

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

Capítulo 3

La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa

ROSA GILES CARNERO

Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universidad de Huelva

Sumario:

- I. Introducción
- II. La contribución de las Estrategias de desarrollo de la UE a la promoción de la movilidad urbana sostenible
- III. El contexto normativo europeo de la movilidad urbana sostenible
- IV. El Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible
 - 1. Los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles (PMUS)
 - 2. La coordinación entre los sectores público y privado
 - 3. Las medidas de asistencia e impulso a la movilidad urbana sostenible
- V. Consideraciones finales
- VI. Bibliografía citada

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

I. Introducción

I. INTRODUCCIÓN

Las ciudades se han convertido en uno de los principales hábitats del ser humano, lo que ha generado que la ordenación de la movilidad en las áreas urbanas aparezca como una pieza clave para alcanzar objetivos locales y globales de bienestar social, ambiental y económico. Para afrontar la cuestión de la movilidad en las ciudades, es necesario tener en cuenta diversos factores que presentan una compleja interconexión. La ordenación de la movilidad urbana incluye múltiples actuaciones sobre transportes y accesibilidad, lo que tiene efectos locales en la calidad de vida, la cohesión social, la competitividad económica, y la situación ambiental del área concreta; a lo que se suman consecuencias más amplias, que incluyen aspectos como la incidencia en la ordenación del transporte en un área más extensa, o efectos de contaminación relacionados con amenazas ambientales globales entre las que destaca la del cambio climático. Cuando se introduce el reto de la sostenibilidad en la ordenación de la movilidad urbana, se conectan diversos objetivos sociales y ambientales en diferentes niveles, de forma que este ámbito de actuación se convierte en una pieza clave en el complejo desafío de lograr un desarrollo que incluya adecuadamente objetivos de bienestar y cohesión social, así como de protección ambiental.

El reconocimiento de esta compleja interconexión de desafíos puede apreciarse en el tratamiento de la movilidad urbana que se realiza en el marco de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹. En la Agenda 2030 se destaca la interdependencia entre los diferentes Objetivos que incluye, y en esta aproximación general es en la que se integra el Objetivo 11 relativo a “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, y la referencia a la movilidad que incluye. El reto de implementar una movilidad urbana inclusiva y sostenible aparece entre las metas necesarias para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales implican diversos ámbitos y niveles de actuación, y se interconectan de forma que tienen necesariamente que ser alcanzados de forma conjunta². Por lo tanto, puede afirmarse que la ordenación de la movilidad urbana aparece en la Agenda 2030 como una de las piezas necesarias en el complejo desafío de lograr un desarrollo integral.

Si nos remitimos al ámbito de la UE, no puede obviarse la realidad de que la mayoría de su población vive actualmente en zonas urbanas, y que la Comisión Europea prevé el incremento de esta situación, de forma que en 2050 hasta un 80% de la población europea vivirá en ciudades (COMISIÓN EUROPEA, 2017: 5). En Europa se está produciendo, por tanto, un proceso de urbanización que presenta características sociales, culturales,

económicas y ambientales concretas, y que conlleva importantes desafíos para su gestión (NIJKAMP y KOURTIT, 2013: 303). En este contexto, la administración de la movilidad se ha convertido en una de las principales preocupaciones en los núcleos urbanos, y en un problema fundamental a resolver en los de mayor extensión.

En las ciudades europeas son comunes los problemas de congestión en los transportes, lo que afecta a la calidad de vida y a la seguridad vial, al tiempo que provoca diversos fenómenos de contaminación ambiental, especialmente relacionados con la calidad del aire y los ruidos. El sistema de movilidad urbana elegido en cada territorio incide en la capacidad de competitividad económica de las ciudades, al tiempo que supone una herramienta con la que favorecer o no una mayor cohesión social. En los próximos años, los sistemas de movilidad urbana tendrán que responder además a nuevos retos sociales, como el que conlleva las necesidades de una población europea cada vez más envejecida. A esto se suma que el transporte en las ciudades se ha convertido en una de las principales fuentes de CO₂ en el territorio europeo, por lo que se identifica como una de las actividades con especial incidencia en el fenómeno del cambio climático.

