un solo ámbito de normas (las ambientales, o las urbanísticas, o las relativas al transporte), sino que, por el contrario, requiere de una ordenación cuyos instrumentos den cabida a una perfecta integración de objetivos y fines y a la coordinación sin fisuras de los mismos.

En este contexto, debe destacarse, como ya se ha indicado, el papel protagonista concedido por la UE a la movilidad sostenible, hasta el punto de constituir uno de los objetivos del VII Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente<sup>4</sup>). A ello debe sumarse una determinada orientación del legislador interno (tanto en el nivel estatal como en el autonómico, en lo que a nuestro país respecta), en cuya virtud es necesario garantizar la utilización racional de los recursos naturales, por expreso mandato del art. 45.2 de la CE<sup>5</sup>). Por tanto, y ello es lo que se quiere señalar, la ordenación de la movilidad urbana en nuestro Ordenamiento ha de ser sostenible en todo caso, y ello requiere introducir tanto la consecución de objetivos ambientales<sup>6</sup>) (mejora de la calidad del aire, reducción de emisiones de GEI, ahorro energético o protección de la biodiversidad)<sup>7</sup>) junto al sometimiento de las iniciativas de movilidad al control ambiental, de forma que esta última variable constituye un límite al modelo de movilidad por el que opten los reguladores.

En este último sentido, quizás la dificultad de la ordenación ambiental de la movilidad urbana sostenible estriba en su conceptualización desde un punto de vista jurídico, teniendo en cuenta que se ha caracterizado como un concepto

difuso que, en todo caso, parece constituir, como señala MOREU CARBONELL, un título habilitante para la actuación de los poderes públicos de carácter holístico, por atender a los intereses de múltiples sectores de intervención administrativa<sup>8</sup>). En mi opinión, aun compartiendo este enfoque, la movilidad sostenible, que en este Capítulo va a circunscribirse al ámbito urbano, encuentra en las exigencias de protección ambiental una configuración con un peso específico frente a otros sectores, como consecuencia del carácter transversal que, a su vez, posee el medio ambiente como título de intervención, determinando de forma clara la acción pública. De hecho, ésta es, a mi juicio, la conceptualización que las normas ordenadoras de la movilidad sostenible más recientes están imponiendo, en el sentido de incluir como elemento imprescindible la protección ambiental, sea de forma genérica, sea a través de objetivos ambientales específicos como la reducción de GEI.

Así, y a modo de ejemplo, algunas normas autonómicas han ofrecido un concepto estricto de movilidad sostenible, en cuya virtud ésta es la que consiste en una “movilidad eléctrica o libre de emisiones” o es “la que se satisface en un tiempo y costes razonables minimizando el impacto negativo sobre el entorno y mejorando la calidad de vida de las personas”<sup>9</sup>): en ambos casos lo ambiental se sitúa en el núcleo del concepto de movilidad que nos ocupa.

Pero, junto a ello, otras definiciones, aun con una cierta carga programática, ponen de manifiesto la necesidad de acción pública, en la medida en que se trata de un concepto que incluye procesos y, sobre todo, constituye un instrumento de ordenación ante problemas generados, fundamentalmente, en el medio urbano, situando en un primer plano las exigencias de protección ambiental<sup>10</sup>). De forma expresiva, el art. 3.c) de la Ley 9/2018, de Transporte Público de Viajeros por Carretera de Castilla y León, considera como principio al que ha de ajustarse la norma la “promoción de la movilidad sostenible”, añadiendo que ésta debe comprenderse como “instrumento de ordenación que reduzca la contaminación atmosférica y el ruido, las emisiones de GEI y el consumo de energía”.

En definitiva, la movilidad urbana sostenible debe conceptuarse desde coordenadas ambientales que, a su vez, están presentes en otros sectores a fin de garantizar objetivos de esta naturaleza<sup>11</sup>). De esta manera, no puede haber una ordenación de la movilidad sostenible que no sea, además, una ordenación ambiental, no sólo en la consecución de dichos objetivos, sino, también, en cuanto al sometimiento de esta ordenación a controles ambientales. A ello dedicaremos los siguientes epígrafes.

## **II. LA ORDENACIÓN SUSTANTIVA DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN NORMAS AMBIENTALES**

### **1. DESDE LA PERSPECTIVA DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

Teniendo en cuenta las coordenadas expuestas en el apartado anterior, es necesario abordar las regulaciones ambientales de carácter sustantivo que establecen el régimen jurídico ambiental de la movilidad urbana sostenible.

En este sentido, puede identificarse un primer bloque normativo relacionado con el desafío del cambio climático, en el que la movilidad requiere una ordenación en cuya virtud se consiga una reducción de emisiones de GEI, se otorgue mayor espacio a las energías procedentes de fuentes renovables y a la eficiencia energética. Y un segundo bloque, al que me referiré en el subepígrafe siguiente, relativo a los problemas de contaminación acústica y atmosférica procedente de sectores difusos como el transporte, en el marco de un modelo de movilidad caracterizado por el predominio del vehículo privado, las aglomeraciones en entornos urbanos y los grandes y múltiples desplazamientos. No se trata de sectores normativos contrapuestos, sino complementarios, pero que, en la medida en que atienden a problemas ambientales diversos y de distinta intensidad, deben ser considerados de forma separada.

#### **1.1. Conexión entre la regulación para luchar contra el cambio climático y la movilidad sostenible**

El cambio climático constituye para la sociedad, como es sabido, uno de los mayores desafíos a los que enfrentarse en la actualidad. Desde esta perspectiva, estamos asistiendo a la consideración del mismo de forma monográfica en numerosas normas que, claramente, han interiorizado la necesidad de luchar contra un fenómeno global de forma local<sup>12</sup>). En este contexto, la intervención sobre sectores específicos como el que representa la movilidad urbana sostenible se convierte en uno de los aspectos claves de estas regulaciones. Por tanto, a lo local se suma lo sectorial, como parte de la estrategia de las normas que se examinarán en la lucha contra el cambio climático<sup>13</sup>).

La consecuencia directa de este planteamiento es la consideración monográfica de la movilidad que nos ocupa en estas normas, puesto que se asume que deben lograrse objetivos territoriales en relación con la reducción de GEI

(mitigación) y en la articulación de determinadas medidas de adaptación, en las que el transporte y la movilidad tienen clara relevancia<sup>14</sup>). En este sentido, y a título ejemplificativo, la Estrategia catalana de Adaptación al Cambio Climático, horizonte 2013-2020, aprobada en 2012<sup>15</sup>), diferencia entre la necesidad de adoptar medidas de carácter genérico, que atienden objetivos transversales, como la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático; y medidas específicas, en atención a sectores concretos como el transporte y sus infraestructuras, previendo, en este caso, soluciones como la implantación del vehículo eléctrico e híbrido en el territorio de la Comunidad Autónoma<sup>16</sup>).

Pero, además, la movilidad urbana sostenible es objeto de consideración en estas normas ambientales por una razón de corte principialista que no puede desconocerse: las leyes autonómicas (e incluso el Anteproyecto de Ley sobre Cambio Climático y Transición energética aprobado por el Gobierno Central)<sup>17</sup>) se apoyan en la necesidad de cambiar el modelo energético actual, y hacer posible el tránsito hacia economías descarbonizadas o con importante reducción de emisiones de GEI.

La Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al Cambio Climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético define, así, la transición energética como el “paso a un sistema cuyo fin último es garantizar la sostenibilidad del mismo... (que) se caracteriza por el uso de energías renovables, eficiencia energética, desarrollo sostenible, movilidad sostenible, democratización y descentralización de la energía”<sup>18</sup>). Pero junto a ello, el tránsito hacia un modelo alternativo en materia de energía se acompaña de medidas de fomento del transporte público<sup>19</sup>), de generalización del vehículo eléctrico<sup>20</sup>) o incluso del impulso de vehículos compartidos<sup>21</sup>). En otros términos, la lucha contra el cambio climático requiere, entre otras cuestiones, efectuar una verdadera transición energética, para lo que se precisa incidir en el sector transportes y en las pautas de movilidad de los ciudadanos, permitiendo su consideración conjunta bajo el paraguas de la movilidad urbana sostenible, que adquiere carta de naturaleza, al asociarse directamente a esta regulación.

Por otro lado, y de nuevo desde una perspectiva principialista, las leyes aprobadas sobre cambio climático y transición energética aportan un fundamento adicional para la regulación de la movilidad urbana sostenible en su articulado como consecuencia del enfoque ambiental, puesto que tienen presentes tanto el principio de participación<sup>22</sup>), como de responsabilidad compartida<sup>23</sup>), cuando se trata de diseñar un concreto modelo de movilidad urbana. En mi opinión, el efecto fundamental de estos principios es, como en el caso de la transición energética, el dotar a la movilidad urbana sostenible de suficiente entidad como sector de intervención, en la medida en que la misma es consecuencia de las exigencias de protección del medio ambiente ante problemas específicos<sup>24</sup>). Cuestión distinta será el tipo de instrumentos jurídicos que puedan emplearse para la articulación de esta movilidad, teniendo en cuenta su repercusión a nivel social.

Finalmente, ha de insistirse en que lo ambiental constituye, también, el fundamento competencial de las normas que se han examinado, de forma que, aunque se produce la concurrencia de otros títulos competenciales, en el marco de los respectivos Estatutos de Autonomía, las CCAA que han regulado sobre el cambio climático y, en su caso, transición energética, lo hacen sobre la base del art. 149.1.23 CE, completando, por tanto, su propio modelo de protección ambiental<sup>25</sup>). No obstante, esta última afirmación no impide reconocer la diferencia entre unas CCAA y otras que no abordan el cambio climático como parte de su Derecho ambiental, generándose unas diferencias que, a su vez, se proyectan sobre la ordenación de la movilidad sostenible, impidiendo reconocer una única dirección u orientación en la regulación de este sector<sup>26</sup>).

## 1.2. Planificación, cambio climático y movilidad urbana sostenible

En la ordenación de la movilidad urbana sostenible desde el cambio climático, la planificación aparece como un instrumento fundamental para incidir sobre este sector, teniendo en cuenta las exigencias tanto de mitigación como de adaptación a este fenómeno.

En este sentido, la planificación prevista en estas leyes ambientales es, en primer lugar, una planificación sectorial, de forma que los planes de naturaleza territorial o con incidencia sobre el territorio deben incluir previsiones relativas al cambio climático, lo que incluye aspectos de movilidad<sup>27</sup>). Sin duda, en este sentido, son especialmente importante los planes de infraestructuras de transportes<sup>28</sup>), aunque su objeto no siempre es la movilidad urbana en un sentido estricto<sup>29</sup>).