Conforme a lo señalado, puede afirmarse que la ordenación de la movilidad urbana supone un ámbito de gestión que requiere de una actuación local, enmarcada en las peculiaridades geográficas, sociales, culturales, ambientales y económicas de cada núcleo urbano, pero también que sus efectos van a tener un importante impacto en objetivos que han sido definidos en el nivel europeo. En primer término, los Estados miembros mantienen un protagonismo competencial en la gestión de la movilidad urbana, que se implementará a través de la actividad de las autoridades locales que en cada sistema nacional ostenten las atribuciones de decisión y ejercicio en esta materia; pero a esto debe añadirse que la UE tiene una competencia general de planificación del interés comunitario, al tiempo que tiene atribuidas relevantes competencias en sectores en los que ha señalado unos objetivos para cuyo cumplimiento es necesario que el criterio de la sostenibilidad esté garantizado en la gestión de la movilidad urbana. En particular, las previsiones en materia de transportes, calidad del aire, ruido, cambio climático, o elección energética adoptadas por la UE en el marco de sus competencias, requieren para su cumplimiento de la adopción de una actuación coherente en el ámbito de la movilidad en las ciudades europeas.

La situación descrita explica el interés de la UE en incidir en un sector como el de la movilidad urbana, cuya gestión principal se desarrolla por autoridades locales. Necesariamente, la actuación europea en este ámbito debe regirse por los principios de atribución, subsidiaridad y proporcionalidad incluidos en el artículo 5 del Tratado de la UE, de forma que se inserte en un contexto de gobernanza multinivel que no está exento de complejidad, y en el que con frecuencia los efectos de la acción europea son difíciles de valorar. La actuación de la UE en este ámbito no se sustenta en un título competencial específico contemplado en los tratados, por lo que su incidencia en la promoción de una movilidad urbana sostenible va a venir de actuaciones de diversa naturaleza y desde diferentes sectores. De forma general, puede señalarse que la UE interviene en la ordenación de la movilidad urbana en el territorio europeo, al menos, a través de tres ámbitos de actuación: mediante su definición estratégica general de intereses comunitarios; a través del desarrollo de un contexto normativo que incluye diversos sectores que inciden en la ordenación del transporte en las ciudades; y mediante acciones concretas con las que favorecer que las autoridades locales adopten medidas de movilidad urbana sostenible. Mediante este conjunto de actuaciones, se promueve que la actuación local converja en la consecución de los objetivos comunitarios generales que la UE ha adoptado³⁾. La movilidad urbana sería objeto, en consecuencia, de una gobernanza multinivel que debiera estar presidida por una cooperación leal conforme al artículo 4.3 del Tratado de la UE, y dirigida a alcanzar un objetivo general y común de desarrollo sostenible.

En relación con lo señalado, el presente capítulo tiene como objeto de estudio la acción de la UE para promover la movilidad urbana sostenible. Como se ha apuntado, la acción europea en esta materia es amplia, y presenta diversa intensidad de impacto en la acción local en función de la naturaleza competencial que desarrolle, y los objetivos perseguidos. En los epígrafes siguientes se han incluido diferentes áreas de actuación de la UE que inciden en el desarrollo de la gestión de la movilidad urbana sostenible, aunque difícilmente agotan el amplio campo de acción europea que puede incidir en este ámbito. En primer lugar, se realiza el análisis del tratamiento que ha recibido la movilidad urbana en las Estrategias 2020 y para 2050 diseñadas por la Comisión Europea, y en las que se incluyen fines generales de desarrollo sostenible, de protección ambiental, y de acción climática. La UE ha desarrollado en los últimos años una importante actuación de definición estratégica del tipo de desarrollo que resulta conveniente en el territorio europeo, el cual requeriría para su implementación de una actuación coherente en los diferentes niveles y sectores normativos. En los documentos estratégicos que se analizan en este epígrafe, pueden encontrarse los elementos básicos que condicionan las acciones europeas en materia de movilidad sostenible, por lo que resulta de interés su valoración como instrumentos para asegurar la integridad de objetivos en la actuación en este ámbito.

En segundo lugar, y sin posibilidad de exhaustividad dado lo acotado de este estudio, se incluye un apartado en el que se señala el contexto normativo europeo que debe ser tenido en cuenta en la ordenación de la movilidad urbana. La UE ha desarrollado su competencia normativa en diversos sectores que se relacionan necesariamente con la ordenación de la movilidad urbana sostenible. La acción programática de la UE en sectores como el transporte, la protección ambiental, o la acción climática y energética, se han concretado en un desarrollo normativo que tiene que ser implementado también a través de las acciones de movilidad desarrolladas por las entidades locales. Resulta de interés aportar en este estudio una panorámica general del entramado normativo europeo que condiciona la ordenación de la movilidad urbana sostenible, ya que permite dimensionar de forma concreta la capacidad de la UE para incidir en este ámbito.

Por último, se incluye un apartado en el que se analizan las medidas desarrolladas por la UE para aportar apoyo a las autoridades locales en su gestión de la movilidad urbana sostenible. La UE ha adoptado el denominado Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible, que incluye diversas acciones de asistencia y fomento para que la acción local pueda confluir con los objetivos fijados de forma general para todo el territorio europeo. Para concluir, se pretende valorar la extensa actividad de las medidas adoptadas por la UE en materia de movilidad urbana sostenible, en un apartado de consideraciones finales. Resulta complicado fijar los efectos concretos de toda la acción de la UE que incide en este ámbito, ya que será necesaria una mayor perspectiva temporal para una correcta evaluación de sus efectos. No obstante, no cabe duda de que resulta de interés reflexionar sobre la oportunidad de la acción europea para implementar una gestión multinivel coherente e integrada de la movilidad urbana sostenible.

FOOTNOTES

1

Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1.

Entre las metas del Objetivo 11 se incluye la siguiente: “11.2. De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad”.

HALPERN ha apuntado el interés del análisis de la acción de la UE en materia de movilidad urbana sostenible, tanto para valorar su capacidad de eficacia en este ámbito, como para debatir la europeización de las ciudades y políticas urbanas (HALPERN, 2014: 2527).

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

II. La contribución de las Estrategias de desarrollo de la UE a la promoción de la movilidad urbana sostenible

II. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LA UE A LA PROMOCIÓN DE LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE



En el ámbito de la UE se ha mostrado en los últimos años la preocupación por definir los objetivos y las acciones estratégicas que permitieran primero salir de la crisis económica, y posteriormente avanzar en una economía competitiva en un marco globalizado. Para ello, la Comisión Europea ha desarrollado diferentes documentos de carácter estratégico, que van a resultar de interés como marco general en el que necesariamente debe insertarse la acción específica en materia de movilidad urbana sostenible. La oportunidad de estos documentos estratégicos aparece con claridad si se tiene en cuenta la preocupación, también expresada en el ámbito europeo, de que se asegure la coherencia en la actuación en los diversos sectores y niveles implicados en la implementación de los objetivos generales fijados⁴⁾. En un contexto estratégico general, la cuestión de la movilidad urbana adquiere relevancia por los efectos que su gestión produce en diversos campos sociales, ambientales y económicos. Como se ha señalado en el apartado introductorio, la ordenación de la movilidad va a aparecer como una de las piezas necesarias para alcanzar objetivos fijados a escala europea, y por esto también resultará relevante su coherencia con la planificación general del desarrollo de la UE.

La Comisión ha desarrollado una amplia labor estratégica y programática conforme a sus competencias, que incide en diferentes aspectos de la ordenación de la movilidad urbana. Un aspecto fundamental en esta labor ha sido vincular necesariamente el objetivo de la sostenibilidad a la movilidad urbana⁵⁾. Si bien no puede afirmarse que el término de movilidad urbana sostenible presente unos contornos jurídicos precisos, no cabe duda de que supone un llamamiento claro a insertar este tipo de actividad en un planeamiento de desarrollo europeo con unas características determinadas⁶⁾. Conforme a esto, resulta de interés al abordar el estudio de la acción europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible, prestar atención a la Estrategia 2020, principal documento estratégico en el que la Comisión desarrolló la visión general de los rasgos que tendrían que predominar en el desarrollo a escala europea, y en el que se abogó para que incluyera los caracteres de sostenible, inteligente e innovador⁷⁾. En este documento se fijaron los grandes objetivos a lograr para que la UE pudiera recuperarse de la crisis económica, y mantuviera su competitividad económica, al tiempo que se prestaba una especial atención al liderazgo y los compromisos internacionales que había asumido en materia de mitigación del cambio climático.