De otra parte, estas normas incluyen una planificación específica para el cambio climático, que reconoce un espacio concreto a la movilidad sostenible, en la medida en que pueda ligarse a objetivos de reducción de consumo de energía procedente de fuentes no renovables y/o reducción de emisiones de GEI y, por extensión a la transición energética.

Así, a modo de ejemplo, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al Cambio Climático y para la Transición hacia un nuevo modelo energético para Andalucía, establece, en su art. 8, el Plan Andaluz de Acción por el Clima, como instrumento general de planificación en la Comunidad Autónoma, de carácter vinculante para las Administraciones y personas físicas y jurídicas incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley, y como instrumento con incidencia en la ordenación del territorio, a los efectos de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>30</sup>). El Plan se estructura, a su vez, en Programas, destacando, a los efectos de este Capítulo, que el programa de mitigación del art. 10 debe incluir las estrategias de movilidad limpia y sostenible [apartado 3. e)]<sup>31</sup>, toda vez que reconoce como área estratégica para la mitigación de emisiones el “transporte y la movilidad” [apartado 2.f)].

Junto a ello, el art. 15 de la Ley examinada regula los “planes municipales contra el cambio climático”, esto es, planes que deben contener tanto medidas de mitigación como de adaptación, a partir de un contenido mínimo establecido por la norma, lo cual pasa por la implantación de “medidas para impulsar la transición energética en el seno de planes de movilidad urbana”.

Desde esta última perspectiva, puede reconocerse un tercer nivel de planificación en estas normas, cual es el vinculado directamente a la movilidad urbana, como consecuencia de las previsiones de promoción de la movilidad sostenible. En este sentido, puede destacarse el art. 60 de la Ley balear 10/2019, de 22 de febrero, que recoge la obligación de fomento de las Administraciones Públicas de las Islas, de planes y proyectos de transporte colectivo e intermodal, con el doble objetivo de restringir el uso del vehículo privado e incentivar otras formas de transporte sostenible sin emisiones de GEI. Y el art. 61, en relación con la movilidad sostenible en los centros de trabajo, de forma que los grandes centros generadores de movilidad introducirán planes de movilidad sostenible para su personal, clientela y personas usuarias.

El escenario, simplemente esbozado en este apartado, pone de manifiesto la capacidad de las normas ambientales como las que se han considerado para incidir en la movilidad urbana sostenible, creando un instrumentario propio, en este caso en el nivel de la planificación, en el que el elemento transversal está en las estrategias de lucha contra el cambio climático y consiguiente necesidad de transitar a un modelo energético alternativo, proyectándose sobre sectores de actividad como el que, claramente, representa la movilidad que nos ocupa.

### 1.3. Instrumentos de ordenación de la movilidad urbana sostenible

Por último, las normas consideradas en este apartado regulan diversas medidas que, fundamentalmente, se mueven en el ámbito del fomento, y, por extensión, en la que puede considerarse una función de dirección indirecta de la Administración, con la que, claramente, incidir en los comportamientos sociales. Desde esta perspectiva, debe destacarse la variedad de medidas previstas que descansan en una posición activa de las administraciones involucradas, sin perjuicio de que determinados sectores de la sociedad también puedan adoptar ciertas iniciativas. Destacamos, así, las siguientes medidas, teniendo en cuenta que giran en torno a cambios en los hábitos de movilidad y desplazamiento de los ciudadanos y que pretenden la consecución de los objetivos ambientales ya mencionados.

Así, en primer lugar, estas normas pretenden el fomento de medios alternativos como los representados por los desplazamientos a pie y/o en bicicleta<sup>32</sup>). Desde esta última perspectiva, no puede olvidarse que las regulaciones ambientales analizadas insisten en la intermodalidad de los medios de transporte como un requisito estructurante de la movilidad urbana sostenible<sup>33</sup>), de forma que debe preverse esta posibilidad en todos los niveles normativos aplicables (desde las propias leyes, hasta los planes correspondientes).

En segundo término, el otro gran bloque de medidas relativas a la movilidad urbana sostenible se relaciona con la consolidación del transporte público colectivo y, en su caso, mediante el recurso a vehículos eléctricos, de forma que estas previsiones coadyuvan a la intermodalidad que acabo de referir. Por tanto, y ésta es una característica de la orientación ambiental de la movilidad sostenible, no es posible la articulación de una única medida o de un único tipo de medida de forma exclusiva, puesto que el concepto mismo de movilidad asociado a las exigencias de sostenibilidad requiere una acción integrada que afecta a diversos aspectos de este sector. En este sentido, el art. 24.1 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cataluña apuesta de forma decisiva por la adopción de medidas dirigidas a reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático y las emisiones de GEI, planteando un modelo de transporte “público, colectivo, intermodal que no se base en la tenencia de vehículo propio y que fomente el uso generalizado del transporte público y otras formas de transporte sostenible...”. La cuestión, sin embargo, estriba en cómo articular de manera efectiva el aludido fomento de este modelo de transporte, precisándose un mayor nivel de concreción.

En contraposición con esta situación, debe destacarse una mayor regulación de diversos aspectos relativos al uso del vehículo eléctrico, como pieza clave de la movilidad urbana sostenible<sup>34</sup>). Así, en primer término, la mayoría de las normas ambientales que estamos examinando en este apartado recogen la garantía de infraestructura para la recarga eléctrica de vehículos, en tanto que obligación que corresponde, principalmente a las Administraciones<sup>35</sup>), hasta el punto de que alguna norma crea un sistema público de gestión de recargas de vehículos eléctricos, como hace la Ley balear 10/2019, de 22 de febrero (art. 64.4). A ello se suman previsiones muy específicas como las que obligan a las Administraciones a reservar plazas de aparcamientos para uso exclusivo de vehículos libres de emisiones en las vías públicas y en los aparcamientos públicos de su titularidad, cualquiera que sea la forma de gestión (art. 65.1 Ley 10/2019). Como puede apreciarse, estamos ante medidas de fomento de la movilidad urbana sostenible que, sin embargo, tratándose de las Administraciones se convierten en auténticas obligaciones jurídicas, conectadas, incluso, a la actividad de servicio público, como acaba de indicarse. Por tanto, las Administraciones, fundamentalmente en el nivel autonómico y local, no sólo tienen un papel activo en la incitación al cambio social en lo que a la movilidad se refiere, sino que, además, son sujetos activos de dicho cambio, en la medida en que han de ejecutar las obligaciones referidas.

En este orden de cosas, todas las normas autonómicas sobre el cambio climático incluyen previsiones relativas a la contratación pública y renovación de la flota de vehículos públicos, en aras de la generalización de los vehículos eléctricos<sup>36</sup>). Por tanto, la contratación del sector público, en tanto que contratación estratégica, también se erige en instrumento clave de intervención por parte de las Administraciones en relación con el fortalecimiento de la movilidad urbana sostenible<sup>37</sup>), que se consolida, así, como fin público.

Junto a ello, no puede desconocerse que existen previsiones propias de la actividad de fomento en términos más clásicos, como las concernientes al fomento en I+D+i en el desarrollo de sistemas de movilidad sostenible y, en particular, vehículos electrónicos<sup>38</sup>).

Por otro lado, bajo la consideración de medidas especialísimas pueden citarse algunas normas establecidas por las Leyes consideradas cuyo objeto es cambiar el modelo de movilidad vigente en la actualidad, para transformarlo en sostenible. En mi opinión, la Ley balear 10/2019, de 22 de febrero, de Normas reguladoras del Cambio Climático resulta ejemplificativa de esta idea. Así, junto a previsiones de fomento del consumo local, con el objeto de reducir el transporte de mercancías de larga distancia<sup>39</sup>) (art. 62), debe llamarse la atención sobre la obligación de alquiler, adquisición y otras formas de tenencias de vehículos libres de emisiones, del art. 63: el precepto impone dicha obligación tanto a las Administraciones como a las empresas, de forma que deben llevar a cabo una sustitución progresiva de los vehículos de combustión interna por vehículos libres de emisiones, concretando el modo en que las empresas darán cumplimiento a la obligación y previendo, además, la exigencia de comunicar a la Administración la información necesaria para la verificación del cumplimiento de la obligación de renovación progresiva. El sistema se cierra con la consideración de infracción del incumplimiento de estas obligaciones, de acuerdo con el art. 93 de la Ley.

En mi opinión, estas previsiones ponen de manifiesto una cuestión fundamental de la ordenación ambiental de la movilidad sostenible, en el sentido de que debe trascenderse de lo meramente programático y que la necesaria juridificación de este sector no puede sustentarse, exclusivamente, sobre medidas de fomento; antes al contrario, deben contemplarse soluciones de intervención y control en clave de actividad de policía, para que se trate de una ordenación solvente, y con capacidad de cambiar o innovar en la sociedad<sup>40</sup>). No obstante, soluciones normativas como las expuestas deberán estar perfectamente vinculadas con la protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general que legitime medidas de carácter restrictivo<sup>41</sup>), a fin de no perjudicar de forma artificial la unidad de mercado.

Finalmente, de las medidas o instrumentos previstos en las leyes autonómicas relativas al cambio climático y la transición energética, cabe concluir, en primer lugar, la variedad de líneas de actuación posibles y su carácter complementario; y, en segundo término, que no son medidas creadas o incorporadas al Ordenamiento *ex novo* por estas normas, puesto que las mismas coinciden, en gran medida, con las previstas en normas orientadas hacia la movilidad o el transporte de forma íntegra. Sin embargo, la naturaleza ambiental de estas normas parece ofrecerles un espacio propio que, en última instancia, cuestiona el fraccionamiento del Ordenamiento jurídico cuando de la movilidad urbana sostenible se trata, en la medida en que su ordenación se lleve a cabo de forma separada en normas como las expuestas hasta este momento y en normas específicas sobre movilidad. Surge, entonces, la necesidad de conectar todas las regulaciones para alcanzar una ordenación sustantiva de la movilidad sostenible.

## 2. REGULACIÓN DE LA MOVILIDAD EN OTRAS NORMAS AMBIENTALES SECTORIALES

Como se ha dicho con anterioridad, los problemas ambientales asociados a un modelo de movilidad y transporte no acorde con el parámetro de la sostenibilidad son diversos, aunque no cabe duda del protagonismo de los aspectos relacionados con el cambio climático. Sin embargo, la contaminación atmosférica y la contaminación acústica, en la medida en que nos situamos en el contexto del medio ambiente urbano, constituyen otras externalidades ambientales importantes que tienen en los medios de contaminación difusa como el transporte un origen indiscutible.