La Comisión no olvidaría en esta Estrategia la importancia de una adecuada gestión de la movilidad urbana para alcanzar los objetivos propuestos, de forma que dentro de la iniciativa emblemática “Una Europa que utilice eficazmente los recursos”, señalaría la necesidad de los Estados de “centrarse en la dimensión urbana del transporte, donde se generan gran parte de la congestión y las emisiones”. De esta forma, la gestión de la movilidad urbana se conectó con los objetivos generales de desarrollo de la UE, al tiempo que se enmarcaba en una gestión multinivel en la que la actuación de los sistemas nacionales mantiene un marcado protagonismo. Como se verá en el apartado siguiente, la UE adoptó diversas medidas normativas en el marco de la consecución de los objetivos previstos en la Estrategia 2020, entre las que se incluyeron las del Paquete sobre Clima y Energía destinadas a asegurar la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, y la promoción de las energías renovables. Estas medidas suponen un marco normativo a tener necesariamente en cuenta en la gestión local sobre movilidad, y una vía mediante la que la UE incide sobre la movilidad urbana sostenible. Esta acción normativa sería completada por la acción específica, desarrollada por la Comisión, para fomentar unos principios comunes de actuación en materia de movilidad urbana sostenible en todo el territorio europeo.

La Estrategia 2020 se definió como un paso en un desarrollo estratégico que tendría que ser continuado después de su horizonte temporal, y conforme a esta previsión la Comisión Europea presentó una nueva Comunicación en 2018, relativa a una Estrategia a Largo Plazo para 2050⁸⁾. En este documento se avanza en la senda marcada por la Estrategia 2020, y la política climática y energética de la UE, al tiempo que se asumen los compromisos adquiridos por la UE y sus Estados miembros en el marco del Acuerdo de París. El objetivo de este nuevo texto es diseñar una estrategia para impulsar la descarbonización de la economía europea, por lo que incluye entre sus objetivos el de conseguir una “movilidad limpia, segura y conectada”, con un nivel neto de cero emisiones.

La Comisión Europea ha destacado la importancia de la actuación en las ciudades para obtener los objetivos de movilidad marcados para 2050. El espacio urbano es considerado como el principal escenario en el que introducir cambios en la movilidad derivados del uso de nuevas tecnología y modificaciones en los hábitos de vida, que conllevarían un impacto relevante en el logro de los objetivos propuestos. En opinión de la Comisión, “las zonas urbanas y las ciudades inteligentes serán los primeros centros de innovación en cuanto a movilidad, en particular por la preponderancia de los desplazamientos de corta distancia y por consideraciones de calidad del aire. Dado que el 75 % de la población vive en zonas urbanas, la movilidad cambiará por efecto de la ordenación urbana, la disponibilidad de carriles bici y peatonales seguros, la existencia de un transporte público local limpio, la introducción de nuevas tecnologías de entrega, como los drones, y la movilidad como servicio, incluida la llegada de servicios de coches y bicicletas multiusuario. En combinación con la transición a tecnologías de transporte sin carbono, que reducirán la contaminación atmosférica, el ruido y los accidentes, se obtendrán grandes mejoras en la calidad de la vida urbana”⁹⁾.

Como puede apreciarse, tanto en la Estrategia 2020 como en la Estrategia a Largo Plazo para 2050, la Comisión destacó la importancia de la movilidad urbana sostenible para lograr los objetivos de desarrollo sostenible generales, al tiempo que asumía el protagonismo de los sistemas nacionales en su ordenación. Las materias relacionadas con la movilidad urbana sostenible se incluyen entre las competencias calificadas como compartidas por el  artículo 4  TFUE, en particular las referidas a cohesión económica, social y territorial, medio ambiente, transporte y energía, por lo que en su desarrollo deberán respetarse los principios de cooperación leal del artículo 4.3 del Tratado de la UE; y subsidiaridad y proporcionalidad del artículo 5 del mismo texto. En consecuencia, mientras que se recuerda la responsabilidad de los Estados de dirigir sus esfuerzos a

cumplir con los objetivos comunes planteados, la Comisión desarrollaría en este ámbito una actividad dirigida a fomentar que las administraciones locales desplieguen una actuación en materia de movilidad urbana con elementos comunes en todo el territorio europeo, tratando de generar una gobernanza multinivel coherente con los objetivos comunes.

Previamente a la publicación de la Estrategia 2020, la Comisión ya había considerado los requerimientos de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en materia de movilidad urbana, de forma que había lanzado una amplia consulta y proceso de reflexión en los que se involucró a entidades regionales y locales de los Estados miembros, así como a diferentes colectivos interesados¹⁰⁾. Como resultado de esta consulta, la Comisión publicó en 2007 el “Libro Verde Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”¹¹⁾. Mediante este proceso, la Comisión fijó una agenda europea para la movilidad urbana, al tiempo que mostraba el reconocimiento del ámbito competencial de las autoridades locales, regionales, y nacionales mediante una consulta en la que se promovió especialmente la participación de las entidades locales. De esta forma, se reconocía a estas entidades como actores prioritarios a la hora de determinar los factores a tomar en cuenta en una ordenación de la movilidad urbana generadora de efectos sinérgicos en los niveles nacional y europeo.

Una nueva actuación programática con especial trascendencia en el ámbito de la ordenación de la movilidad urbana se produjo con la publicación por la Comisión en 2011 del “Libro Blanco sobre una Hoja de Ruta hacia un espacio único europeo de transporte”¹²⁾. Este documento integraba los objetivos de la Estrategia 2020, de forma que diseñaba una actuación para el transporte europeo que respondiera a los retos de la disminución de la dependencia de las fuentes exteriores de petróleo, y cumpliera con los objetivos de reducción de emisiones para la mitigación del cambio climático. Bajo un enfoque en el que predominaba la idea de la búsqueda de eficiencia de los recursos, se señaló a la sostenibilidad como elemento esencial para el desarrollo de la política de transportes. En el ámbito urbano, esta aproximación condujo a la definitiva fusión del adjetivo de la sostenibilidad a la gestión de la movilidad en las ciudades.

En particular, en el Libro Blanco se incluyó un Anexo I con una Lista de Iniciativas, tres de las cuales se integraron en un apartado sobre movilidad urbana. La Iniciativa 31 se refirió a los Planes de Movilidad Urbana, e incluyó un llamamiento para el establecimiento de procesos, y sobre todo de apoyo financiero a nivel europeo para su preparación. La iniciativa 32 señaló la oportunidad del desarrollo de un “marco validado para la tarificación vial urbana y planes de restricción de acceso y sus aplicaciones, incluido un marco jurídico, operativo y técnico validado que abarque las aplicaciones de vehículos e infraestructura”. A estas previsiones se unió la Iniciativa 33, que incluyó la conveniencia de fomentar una “estrategia para una logística urbana de emisiones casi nulas en 2030”, lo que incluiría actuar en ámbitos como el urbanismo, el planeamiento de la accesibilidad ferroviaria y fluvial, o el fomento de la contratación pública de vehículos de bajas emisiones. Las iniciativas señaladas servirían de base para el desarrollo del Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible de la Comisión Europea, que será objeto de estudio pormenorizado más adelante en este trabajo, y que ya supone una acción concreta de asistencia y fomento a las autoridades locales en este ámbito de actuación.

Como se ha señalado, las Estrategias 2020 y a Largo Plazo para 2050 suponen una planificación general del desarrollo de la UE, en la que la Comisión ha incluido a la movilidad urbana como una de las piezas necesarias en el complejo entramado diseñado para conseguir una economía competitiva y descarbonizada. Mediante el Libro Verde como foro de debate sobre movilidad urbana, y el Libro Blanco sobre transporte, la Comisión configuró una aproximación a la movilidad urbana basada en el criterio de la sostenibilidad, y en la cooperación multinivel con las diferentes administraciones de los sistemas

nacionales. Estos documentos muestran una acción estratégica y programática general que encuadra las acciones que serán analizadas en los epígrafes siguientes del presente capítulo, no obstante, antes de terminar el presente apartado resulta de interés incluir una breve referencia a otro de los campos de actuación impulsados por la UE como es el relativo a la Agenda Urbana. En este documento se pretende incluir una aproximación con un enfoque integral del espacio urbano, y que necesariamente va a incluir cuestiones de movilidad. La Agenda Urbana supone un nuevo espacio en el que avanzar en la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020, y que podrá alcanzar una especial relevancia en una Europa urbanizada de 2050.