Desde esta perspectiva, este apartado tiene como objeto poner de manifiesto cómo la movilidad ha recibido atención por parte del legislador ambiental sectorial con bastante antelación, introduciendo técnicas e instrumentos jurídicos que, con posterioridad, se han visto reflejados en las normas reguladoras de la movilidad sostenible y/o transporte, y ello en aras de la mejora del llamado medio ambiente urbano:

Así, en primer lugar, en relación con la contaminación atmosférica, debe tenerse presente la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera<sup>42</sup>), y, en particular, las siguientes previsiones en las que hay referencia expresa a la movilidad sostenible:

- a) Las CCAA han de aprobar planes de calidad del aire, en los que deben quedar incluidos “planes de movilidad urbana” que, en su caso, podrán incorporar los planes de transporte de empresa que se acuerden mediante negociación colectiva, con vistas al fomento de modos de transporte menos contaminantes (art. 16.2)<sup>43</sup>).

Debe advertirse que la LES recogerá, con posterioridad a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, tanto la noción del plan de movilidad sostenible (diferenciando entre los planes autonómicos, supramunicipales y municipales, ex art. 101), como los planes de transporte de las empresas (art. 103).

- b) Por su parte, la Disposición Adicional 6ª de la Ley impone a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promocionar los medios de transporte público y privado menos contaminante, lo cual constituye, como se señaló en el apartado anterior, una constante en las leyes de cambio climático analizadas.
- c) Finalmente, la Disposición Adicional 7ª contempla la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible por parte del legislador estatal que, sin embargo, no ha visto la luz aún, inclinándose, pues, por un modelo de regulación específica, de carácter integrador.

En segundo término, desde la perspectiva de la contaminación acústica, debe atenderse a las previsiones de la Ley 37/2007, de 17 de noviembre, del Ruido<sup>44</sup>). En este sentido, aunque la norma no contiene referencias explícitas a la movilidad sostenible, lo cierto es que no puede desconocerse la operatividad de algunos de sus instrumentos de lucha contra la contaminación acústica como fórmula de intervención en las pautas de movilidad en un determinado ámbito territorial.

Así, debe destacarse la operatividad de los planes de acción, definidos por el art. 4. n) como “los planes encaminados a afrontar las cuestiones relativas a ruido y a sus efectos, incluida la reducción del ruido si fuere necesario”, en los términos desarrollados por el art. 24 de la misma Ley. En otro orden de cosas, la clasificación de áreas acústicas del art. 7.1.f) incluye la consideración de sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que los reclamen, dando carta de naturaleza a la movilidad como elemento clasificatorio de las aludidas áreas. Y, sin duda, la posibilidad de declarar zonas de servidumbres acústicas está estrechamente relacionada con el tipo de movilidad que se articule en los núcleos de población.

En mi opinión, este bloque normativo ambiental sectorial junto al constituido por las normas autonómicas sobre cambio climático aportan instrumentos y dispositivos propios de las leyes de movilidad sostenible pero, frente a éstas, le otorgan a este sector un respaldo adicional como consecuencia del carácter ambiental de su contenido y de su vinculación a un título competencial propio que no existe, sin embargo, en el ámbito de la movilidad, lo que refuerza el interés y oportunidad de esta ordenación<sup>45</sup>).

### **3. EL SOMETIMIENTO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE A CONTROLES AMBIENTALES. EN PARTICULAR, LA EVALUACIÓN AMBIENTAL**

El último elemento de ordenación de la movilidad urbana sostenible procedente de normas ambientales se encuentra en el sometimiento a técnicas de control de carácter preventivo, teniendo en cuenta la naturaleza de los instrumentos establecidos en las normas reguladoras de la movilidad sostenible.

En este sentido, la técnica fundamental aplicable a estos instrumentos es la evaluación ambiental, como dispositivo de carácter horizontal con capacidad para valorar todos los posibles efectos ambientales de las actuaciones vinculadas a la movilidad sostenible, teniendo en cuenta su incidencia sobre el territorio<sup>46</sup>). Desde esta perspectiva, la Evaluación Ambiental, fundamentalmente en su versión de evaluación estratégica de planes y programas, constituye un instrumento de control de la planificación, tanto de la que se articula de forma específica sobre la movilidad urbana sostenible<sup>47</sup>), como la de carácter sectorial<sup>48</sup>), de forma que se trataría de permitir un examen y evaluación adecuada de las distintas alternativas de movilidad en atención a las exigencias ambientales.

Desde esta última perspectiva, no puede desconocerse que la aplicación de la evaluación ambiental a la movilidad sostenible, sea a través de la evaluación estratégica de planes y programas, sea a través de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, no siempre tiene como objeto directo los instrumentos de ordenación de la misma, sino que podrá ser consecuencia del control al que se sometan otros instrumentos de mayor alcance en los que la movilidad que nos ocupa es sólo una parte, como ocurre con la planificación específica sobre cambio climático expuesta en los apartados anteriores.

Así sucede, a modo de ejemplo, en la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, cuyo art. 23 somete de forma expresa a evaluación ambiental los planes, programas y proyectos, pero teniendo en cuenta los objetivos de la Ley y el Plan de Transición Energética y Cambio Climático (apdo. 1). En línea similar se encuentran los Planes con incidencia en materia de cambio climático del art. 19 de la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre, entre los que se sitúan los planes de las áreas del art. 11, incluyendo movilidad e infraestructura: si estos planes, dada su vinculación al fenómeno del cambio climático, están sujetos a evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con los criterios del art. 6 en relación con el Anexo V de la LEA, estarán vinculados a dicho control<sup>49</sup>); de no ser así, la norma remite a desarrollo reglamentario una suerte de evaluación estratégica que garantice la prevención de daños ambientales.

Junto a ello, las normas autonómicas que acaban de citarse tienen un efecto adicional sobre la evaluación ambiental que pudiera afectar a los instrumentos y acciones propios de la movilidad urbana sostenible, puesto que incorporan como criterio de evaluación la repercusión de los planes, programas y proyectos sobre el cambio climático, lo que incluye cuestiones como las emisiones de GEI o el consumo energético, directamente relacionadas con la movilidad sostenible<sup>50</sup>). Desde esta perspectiva, puede reconocerse una evaluación ambiental cualificada en cuanto a los parámetros de control respecto de la cual las actuaciones en movilidad urbana deberán ser necesariamente sostenibles para poder superar estos controles y se constituyen como rasero de la evaluación ambiental.

La consecuencia directa de esta situación es que la movilidad sostenible se somete a evaluación ambiental de la mano de las actuaciones que estén sujetas a la misma y, a la vez, desde la perspectiva del cambio climático, pasa a ser también un elemento a evaluar. Por tanto, de nuevo, lo ambiental condiciona claramente la ordenación y aplicación de instrumentos característicos del sector que nos ocupa.

Sin embargo, este sometimiento de la movilidad urbana sostenible a la evaluación no es exclusivo de la normativa ambiental, sino que también se contempla en las normas reguladoras de la movilidad sostenible y/o transporte, aunque sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación básica de evaluación ambiental y, en su caso, por las normas autonómicas de desarrollo. Se trata de la posibilidad de que determinados planes de naturaleza territorial se sujeten a una suerte de evaluación de impacto de la movilidad que, en mi opinión, no puede superponerse a las exigencias de evaluación ambiental.

Así, de forma temprana, la Ley 9/2003, de 13 de junio de la Movilidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña, contempla, junto a indicadores de movilidad con contenido ambiental, que deben estar presentes en los Planes Directores de Movilidad y en los Planes de Movilidad Urbana (art. 15), el estudio de evaluación de la movilidad generada, con el objeto de “valorar el incremento potencial de desplazamientos asociados a una nueva planificación o implantación de una actividad, la capacidad de absorción de servicios viarios y sistemas de transporte, incluidos los de bajo o nulo impacto, como desplazamientos a pie o en bicicleta...”, de forma que, como mínimo, deben incluirse en los planes territoriales de equipamientos y servicios, Planes Generales de Ordenación y proyectos de nuevas infraestructuras (art. 18). En línea similar se sitúan la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transporte y Movilidad Sostenible de Illes Balears<sup>51</sup>), al prever en su art. 194, la exigencia de estudios de movilidad de grandes centros<sup>52</sup>); o la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, cuyo art. 21 exige la realización de estudios de evaluación de movilidad generada para los planes territoriales especiales, Planes Generales de Ordenación y sus revisiones o modificaciones, y Planes Especiales, Planes Parciales y Estudios de Implantación: se trata de un documento complementario al plan, que ha de someterse a información pública conjuntamente con el mismo, exigiéndose informe favorable de la autoridad competente en movilidad (apdo.

6).

En mi opinión, estamos ante una fórmula de control del planeamiento territorial y espacial diverso respecto de la planificación sobre movilidad que puede generar algunas dificultades de encaje con los instrumentos de control ambiental que se han referido en este apartado y, en particular, con la evaluación ambiental estratégica, a la que igualmente, se someten estos planes. Desde esta perspectiva, las normas de movilidad que contemplan este *mobility impact assessment* no solucionan la relación con la evaluación ambiental, como procedimiento que concluye en una Declaración Ambiental claramente configurada como un informe preceptivo y determinante (ex art. 4.2 en relación con el art. 9 de la LEA) y, sin embargo, dado el alcance de la movilidad urbana sostenible, no tienen un contenido contrapuesto en lo que a los objetivos ambientales se refiere. En este sentido, como ha afirmado FORTES MARTÍN<sup>53</sup>), este tipo de evaluaciones constituyen un vehículo idóneo para que los postulados y exigencias de la movilidad sostenible calen en la planificación territorial, aligerando, en su caso, la necesidad de planificación en el ámbito de la movilidad. Sin embargo, debe insistirse en que su configuración legal actual desde las leyes autonómicas de movilidad resulta insuficiente o, incluso, contraproducente, desde la perspectiva de la simplificación procedimental, planteándose la necesidad de su encaje con la evaluación previa de carácter ambiental a la que preceptivamente deben someterse estos planes.

En este último sentido, es la legislación ambiental sectorial de las CCAA la que ofrece, de nuevo, una pauta de regulación de la movilidad sostenible que le otorga solvencia como ámbito de actuación o fin público que hay que atender. Piénsese, así, en la introducción de la variable del cambio climático como elemento de la evaluación ambiental en los términos que se han señalado anteriormente, o en la previsión de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y paisaje, que introduce la movilidad como una variable o factor ambiental más que ha de concurrir para la aprobación de los instrumentos de planificación territorial<sup>54</sup>).