La Agenda Urbana y sus principios fundamentales se establecieron mediante el Pacto de Ámsterdam, adoptado en la reunión ministerial informal sobre asuntos urbanos celebrada en esta ciudad el 30 de mayo de 2016. Con este acuerdo se concluía un proceso en el que se había construido el consenso en torno a la necesidad de una aproximación a la política urbana que integrase y coordinase los diferentes niveles de gestión que inciden en su desarrollo¹³). Mediante la Agenda Urbana, la Comisión Europea, los Estados miembros, las administraciones locales, y otros actores privados participan voluntariamente y en situación de igualdad en una estructura colaborativa en la que se pretende el dialogo, el intercambio de experiencias y la asistencia mutua para el desarrollo de objetivos comunes. Esta colaboración se desarrolla a través del funcionamiento de asociaciones de carácter temático, y desde febrero de 2017 opera una dedicada a la movilidad urbana.

La Agenda Urbana trata de desarrollar un contexto de colaboración multinivel en el que las diferentes administraciones se integren en un objetivo transversal como es el de crear espacios urbanos sostenibles. En este marco, la movilidad aparece como una de las cuestiones principales a abordar, indisolublemente interconectada con la cualidad misma de sostenibilidad de la ciudad¹⁴). Desde este punto de vista, la capacidad de éxito que pueda tener la nueva aproximación que aporta el Pacto de Ámsterdam a la gobernanza multinivel incidirá, también, en la capacidad de una gestión integral de la movilidad urbana sostenible. Queda por evaluar en los próximos años las capacidades que pueda desplegar este nuevo marco de cooperación, y en especial la asociación dedicada a la movilidad, pero no cabe duda de que abre un nuevo escenario en el que desarrollar un dialogo entre las administraciones locales y la UE¹⁵). La Agenda Urbana es, ante todo, un proyecto de gestión común que implica los diferentes niveles concernidos, y que reedita los principios de subsidiariedad y cooperación leal para la búsqueda de la mejor regulación con la que avanzar en los objetivos comunes.


FOOTNOTES

4

Quizás el documento en el que mejor se ha plasmado una llamada directa a la actuación coherente para alcanzar los objetivos estratégicos de la UE ha sido la Estrategia Global, *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE*, presentada al Consejo Europeo en junio de 2016 por Federica Mogherini, entonces Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea. Una de las líneas argumentales básicas de este texto fue subrayar que, para alcanzar los objetivos comunes fijados, es necesaria la coherencia entre los diferentes sectores de actuación de la UE, entre ésta y la acción de sus Estados miembros, y

entre la acción interior e internacional.

5

Baste, como ejemplo, las previsiones sobre movilidad en las ciudades incluidas en el VII Programa General de Acción en materia de Medio Ambiente.  [Decisión nº 1386/2013/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, DO L 354, 28 de diciembre de 2013, pp. 171-200.

6

En este sentido, MOREU CARBONELL tras recordar que la movilidad sostenible no es “un concepto jurídico perfilado”, señala que “se ha ido creando como ‘concepto de aluvión’ que carece de homogeneidad. Con todo, su expansión es tal que actualmente goza de eficacia suficiente para actuar como verdadero principio jurídico y título habilitante de actuación de los poderes públicos” (MOREU CARBONELL 2014: 80).

7

Comunicación de la Comisión *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, de 3 de marzo de 2010, COM(2010) 2020 final.

8

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, de 28 de noviembre de 2018, COM(2018) 773 final.

9

Ibidem, p. 13.

10

Cabe recordar la oportunidad en este ámbito del requerimiento realizado a la Comisión del desarrollo de consultas en el *Protocolo Nº 2 al Tratado de Funcionamiento de la UE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, DO C 115, de 9 de mayo de 2008, pp. 206-209.

11

Comisión Europea, *Libro Verde: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, de 25 de septiembre de 2007, COM(2007) 551 final.

12

Comisión Europea, *Libro Blanco: Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*, de 28 de marzo de 2011, COM(2011) 144 final.

13

Un largo recorrido ha llevado a la Agenda Urbana de la UE a través de la Carta de Leipzig de 2007 sobre ciudades europeas sostenibles; la Declaración de Marsella de 2008; la Declaración de Toledo de 2010; y la Declaración de Riga de 2015.