Es más, como señala FORTES MARTÍN, en un análisis concienzudo de la regulación del estudio de impacto ambiental estratégico en la LEA y del procedimiento de evaluación ambiental estratégica<sup>55</sup>), nada impide la consideración de la variable movilidad en este instrumento de control preventivo, permitiendo la evaluación de los efectos que un plan de naturaleza territorial pueda tener desde las exigencias de la movilidad sostenible. Con ello, se superarían las disfuncionalidades a las que antes me refería, cuando concurren demasiadas evaluaciones previas en torno a un instrumento de planificación y, por otro, lado, la movilidad sostenible sería interiorizada perfectamente por estos otros planes de la mano del control ambiental. Ello propiciaría, en mi opinión, una ordenación integradora de la movilidad.

### III. LA REGULACIÓN AMBIENTAL DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN NORMAS “AD HOC”

Tras el análisis efectuado de las normas ambientales que, en gran medida, establecen el régimen jurídico de la movilidad urbana sostenible, es necesario, aun de forma somera, comprobar si las normas reguladoras de esta movilidad incluyen o se ajustan a exigencias de protección ambiental, de manera que pueda reconocerse la capacidad de influencia de lo ambiental en este sector de intervención de las Administraciones.

Desde esta perspectiva, debe diferenciarse entre el fundamento ambiental de estas normas, de forma que conectan directamente con las previsiones de las disposiciones examinadas en el apartado anterior, y la ordenación de los instrumentos de movilidad. En cualquiera de estas dos aproximaciones, la conclusión es la coincidencia entre un tipo de regulación y otro, planteándose, como se dijo al comienzo de este Trabajo, la oportunidad de una regulación integradora, dada la necesidad de establecer el aludido régimen jurídico de la movilidad urbana sostenible<sup>56</sup>).

No obstante lo anterior, y con carácter previo a la consideración de los apartados indicados, ha de señalarse que la movilidad urbana sostenible ha sido objeto de regulación en leyes sobre movilidad<sup>57</sup>), pero también en leyes sobre ordenación de los transportes y movilidad sostenible<sup>58</sup>) o, incluso, en normas sobre transportes y viajeros por carretera<sup>59</sup>). Esta situación evidencia, por un lado, que no se ha consolidado la aprobación de una norma de referencia en movilidad sostenible, pese al mandato de la Disposición adicional séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmósfera, y al antecedente representado por el Título III, Capítulo III de la LES en relación con el transporte y la movilidad sostenible (arts. 99 a 106). Y, por otro, que no es posible reconocer un único modelo de movilidad sostenible en el nivel autonómico, dado que la intensidad con la que las CCAA han regulado este fenómeno es muy diverso<sup>60</sup>), en parte por la dificultad que supone la concurrencia de varios títulos competenciales que suplen la inexistencia de uno propio sobre movilidad. En consecuencia, debe advertirse que las referencias normativas que se van a hacer no agotan toda la legislación autonómica, porque ello excedería de las dimensiones de este Trabajo, aunque se recogen las más representativas.

## 1. EL FUNDAMENTO AMBIENTAL DE LAS LEYES RELATIVAS A LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

El punto de partida de este primer apartado se encuentra en la definición de movilidad sostenible que aportan las leyes dirigidas a regular este sector, y en la que resulta fundamental limitar y reducir los efectos ambientales asociados a los desplazamientos. De esta forma, las normas se alinean perfectamente con las exigencias derivadas de la UE61), en tanto en cuanto asumen como concepto esencial de la movilidad sostenible y, por tanto, como ámbito de aplicación de las mismas, la movilidad “que se satisface en un tiempo razonable y costes razonables y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida” (art. 4 de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de Movilidad de Cataluña).

Sobre esta base, las normas que pueden encuadrarse bajo la denominación de “leyes de movilidad sostenible” enumeran, a modo de catálogo, los problemas ambientales derivados de los desplazamientos, justificando, por tanto, su regulación en la necesidad de encontrar soluciones de movilidad con menor coste ambiental y con capacidad para cambiar el modelo energético62), implicando para ello a todas las Administraciones, en el marco correspondiente de sus competencias. Así lo señala expresamente el art. 99 de la LES al enumerar entre los principios relativos a la movilidad sostenible “el derecho de los ciudadanos al acceso a los bienes y servicios en condiciones de movilidad adecuadas...con el mínimo impacto ambiental y social posible”, o el cumplimiento de los tratados en materia de clima63), en aras del objetivo de la descarbonización de la movilidad64). De esta forma, es posible reconocer una cierta *vis expansiva* de la movilidad sostenible en cuanto a su capacidad de transformar el transporte y desplazamientos de los ciudadanos hacia los medios ambientalmente sostenibles65).

Con todo, el elemento clave ambiental de la movilidad sostenible identificado por las normas reguladoras de la misma y/o el transporte, se encuentra en la necesidad de mejorar el medio ambiente urbano66), en el entendido de que la ciudad constituye un espacio territorial de referencia sobre el que poder actuar67) y de la forma más eficiente posible68). Se introduce, así, la idea de ciudad sostenible69), como el paradigma en el que desenvolver esta movilidad70).

En este sentido, las normas consideradas reconocen los problemas ambientales derivados de las aglomeraciones urbanas, la congestión del tráfico o, incluso, de un diseño de ciudad proclive a grandes desplazamientos, con el consiguiente deterioro del medio ambiente urbano y de la calidad de vida71), de forma que es posible establecer una relación directa entre un determinado modelo de movilidad y los problemas de contaminación del medio ambiente urbano72). En este contexto, la doctrina viene planteando la necesidad de adoptar una visión holística de la ciudad, en tanto que ecosistema, lo que exige la implantación de pautas de movilidad y transporte “inteligentes y racionales”73).

Desde esta perspectiva, lo local pasa a un primer plano, de forma que, como reconocen algunas normas, es necesario implantar toda una cultura de movilidad sostenible con consecuencias prácticas claras, como el impulso de los medios de transporte públicos en detrimento del uso del vehículo privado, el establecimiento de peajes urbanos o una visión alternativa de la ordenación urbanística de las ciudades, en la que se favorezca el diseño de las ciudades compactas. Así lo recoge expresamente el Preámbulo del Decreto 119/2014, de 29 de julio, por el que se aprueba la formulación del Plan Andaluz de Movilidad Sostenible, señalando que el tránsito hacia la aludida cultura pasa por el establecimiento de un modelo alternativo al uso del automóvil, con clara proyección sobre un urbanismo que ha venido favoreciendo la consolidación de ciudades dispersas y que, en consecuencia, debe plantearse de forma diversa, favoreciendo los desplazamientos en vehículos colectivos o el uso de vehículos más eficientes desde la perspectiva energética74), con el efecto directo fundamental de reducir el impacto del transporte en el medio ambiente.

En mi opinión, esta situación plantea, en primer término, el protagonismo de las Entidades Locales, competentes de forma directa en el medio ambiente urbano, de acuerdo con el art. 25.2.b) de la LRBRL75), de forma que la movilidad urbana sostenible no se entiende si no es a partir de la intervención de los municipios, y dada la necesidad de convertir la movilidad urbana en “movilidad urbanística”, como señala FORTES MARTÍN76). Y, en segundo lugar, que este protagonismo de lo local no es óbice para la intervención de las CCAA, principales reguladores, y, en su caso, del Estado, lo que precisa el reforzamiento de las relaciones interadministrativas. No obstante, este planteamiento no es novedoso para el Ordenamiento, puesto que trae causa de la proyección directa de la componente ambiental en la movilidad urbana sostenible, que exige relaciones multinivel77), en las que todas las Administraciones se encuentran implicadas78).

## 2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE CON

## ALCANCE AMBIENTAL

Finalmente, tal y como se indicó con anterioridad, es necesario hacer una consideración de los instrumentos y técnicas que las leyes de movilidad sostenible han contemplado para alcanzar los objetivos de este ámbito de actuación pública, y atender las finalidades ambientales ya expuestas.

Desde esta perspectiva, la LES proporciona todo un marco de medidas e instrumentos adecuados para la consecución de los objetivos de la movilidad urbana sostenible (arts. 99 y ss), a partir del cual puede reconocerse un cierto desarrollo autonómico que, dependiendo de cada Comunidad Autónoma, presenta mayor o menor densidad regulatoria.

En este sentido, puede haber una primera clasificación de las normas reguladoras de la movilidad urbana sostenible, en función del fin perseguido, de forma que es posible, como señala FORTES MARTÍN<sup>79</sup>), reconocer la existencia de normas relativas al apoyo del transporte no motorizado, medidas de estímulo y fomento del transporte público, y medidas de gestión del tráfico urbano, en las que tienen cabida acciones de carácter disuasorio respecto de la utilización del vehículo privado.

Junto a ello, del análisis de las normas autonómicas de movilidad sostenible es posible identificar un segundo nivel de clasificación en torno al objeto de la medida prevista o el instrumento o técnica jurídica utilizada, de forma que puede diferenciarse entre: a) la planificación, territorial, de infraestructuras, o sobre movilidad sostenible, incluso en el nivel de empresas; b) medidas de eficiencia y ahorro energético, orientadas al fomento del transporte público y colectivo, y asociadas a la intermodalidad, por un lado<sup>80</sup>); y al impulso del uso del vehículo eléctrico, favoreciendo la modernización de la flota de vehículos, por otro<sup>81</sup>); c) fomento y ordenación de la movilidad a pie o en bicicleta<sup>82</sup>); y, d) Subvenciones<sup>83</sup>) y contratación pública orientada a la consecución de objetivos de movilidad sostenible. Como puede observarse, buena parte de estas medidas ya se han considerado en el apartado segundo de este Trabajo, pero en relación con las leyes de cambio climático, lo que evidencia, en mi opinión, una cierta consolidación de un catálogo de instrumentos o técnicas jurídicas relativas a la movilidad urbana sostenible que, sin embargo, se encuentra disperso y fragmentado ante la falta de integración de la legislación sectorial ambiental y la ordenación específica de la movilidad sostenible.

Las dimensiones de este Capítulo impiden una consideración detenida de cada uno de estos dispositivos y líneas de acción pública, por lo que me remito a Trabajos precedentes de gran calidad que han aportado una visión sistemática sobre la movilidad urbana sostenible. Sin embargo, sí deben hacerse las siguientes consideraciones sobre la planificación, como instrumento clave de intervención de las Administraciones en el ámbito de la movilidad sostenible:

Así, en primer lugar, en cuanto a la planificación puede reconocerse un cierto acuerdo entre la doctrina que ha profundizado en la ordenación de la movilidad urbana sostenible sobre la relevancia de esta fórmula de acción administrativa<sup>84</sup>), permitiendo la fijación de objetivos concretos ajustados a una realidad física determinada. Se trata, en este sentido, de un medio de racionalización de la actividad administrativa<sup>85</sup>) que, no obstante, tratándose de la movilidad urbana sostenible, admite la implicación de diversos sectores mediante la articulación de los planes correspondientes (fundamentalmente, infraestructuras y la planificación territorial y urbanística).

Por su parte, las leyes autonómicas de movilidad han regulado los planes de esta naturaleza, admitiendo una tipología diversa en el que el criterio clasificatorio fundamental es el relacionado con el ámbito territorial del plan, de forma que los planes más generalizados son los planes de movilidad autonómicos, supramunicipales y municipales<sup>86</sup>). La cuestión fundamental es que cada uno de estos planes deberá tener un contenido mínimo sin el que no es posible reconocer ordenación alguna de la movilidad y en el que deben encontrarse las cuestiones ambientales de la misma. Así, el art. 101.1 LES dispone que los Planes de Movilidad Sostenible recogen un “conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda...”, para lo que deberán permitir el desarrollo de medios de transporte compatibles con el medio ambiente.

En este contexto, dos son los aspectos cuestionables de la regulación de esta planificación: Por un lado, no todas las normas establecen de forma tajante el carácter vinculante de esta planificación, en especial respecto de otros planes y no todos los municipios tienen obligación de aprobar los planes de movilidad urbana sostenible, con lo que la eficacia real de esta planificación queda un tanto debilitada, y dependiente del contenido con el que los mismos se hayan dotado por las leyes autonómicas correspondientes<sup>87</sup>).

Por otro lado, y en conexión con esto último, la concurrencia de estos planes con la planificación en materia de infraestructura<sup>88</sup>), pero, sobre todo, con la planificación espacial en el sentido más estricto, produce una situación de

inflación que puede ser contraproducente de cara a la consecución de los objetivos de movilidad sostenible y, por extensión, para el logro de objetivos ambientales<sup>89</sup>). En este último sentido, coincido con los autores que propugnan una mayor integración de la movilidad sostenible en la planificación territorial (fundamentalmente la urbanística) en la medida que, de una parte, no es posible desconocer que el suelo es, a su vez, un recurso natural escaso y no renovable<sup>90</sup>) y, de otra, se trata de planes sujetos claramente a las exigencias ambientales<sup>91</sup>), en el marco de los procedimientos de Evaluación Ambiental.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

A la vista de todo lo expuesto en los apartados anteriores, procede la realización de algunas consideraciones finales sobre el peso de lo ambiental en la ordenación de la movilidad urbana sostenible.

Desde esta perspectiva, la primera cuestión que se plantea es que nuestro Ordenamiento necesita establecer el régimen jurídico de la movilidad urbana sostenible, en la medida en que, a mi juicio, no es posible la articulación de un modelo de movilidad que no atienda a criterios de sostenibilidad. Y ello tiene un doble fundamento, a saber: de un lado, porque es una exigencia derivada de la estrategia de lucha contra el cambio climático y de la política ambiental de la Unión Europea, como se ha señalado; y, de otro, porque el art. 45.2 de la CE no da cabida a regímenes jurídicos de carácter ambiental que no garanticen la utilización racional de los recursos naturales<sup>92</sup>). Por tanto, en cierta medida, puede reconocerse una cierta indisponibilidad del régimen jurídico de la movilidad urbana, en el sentido de que el regulador (en cualquiera de los niveles normativos que procedan) debe plantear una ordenación sostenible, para la que ya existe todo un catálogo de instrumentos y medidas recogidas en las distintas leyes que se han considerado.

En segundo lugar, pero en conexión con la anterior cuestión, es necesario valorar cuál es la configuración jurídica que puede otorgarse a la movilidad sostenible. La doctrina, como ha quedado expuesto, ha considerado que estamos ante un principio jurídico<sup>93</sup>) o, incluso, ante un derecho subjetivo<sup>94</sup>). En mi opinión, es cierto que la movilidad urbana sostenible, en tanto que vinculada a exigencias sociales, pero, sobre todo, ambientales en lo que interesa a este Capítulo, no deja de aproximarse a estas construcciones en la medida en que se nutra del principio de desarrollo sostenible que es un principio estructurante del Derecho Ambiental, sin el que no es posible comprender esta disciplina. Y, por la misma razón, la opción del derecho subjetivo a la movilidad sostenible puede reconocerse en la medida en que, de igual modo, el Ordenamiento consolide el derecho subjetivo, en clave procesal, al medio ambiente. Sin embargo, a mi juicio, separada de esta vertiente ambiental, difícilmente la movilidad sostenible tiene, a día de hoy, un estatus de principio jurídico, ni su configuración legal es tan sólida como para poder reconocer un derecho subjetivo en términos de oportunidades procesales para los ciudadanos<sup>95</sup>).

Por el contrario, la regulación de la movilidad urbana sostenible que se ha analizado en este Capítulo pone de manifiesto que nos encontramos ante un sector que, claramente, habilita la acción pública, favoreciendo una intervención administrativa diversa en cuanto a los instrumentos posibles pero orientada a la mejora del medio ambiente urbano. Y, desde esta perspectiva, no puede desdeñarse, en absoluto, la capacidad de innovación social de la movilidad urbana sostenible, y, por extensión, de innovación del Derecho. En este sentido, los planes de movilidad sostenible constituyen una oportunidad fundamental para conectar planificación espacial y exigencias ambientales. No obstante, la regulación de estos planes genera, como se ha indicado, dudas en cuanto a su oportunidad y necesidad, en un contexto de abundante planificación sectorial para los que la protección del medio ambiente, a través de dispositivos específicos de control, constituye un rasero de validez de los mismos. Es más, y como se ha indicado en otro apartado, la movilidad sostenible puede constituir una variable más de este control ambiental.

Llegados a este punto, el reto del régimen jurídico de la movilidad urbana sostenible está en conseguir esa auténtica integración de sectores en los que la misma aparece en la actualidad como un instrumento de ordenación de la ciudad, tanto desde la perspectiva física y espacial, como desde la social. En este caso, quizás una regulación *ad hoc* de la movilidad no es suficiente si la misma no llega a trascender en la ordenación de otros sectores o si, como ocurre con las iniciativas autonómicas sobre cambio climático, parece regularse la movilidad de espaldas a otras normas también afectadas, en el sentido de no establecerse las oportunas conexiones.

En conclusión, debe reconocerse una cierta prevalencia de la ordenación ambiental de la movilidad urbana sostenible, en la medida en que el carácter transversal atribuido a esta última deriva, en gran medida, de su componente ambiental. Pero si la opción del legislador es la regulación específica de la movilidad urbana sostenible, deberá superarse lo meramente programático para llevar a cabo una ordenación completa del sector en la que no

haya fisuras respecto de otras normas sectoriales, y se establezcan las reglas necesarias para la aplicación de toda regulación concurrente<sup>96</sup>). A día de hoy, en mi opinión, el regulador percibe claramente la necesidad de una regulación integral de la movilidad urbana sostenible<sup>97</sup>), aunque no desde normas específicas de movilidad, como lo demuestran, por un lado, las normas autonómicas más recientes sobre cambio climático, y, por otro, la ausencia de una Ley de Movilidad Sostenible, a pesar del mandato expreso de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la atmósfera. En todo caso, y con ello concluyo, asistimos a un proceso imparable e imprescindible de juridificación de la movilidad urbana sostenible, a partir del cual se consolida como fin público.

## V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGOUÉS MENDIZÁBAL, C., “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 84/2009.
- BOIZ, A., y MARZAL, R., “Políticas de movilidad sostenible a escala local”, en ROMERO, J.; BOIX, A., (Eds.), *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*, Estudios y documentos, núm. 17, Universitat de Valencia, 2015, pp. 305-316.
- CANO CAMPOS, T., “El transporte público urbano y su regulación jurídica”, en CARBONELL PORRAS, E.; CANO CAMPOS, T., (Coords.), *Derecho Público del Transporte en la ciudad: renovación y nuevas perspectivas de la movilidad urbana*, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, UCM, Madrid, 2009, pp. 391-448.
- CARBONELL PORRAS, E., “La movilidad sostenible urbana: un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades”, en BOIX PALOP, A; MARZAL RAGA, R. (Coords), *Ciudad y movilidad: la regulación de la movilidad urbana sostenible*, PUV, Valencia, 2014, pp. 91-105.
- DE LA VARGA PASTOR, A., “Estudio de la Ley Catalana 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático y comparativa con otras iniciativas legislativas subestatales”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 2, pp. 1-56.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea”, en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., (Dir.), *Homenaje al Profesor Angel Menéndez Rexach*, vol. II, Ed. Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2018, pp. 151-172.
- FORTES MARTÍN, A., “Los retos actuales del transporte en la ciudad: el nuevo paradigma de la movilidad sostenible en los desplazamientos urbanos”, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Vivienda, Energía, Transportes y Comunicaciones Electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 475-499.
- (b) “Territorio, urbanismo y movilidad”, en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., (Dir.), *Homenaje al Profesor Angel Menéndez Rexach*, vol. II, Ed. Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 867 a 896.
- “El transporte urbano ante el reto de la movilidad: entre la eficiencia y la sostenibilidad”, en PETIT LAVALL, M<sup>a</sup>. V; PUETZ, A., (Dirs.), *La eficiencia del transporte como objetivo de la actuación de los poderes públicos: liberalización y responsabilidad*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 61-80.
- (b) “La movilidad urbana sostenible, en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 31/2015, pp. 1-34.
- GADNER, G., “Hacia una visión de las ciudades sostenibles”, en AA. VV, *La situación del mundo 2016. Ciudades Sostenibles. Del sueño a la acción*, Worldwatch Institute, Ed. Icaria, 2016.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup> A., “Política y regulación de los transportes en España: sostenibilidad, eficiencia y papel de los usuarios”, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Vivienda, Energía, Transportes y Comunicaciones Electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 453-473.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “El papel de los Entes Locales en el ahorro y la eficiencia energética (iluminación exterior, sector de la edificación y movilidad sostenible)”, en TORRES LÓPEZ, M<sup>a</sup>. A., (Dir.), *Administración Local y*

*energías renovables*, Ed. Comares, Granada, 2015, pp. 201-228.

- GUILLÉN LÓPEZ, E., “Perspectiva constitucional de la movilidad urbana”, en BOIX PALOP, A; MARZAL RAGA, R. (Coords), *Ciudad y movilidad: la regulación de la movilidad urbana sostenible*, PUV, Valencia, 2014, pp. 55-78.
- MARQUÉS SILLERO, R., *La importancia de la bicicleta: un análisis del papel de la bicicleta en la transición hacia una movilidad urbana más sostenible*, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2017.
- MELLADO RUIZ, L., “Política y regulación de los transportes en la Unión Europea: sostenibilidad, eficiencia en red y tutela de los usuarios”, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Vivienda, Energía, Transportes y Comunicaciones Electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 431-452.
- “Transporte y movilidad sostenible”, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.), *Estudios jurídicos hispano-lusos de los Servicios en red*, Ed. Dykinson, 2015, pp. 497-522.
- MORA RUIZ, M., “Las regulaciones autonómicas de las energías renovables”, en ALENZA GARCÍA, J.F., (Dir), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 97-132.
- “Medio Ambiente Urbano”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (Dir), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Ed. Comares, 2014, pp. 1-15.
- MOREU CARBONELL, E., “Reflexiones sobre el papel del derecho para la movilidad sostenible”, en BOIX PALOP, A; MARZAL RAGA, R. (Coords), *Ciudad y movilidad: la regulación de la movilidad urbana sostenible*, PUV, Valencia, 2014, pp. 79-90.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J.A, “Contratación pública y movilidad sostenible. Transportes”, en RAZQUIN LIZARRAGA, M.Mª., (Dir.), *Nueva contratación pública: mercado y medio ambiente*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, (Navarra), pp. 269-298.
- SUBIRATS, J., “Las políticas urbanas en el cambio de época. Desarrollo sostenible y transformación social”, en BOIX PALOP, A; MARZAL RAGA, R. (Coords), *Ciudad y movilidad: la regulación de la movilidad urbana sostenible*, PUV, Valencia, 2014, pp. 23-36.

1

Véase, en este sentido, la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la Isla de Formentera (BOIB núm. 21, de 16 de febrero).

2

A modo de ejemplo, esta es la previsión de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de normas reguladoras del Cambio Climático y transición energética de Illes Balears (BOIB núm. 27, de 2 de marzo): la norma insiste en la necesidad de cumplir los objetivos de la Unión Europea en materia de Cambio Climático, y proyecta todo un Título V dedicado a “políticas de movilidad y transporte”, que pone el acento en la reducción de GEI (véase Exposición de Motivos de la Ley).

3

En este sentido, baste señalar que la LES (BOE núm. 55, de 5 de marzo), en su Disposición Final Primera, establece el carácter básico de la misma, en atención al art. 149.1.13, esto es, la competencia del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (párrafo primero). Pero, además, señala que el Título III, dedicado a la sostenibilidad ambiental, incluido el Capítulo III (con excepción de las secciones primera y segunda, sobre “regulación del transporte” y “planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y de los servicios de transporte”, respectivamente), relativo al “transporte y la movilidad sostenible” se incardina en los arts. 149.1.23ª y 149.1.25ª CE, esto es, en la competencia del Estado para establecer la legislación básica en materia de medio ambiente y las bases del régimen minero y energético. En contraposición, el Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de Medidas Urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (BOE núm. 242, de 6 de octubre), aun previendo un capítulo II, en el Título III, a la movilidad sostenible como vector de la transición energética, no incluye entre los títulos competenciales de la norma la referencia al art. 149.1.23, pero sí los derivados del art. 149.1.13, 14 y 25, lo que indica que la movilidad puede tener un fundamento diverso al ambiental cuando se trata de su ordenación.

Por su parte, normas de transportes y movilidad autonómicas recurren a las competencias derivadas tanto de la ordenación

del territorio y el urbanismo como del desarrollo de la legislación básica de medio ambiente: por todas, véase Preámbulo de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible de la Comunidad Autónoma de Asturias (BO núm. 281, de 4 de diciembre).

4

Véase Decisión 1386/2013, de 20 de noviembre, relativa al Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de medio ambiente hasta 2020, *Vivir bien respetando los límites de nuestro planeta*. Como se ha señalado por la doctrina, el Programa no deja lugar a dudas sobre la necesidad de integración de lo ambiental en otras políticas públicas y, en lo que a este Capítulo interesa, en el transporte: véase MELLADO RUIZ, 2018: 436.

5

Téngase en cuenta GUILLÉN LÓPEZ, 2014: 60 a 62. El autor examina todos los preceptos que pueden tener algo que ver con la movilidad (desde el art. 9.2 y 10, hasta el 148 y 149), y señala que la Constitución no puede acoger cualquier modelo de ordenación urbana.

6

Como señala CARBONELL PORRAS (2014:91*in fine*), el calificativo de sostenible supone la introducción de la tutela y protección ambiental en la movilidad.

7

Piénsese, en este último caso, en la incidencia de las infraestructuras de transporte en la fragmentación de los hábitats. De hecho, así lo pone de manifiesto la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros el 30 de abril de 2009 (accesible en <https://www.fomento.es/estrategia-espanola-de-movilidad-sostenible>, visitada el 20 de julio de 2019): el documento considera, en su diagnóstico, que el consumo de energía asociado a la movilidad, así como el incremento de emisiones de GEI, o el deterioro de la calidad del aire, son costes externos de esta actividad que deben atenderse, así como el aludido riesgo de fragmentación de los hábitats.

8

MOREU CARBONELL (2014: 79, 80). La autora insiste en que la movilidad sostenible es un concepto transversal, que incluye “no sólo tráfico y transporte o ‘circulación’, sino también medio ambiente, salud, educación y, desde luego, urbanismo”.

9

La primera definición se encuentra en el Preámbulo de una ley ambiental como la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Normas reguladoras de Cambio Climático y Transición Energética de Illes Balears; mientras que la segunda, procede del art. 3.c) de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible de Asturias. En la línea de esta última norma, se sitúa la definición de movilidad sostenible de la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de Transporte Público de viajeros por Carretera de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL núm. 2, de 3 enero), en la que se insiste en el “mínimo impacto ambiental”, y se añade el elemento de la intermodalidad [art. 4.k)].

10

El Preámbulo del Decreto 119/2014, de 29 de julio, por el que se aprueba la formalización del Plan Andaluz de Movilidad Sostenible (BOJA núm. 148, de 31 de julio) señala que el objeto del Plan es “facilitar la movilidad sostenible o conjunto de procesos y acciones orientadas al desplazamiento de personas y mercancías que permite el acceso a los bienes, servicios y relaciones de forma que se satisfagan las necesidades de la sociedad actual sin poner en riesgo que las generaciones futuras obtengan las suyas”. El art. 1.2 del Decreto acoge esta definición de movilidad sostenible, añadiendo que dichos procesos y acciones han de realizarse “con el menor impacto posible, contribuyendo a la lucha contra el Cambio Climático, el ahorro y la eficiencia energética, y a la reducción de contaminación acústica y atmosférica”. Como he señalado, no es posible concebir la ordenación de la movilidad sino es en clave de sostenibilidad, con clara preponderancia de lo ambiental.

11

Así lo pone de manifiesto L. MELLADO RUIZ, al señalar que el fomento de la movilidad ha de contribuir a reducir “la huella territorial’ y ambiental de sus procesos”, de forma que se hace necesaria una regulación “estratégica y sistemática”: Véase MELLADO RUIZ (2018: 451).

12

Entre otras, téngase en cuenta el art. 1.e) de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al Cambio Climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía (BOJA núm. 199, de 15 de octubre), en cuya virtud es objeto de la Ley definir, en el ámbito de las competencias de la Junta de Andalucía, “el marco normativo para la incorporación de la lucha contra el cambio climático en las principales políticas públicas afectadas, de acuerdo con los

conocimientos técnicos y científicos disponibles”. Con anterioridad, la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cataluña (DOGC núm. 7426, de 3 de agosto), señalaba en su Exposición de Motivos la importancia de los compromisos adquiridos por los Estados en materia de mitigación y adaptación, junto a la necesidad de establecer una política climática desde abajo hacia arriba, con participación de los gobiernos nacionales, regionales y locales.

13

El Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética reconoce que el sector transporte es parte de la respuesta al cambio climático, y contempla medidas que van desde alcanzar en 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub> al incentivo a municipios de más de 50.000 habitantes al fomento en la planificación urbanística de medidas de mitigación derivadas de la movilidad (véase arts. 12 y 13). El texto puesto en audiencia e información pública se encuentra accesible en [https://www.miteco.gob.es/en/cambio-climatico/participacion-publica/1anteproyectoleyccyte\\_tcm38-487336.pdf](https://www.miteco.gob.es/en/cambio-climatico/participacion-publica/1anteproyectoleyccyte_tcm38-487336.pdf), visitada el 20 de julio de 2019.

14

Así lo pone de manifiesto la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de Cataluña, que expresamente señala en su Exposición de Motivos la importancia de disponer de un marco legal específico para el cambio climático como “medio adecuado para transformar el modelo energético y económico en un modelo neutro en emisiones de GEI”. De igual modo, la movilidad e infraestructuras viarias es considerada un área estratégica en la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre (véase art. 11.2 en relación con los Programas de Adaptación previstos en la Ley; y art. 19.1 en la medida en que los planes del art. 11 se consideran planes con incidencia en cambio climático, previéndose un procedimiento específico de evaluación).

15

BOGC núm. 6254, de 18 de noviembre.

16

Con todo, la diferenciación de medidas establecidas por la Estrategia no es una separación infranqueable, como lo demuestra la consideración específica de políticas sectoriales en la Ley 16/2017, de 1 de agosto, incluyendo la movilidad sostenible. Al respecto, véase DE LA VARGA PASTOR (2018: 23, 30, 31).

17

Para el Anteproyecto es fundamental, como recoge en el Preámbulo, que la variable climática esté presente en las políticas sectoriales. En consecuencia, y a los efectos de este Capítulo, no hay duda de que la movilidad urbana sostenible encuentra un fundamento para su configuración como un sector de actividad e intervención pública en la regulación de la lucha contra el cambio climático.

18

Anexo de la Ley, apartado w). En los mismos términos se pronuncia el art. 4.y) de la Ley 10/2019, de 22 de febrero de Normas reguladoras de Cambio Climático y transición energética de Baleares, añadiendo que la transición energética también implica “el estímulo a la producción local a efectos de simplificar la logística y su impacto ambiental”, lo cual, en mi opinión, implica la opción por un determinado modelo de abastecimiento con clara repercusión en la movilidad urbana.

19

A modo de ejemplo, véase el art. 60.1.d) de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Normas de Cambio Climático de Baleares. El precepto regula la “promoción de la movilidad sostenible”.

20

Véase Orden TES/169/2018, de 4 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones a entidades locales de Cataluña para el desarrollo de actuaciones de mitigación y adaptación al cambio climático (DOGC de 10 de octubre de 2018).

21

Así lo recoge expresamente el art. 36.7.f) de la Ley andaluza 8/2018, de 8 de octubre, en relación con las “medidas específicas de mitigación por áreas estratégicas”, y, en particular, en el ámbito del transporte y la movilidad.

22

Expresamente, esta participación constituye parte del objeto de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, ex art. 1.e).

23

Se contempla como principio en la mencionada Ley de Andalucía, en virtud del art. 4, que alude al principio de responsabilidad compartida de las Administraciones Públicas, de las empresas y de la sociedad en general.

24

Sobre la participación como nota definitoria de la movilidad sostenible, véase MOREU CARBONELL (2014:81), con referencia expresa a la Carta de Leipzig (2007) y a la Agenda Local 21.

25

Así sucede en el caso de la Ley Catalana 16/2017, conectada con los arts. 111 de su Estatuto de Autonomía, y 144.1; de Andalucía, cuya Ley 8/2018 menciona expresamente el art. 204 Estatuto, en cuya virtud los poderes públicos adoptarán medidas y estrategias dirigidas a evitar el cambio climático; y de Baleares, puesto que la Ley 10/2019 alude expresamente al carácter ambiental de la norma, en el marco de los arts. 30 a 46 de su Estatuto de Autonomía.

26

Esta situación no es exclusiva de las leyes que estamos considerando, sino que también se ha dado en sectores “especiales” del Derecho ambiental, como el que representan las energías renovables y la necesidad de generalizarlas, en el que no puede hablarse de un único modelo de regulación autonómica: al respecto, véase MORA RUIZ (2014: *in totum*).

27

A modo de ejemplo, el art. 1.f) de la Ley Andaluza de medidas frente al Cambio Climático y para la Transición hacia un nuevo modelo energético, incluye en el objeto de la Ley “la adaptación de los sectores productivos e incorporar el análisis de la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático en la planificación del territorio, sectores y actividades, infraestructuras y edificaciones”.

28

Así lo pone de manifiesto el 4º Informe de Seguimiento del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2006), emitido el 4 de noviembre de 2018 (accesible en <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/default.aspx>, visitada el 15 de julio de 2019), p. 10.

29

En este sentido, el art. 37 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, se refiere a las infraestructuras portuarias y a la necesidad de que la Comunidad Autónoma apruebe planes de sostenibilidad de los puertos de su competencia, lo que incluye la regulación de los puntos de conexión, o medidas que incentiven el uso de embarcaciones menos contaminantes.

30

BOJA núm. 8, de 22 de enero de 1994.

31

El art. 11 de la norma, por su parte, regula el programa de adaptación, en el que es preciso incorporar medidas de adaptación en los instrumentos de planificación autonómica y local, teniendo en cuenta determinadas áreas estratégicas, entre las que se incluyen movilidad e infraestructuras.

32

Así lo recoge el art. 60.1.c) de la Ley Balear 10/2019, de 22 de febrero.

33

El mismo art. 60.2 de la Ley 10/2019 señala como objetivo de la promoción de la movilidad sostenible “la integración e intermodalidad de distintos medios de transporte”, a fin de potenciar modelos con mayor intensidad en el uso de energías no contaminantes. En línea similar, se sitúa el art. 24.1.c) de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

34

Ello sin perjuicio de que la opción por medios de transporte eléctricos se extienda a la red ferroviaria, tal y como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley balear 10/2019, en el marco de los correspondientes planes de movilidad.

35

Entre otros, téngase en cuenta el art. 24.2 de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cataluña; art. 61.2 Ley 10/2019, de 22 de febrero de Illes Balears.

36

Art. 30.h) Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Medidas frente al Cambio Climático de Andalucía; art. 73.1 Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Normas reguladoras del Cambio Climático de Illes Balears (el precepto se ubica en el Título VI de la Ley, sobre “Políticas de sensibilización y ejemplificación”); arts. 7 y 8 de la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la Isla de Formentera.

37

Sobre la relevancia de la contratación en este sector, véase RAZQUIN LIZARRAGA (2017: 293 y ss).

38

Así lo contempla el art. 24.2.h) de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de Andalucía.

39

La idea del fomento de la producción local se encuentra estrechamente vinculada a la respuesta que en este nivel puede darse ante el cambio climático, vinculándose, en ese caso, al concepto de “ciudades en transición”: al respecto, véase SUBIRATS (2014: 26, 30).

40

El art. 2.2 de la Ley balear 10/2019, de 22 de febrero, es muy significativo en el sentido indicado, pues expresamente contempla que “las determinaciones de esta Ley son vinculantes para todas las políticas y las actividades, públicas y privadas, en el ámbito territorial de las Illes Balears”: claramente, el legislador no quiere que la norma pueda tildarse de programática, y aquilata el carácter vinculante de la misma, tanto para públicos como privados.

41

En este sentido, la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la Isla de Formentera, bajo el paraguas de la sostenibilidad ambiental, establece en el art. 2.1 un catálogo de medidas de tal naturaleza, entre las que incluye limitar la afluencia de vehículos de motor en la Isla (a); o limitar la circulación de la vía pública de determinados tipos de vehículos a motor, atendiendo a criterios ambientales (b).

42

Debe advertirse que, dadas las dimensiones de este Capítulo, no es posible abordar en detalle las regulaciones autonómicas en relación con la protección atmosférica y calidad del aire, de ahí que las referencias en este ámbito se hagan respecto de la regulación estatal básica.

43

Sobre el desarrollo de esta previsión en la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de la regulación de las energías renovables y eficiencia energética (imponiendo el uso obligatorio de biocarburantes para autobuses de transporte público), véase GONZÁLEZ RÍOS (2015: 222, 223).

44

BOE núm. 276, de 18 de noviembre.

45

De hecho, como señala L. MELLADO RUÍZ, en relación con la ordenación de los transportes y la movilidad, es posible una doble vía, esto es, la regulación sostenible del transporte o, en contraposición, la “condicionalización ambiental de los sistemas de movilidad urbana” (MELLADO RUÍZ, 2015: 498). Esta última opción es la que representan las normas examinadas hasta ahora.

46

Este es el planteamiento de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (2009), a configurar la evaluación ambiental estratégica como parte del marco que el Derecho ambiental de la UE proporciona a la movilidad sostenible.

47

Con bastante anticipación, la Ley 9/2003, de 13 de junio, de Movilidad de Cataluña (DOGC núm. 3913, de 27 de junio), incluye entre los instrumentos de evaluación y seguimiento de los instrumentos de planificación previstos en la norma la evaluación ambiental estratégica, de acuerdo con las previsiones de la Unión Europea, (puesto que no se había aprobado aún la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, BOE núm. 102, de 29 de abril), de acuerdo con los arts. 13.1.d) en relación con el art. 17. Con posterioridad,

puede destacarse, entre otras, las previsiones de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, cuyo art. 13.5 somete a evaluación ambiental estratégica tanto a los planes supramunicipales de movilidad sostenible, como a los planes de movilidad urbana sostenible.

48

En este sentido, y desde la perspectiva urbanística, véase AGOUÉS MENDIZÁBAL (2009: 47, 48).

49

Asimismo, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, opera la modificación de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, incluyendo la incidencia en materia de cambio climático de los planes y programas, de forma que se modifican los arts. 38 (evaluación estratégica ordinaria) y 39 (evaluación estratégica simplificada) de la norma.

50

De hecho, la Ley 10/2019, de 22 de febrero, modifica la Ley 12/2016, de 11 de agosto, de Evaluación Ambiental de Illes Balears e introduce, tanto en la evaluación estratégica de planes y programas (art. 11), como en los estudios de impacto ambiental (art. 17) la consideración del “impacto directo e inducido en las emisiones de GEI y el consumo energético.... (y) vulnerabilidad ante el cambio climático”. Asimismo, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, opera la modificación de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, incluyendo la incidencia en materia de cambio climático de los planes y programas, de forma que se modifican los arts. 38 (evaluación estratégica ordinaria) y 39 (evaluación estratégica simplificada) de la norma.

Por tanto, la movilidad sostenible se somete a evaluación ambiental de la mano de las actuaciones que estén sujetas a la misma y desde la perspectiva del cambio climático, que pasa a ser también un elemento a evaluar.

51

BO núm. 88, de 25 de junio.

52

En relación con este tipo de estudios, FORTES MARTÍN ha señalado que constituyen una manifestación más de la capacidad de influencia que el legislador autonómico ha otorgado a la movilidad sobre el urbanismo: Véase FORTES MARTÍN (2015b: 26).

53

*Ibidem*, 27.

54

Véase FORTES MARTÍN (2015b: nota al pie 131, 27).

55

Comparto plenamente el enfoque del Prof. FORTES en cuanto a las posibilidades de incorporar la movilidad en el contenido del estudio ambiental estratégico (puntos 3,4, 6 y 7 del Anexo IV LEA), especialmente en cuanto a su relevancia de cara a la consideración de medidas de mitigación del cambio climático. Véase *ibidem*, 29 y 30.

56

Son numerosos los autores que insisten en la necesidad e importancia de la regulación de la movilidad sostenible. Entre otros, véase GUILLÉN LÓPEZ (2014: 55, 56): el autor pone de manifiesto la necesidad de dar respuesta jurídica ante innovaciones sociales como la que representa el uso de la bicicleta desde la perspectiva de la movilidad; BOIX PALOP (2014:186), quien destaca la importancia de tener suficiente cobertura legal para la implantación de determinadas políticas relacionadas con estímulos fiscales o el urbanismo.

57

Sin duda, por su carácter pionero, debe citarse la Ley catalana 9/2003, de 13 de junio de Movilidad, junto a la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana.

58

Fundamentalmente, la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transporte y Movilidad Sostenible de Illes Balear y la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias.

59

Es el caso de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Transportes urbanos y metropolitanos de viajeros de Andalucía (BOJA núm. 99, de 27 de mayo); Ley 1/2014, de 17 de noviembre, de Transporte de viajeros por carretera de Cantabria (BO núm. 231, de 1 de diciembre); Ley 13/2017, de 17 de mayo, de Transporte por carretera de Canarias (BO núm. 104, de 24 de mayo); y Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de Transporte Público de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

60

En este sentido, son pocas las CCAA que cuentan con Plan Autonómico de Movilidad u otras regulaciones. Destaca, en este sentido, la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la aprobación del Decreto 132/2014, de 16 de septiembre, por el que se crea el Observatorio Andaluz de la Movilidad Sostenible y la Logística (BOJA núm. 193, de 2 de octubre) y el Decreto 119/2014, de 29 de julio, por el que se aprueba la formulación del Plan Andaluz de Movilidad Sostenible.

61

De acuerdo con la Comunicación *Hacia un transporte más ecológico*, [COM (2008), 433 final], la movilidad sostenible es una “movilidad carente de efectos perjudiciales”. Al respecto véase FORTES MARTÍN (2018: nota al pie 6, 477 y 478).

62

Para una perspectiva crítica en torno a soluciones como el fomento de los biocombustibles o de los vehículos eléctricos, véase MARQUÉS SILLERO (2017: 75 a 77).

63

En esta línea se sitúan normas como la Ley 1/2014, de 17 de noviembre, de Transporte de viajeros por carretera de Cantabria, cuyo art. 3 fija como objetivos de la norma “la lucha contra el cambio climático, fomentando la utilización del transporte colectivo y los modos de transporte no motorizados como elemento clave en el desarrollo sostenible de Cantabria, promoviendo la eficiencia energética, así como la reducción de GEI, alentando y valorando el uso y la implantación de nuevas técnicas motrices, no contaminantes que contribuyan a la mejora ambiental”. De igual modo, téngase en cuenta el art. 5 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transporte y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias.

64

Véase la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (2009).

65

Téngase en cuenta BOIX y MARZAL (2015:305). En este sentido, debe reconocerse el carácter interactivo entre la regulación de los transportes y la movilidad sostenible (fundamentalmente en el nivel urbano). Así se contempla en el Derecho positivo, como refleja inicialmente el art. 2.2 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de Valencia y se reconoce por la doctrina. Entre otros, véase BOIX (2014: 184 a 186), respecto del alcance de las previsiones de la Ley valenciana citada y FORTES MARTÍN (2015: 66,67), en relación con la regulación sobre el transporte y la movilidad sostenible de la LES.

66

Véase art. 100.1 LES, o, en el nivel autonómico, el art. 182 de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de Transporte y Movilidad Sostenible de Illes Balears. Por su parte, la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, al exponer el marco español de referencia, alude a la Estrategia de Medio Ambiente Urbano de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (2005), accesible en <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/desarrollo-medio-am-urb/>, visitada el 20 de julio de 2019).

67

Por todos, véase FORTES MARTÍN (2015: 62). Sobre el cuestionamiento de esquemas de movilidad insostenibles en el marco de las ciudades, véase MELLADO RUÍZ (2015: 497).

68

Este es el planteamiento de FORTES MARTÍN (2015b: 3), al considerar que las ciudades “constituyen el nivel administrativo más adecuado para aplicar las medidas de desarrollo urbano sostenible”.

69

Sobre este concepto y la necesidad de contar para su realización con soluciones de movilidad sostenible, véase GADNER (2016: 89 a 99).

70

Téngase en cuenta la relevancia de las Ciudades en el nivel Europeo, en el marco de la Agenda Urbana de la Unión Europea. Al respecto, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2018: 166).

71

Sobre las vulnerabilidades del territorio urbano, véase SUBIRATS (2014:32 y ss). Y en relación con la necesidad de garantizar la calidad de vida y el bienestar en la ciudad, véase CANO CAMPOS (2009:397).

72

Este es también el enfoque de AGOUÉS MENDIZÁBAL (2009:18).

73

Así lo pone de manifiesto, MELLADO RUIZ (2015: 510). En clave diversa, pero con una cierta coincidencia con este planteamiento, FORTES MARTÍN (2018: 478) considera que las ciudades son centros o bancos de laboratorios, en los que es posible acoger construcciones como las llamadas *Smart Cities*.

74

A modo de ejemplo, véase art. 184 de la Ley Balear de Transporte y Movilidad Sostenible, que regula la “planificación territorial de movilidad poblacional”. Y sobre la incidencia de la movilidad en el urbanismo, téngase en cuenta el art. 36 bis de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, introducido por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo (BOCyL núm. 181, de 19 de septiembre), en cuya virtud “el planeamiento urbanístico promoverá la movilidad sostenible y el urbanismo de proximidad a fin de reducir las necesidades de desplazamientos de la población y facilitar el uso y eficiencia del transporte público”.

75

La Ley incluye en este concepto del medio ambiente urbano las competencias de los municipios sobre protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica de las zonas urbanas, lo que claramente se conecta con las exigencias de la movilidad sostenible. Sobre el alcance de esta competencia, véase MORA RUIZ (2014b: 1-15). No obstante, el art. 25 atribuye a los municipios otras competencias que, claramente, inciden en la movilidad sostenible, como las relativas al tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, y transporte colectivo urbano [apdo. 2.g)].

76

FORTES MARTÍN (2018: 496). Y en esta línea debe llamarse la atención sobre la modificación del art. 2.3 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOE núm. 153, de 27 de junio), de forma que la movilidad sostenible forma parte del contenido del principio de desarrollo territorial y del urbanismo sostenible. Al respecto, véase CARBONELL PORRAS, (2014: 104).

77

Sobre gobernanza multinivel, véase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ (2018: 166).

78

Véase MOREU CARBONELL (2014: 81).

79

FORTES MARTÍN (2018:493).

80

Téngase en cuenta que este aspecto constituye un área de actuación específico dentro de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (pp. 20 a 32).

81

Piénsese en el Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, que regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible.

82

De forma ilustrativa, la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, dedica el Título X a la movilidad ciclista y peatonal, contemplando medidas coercitivas en el sentido de imponer obligaciones como la previsión de estacionamientos de bicicletas en edificios de uso residencial, edificios públicos, centros escolares...

(art. 136).

83

Se reconoce la generalización del fomento como cauce de acción de las Administraciones, fundamentalmente a través de estímulos económicos: véase MOREU CARBONELL (2014: 88, 89).

84

Entre otros, véase FORTES MARTÍN (2015:73) y BOIX/MARZAL (2015: 306), quienes insisten en la capacidad de la planificación para otorgar coherencia al fenómeno de la movilidad en el nivel de ciudad.

85

Véase MARZAL RAGA (2014: 200 y ss).

86

Art. 101.2 LES. A partir de esta clasificación, algunas leyes han introducido especialidades: el art. 5.2 de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de Movilidad de Cataluña, diferencia entre las Directrices nacionales de movilidad, Planes directores de movilidad, Planes específicos y Planes de Movilidad Urbana. Por su parte, el art. 13 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transporte y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias introduce la Estrategia de Movilidad Sostenible, junto a los Planes supramunicipales y los Planes de Movilidad Urbana.

87

Así, por ejemplo, en el marco de la Ley Valenciana 6/2011, de Movilidad, los Planes de Movilidad Urbana Sostenible son obligatorios para los municipios de más de 20000 habitantes (art. 10). Sobre el alcance de los instrumentos de planificación de la movilidad sostenible en esta Ley, véase MARZAL RAGA (2014: 202 y ss).

88

En esta planificación también se incluyen objetivos de movilidad sostenible y las exigencias ambientales se encuentran presentes. Sobre la actividad de planificación en infraestructuras, véase GONZÁLEZ BUSTOS (2018: 467, 468).

89

En este sentido, FORTES MARTÍN (2015b: 27), reconoce una situación de “hiperplanificación”.

90

Véase AGOUÉS MENDIZÁBAL (2009: 32), en alusión al art. 2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por cuanto recogía el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

91

Así lo pone de manifiesto FORTES MARTÍN, (2018b: 892, 893), en la medida en que la planificación espacial ha incorporado el objetivo de la sostenibilidad.

92

Véase FORTES MARTÍN (2018b: 868, 869). El autor insiste en la necesaria conexión entre el territorio urbano y el medio ambiente y, por extensión, en la movilidad sostenible, al amparo del art. 45.2 CE.

93

Cfr. AGOUÉS MENDIZÁBAL (2009:35): la autora recoge, así, el planteamiento del Prof. PAREJO ALFONSO, al considerar la movilidad como un principio “que aporta la regulación de los usos... atendiendo, de un lado, a la adecuada relación entre las distintas localizaciones e intensidades de los usos, y, por otro lado, a la capacidad y funcionalidad, tanto de vías e infraestructuras como medios de desplazamiento...”.

94


Cfr. FORTES MARTÍN (2015:69, 70). Para el autor estamos ante la emergencia de un derecho subjetivo de nueva generación, a partir del cual el ciudadano accede a bienes y servicios en condiciones adecuadas de seguridad, movilidad y accesibilidad, con el menor coste social y ambiental posible.

95

En este sentido, no pueden desdeñarse afirmaciones como las que considera que “la movilidad urbana sostenible es el concepto material que mejor permite una aproximación inclusiva y la atención a todos los derechos e intereses legítimos de

los que circulan en la ciudad”: GUILLÉN LÓPEZ (2014: 77). En efecto, no hay duda de que en la ordenación de la movilidad urbana sostenible están en juego los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos en la acción de circular y en relación con el acceso a bienes y/o servicios, pero, en efecto, nos situamos en un ámbito material que, no obstante, debe tener una regulación con perfiles propios.

96

Así lo pone de manifiesto, la STC 174/2013, de 10 de octubre (RTC 2013, 174), que señala que la movilidad urbana es “una realidad plural en la que convergen diversos sectores”: véase FORTES MARTÍN (2015:67). El autor señala en este sentido que el legislador quiere “trufar” la regulación en materia de transporte con el objetivo de la movilidad, a la vista del art. 97 de la LES.

97

Véase BOIX y MARZAL (2015: 306): los autores llaman la atención sobre la necesidad de integrar distintos regímenes sectoriales que obedecen a parámetros distintos, pero reconocen la de dicha integración, lo que tiene como consecuencia fundamental que las normas se conviertan en “proclama de buenas intenciones” (en referencia a la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat de Valencia) y, en todo caso, dificulta o no se consigue un tratamiento transversal de la movilidad.