14

Señala FORTES MARTÍN que “sostenibilidad y movilidad, en definitiva, proyectadas sobre el medio urbano demandan un planteamiento sistémico de la ciudad sostenible en sí misma considerada (urbanismo, energía, medio ambiente, salud, seguridad, movilidad y transporte...) o, lo que es lo mismo, un desarrollo urbano integrado e integral bajo la forma de gestión de las economías urbanas locales a través de un proceso de sostenibilidad [...] global que conduzca, en las ciudades, a la apuesta por los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental, y energético, tanto para personas como para mercancías, así como la potenciación del uso del transporte público colectivo y otros modos no motorizados [...] (a pie, en bicicleta...)” (FORTES MARTÍN, 2018: 875).

15

En palabras de PAZOS-VIDAL, el Pacto de Ámsterdam “brings to the fore fundamental questions of EU urban ‘governance of governance’ that is, of metagovernance”, lo que sin duda abre un interesante espacio que tendrá que ser observado para evaluar su capacidad de generar soluciones concertadas (PAZOS-VIDAL, 2019: 169).

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

III. El contexto normativo europeo de la movilidad urbana sostenible

III. EL CONTEXTO NORMATIVO EUROPEO DE LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

En los apartados anteriores, se ha destacado la importancia de una oportuna gestión de la movilidad urbana para la consecución de los objetivos de desarrollo fijados a escala europea. No obstante, para valorar adecuadamente, por un lado, el interés del sistema europeo por incidir en la movilidad urbana sostenible, y por otro, los límites y factores impuestos por la normativa europea que necesariamente la gestión local tendrá que asumir en su ordenación de la movilidad, resulta oportuno aportar una descripción del contexto normativo europeo en el que se desarrolla la movilidad urbana. Aunque este apartado no puede ser exhaustivo e incluir el amplio elenco de normas europeas que podrían condicionar la ordenación de la movilidad urbana, se pretende mostrar en estas páginas los principales sectores en los que la UE despliega su competencia normativa y que tienen un impacto concreto y específico en la ordenación de la movilidad urbana sostenible. Las decisiones en este ámbito de las autoridades nacionales, bien sean centrales, regionales o locales, quedan necesariamente condicionadas por el desarrollo de las competencias legislativas europeas en materias como el cambio climático, la calidad del aire, la energía o la contaminación acústica, y el análisis de esta situación dimensiona correctamente tanto la capacidad de decisión de las autoridades nacionales, como la necesidad de una efectiva gestión multinivel.

En primer término, puede señalarse que el paquete en materia de clima y energía, adoptado como desarrollo de la Estrategia 2020 y las nuevas previsiones para 2030, condicionan de forma genérica la ordenación de la movilidad sostenible. Las obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidas por los Estados miembros, y los compromisos concretos impuestos a través de sistemas como el mercado de emisiones, condicionan unas políticas climáticas nacionales que inciden en la reglamentación de la movilidad urbana. Además de los múltiples aspectos de este paquete normativo que inciden en la ordenación de la movilidad en el territorio europeo, destacan por su conexión directa con este ámbito aquellas medidas que se ocupan de la calidad del aire. La lucha contra el cambio climático y el control de las emisiones de CO₂ han condicionado en buena medida el desarrollo de la normativa en esta materia, de forma que los objetivos de calidad de aire, y el avance hacia la descarbonización han quedado estrechamente unidos¹⁶⁾. La Directiva sobre calidad del aire de 2008 supone el principal instrumento a través del cual la UE desarrolla sus competencias en esta materia, de forma que establece los límites de emisiones para determinados contaminantes, cómo evaluarlos,

y las medidas correctoras a adoptar en caso de incumplimiento¹⁷⁾. Dada la incidencia de la movilidad urbana en la calidad del aire de las ciudades, esta Directiva se convierte en uno de los condicionantes prioritarios en la toma de decisión local para ordenar este sector. La competencia en materia ambiental de la UE, desarrollada a través de su acción normativa, supone que las autoridades locales tienen que asegurar que la ordenación de la movilidad en las ciudades es acorde con el cumplimiento de las previsiones europeas.


La actividad de ordenación de la movilidad urbana por parte de las entidades locales también se verá condicionada por algunas regulaciones aplicables a la industria del automóvil, de los combustibles o de los sistemas de transporte inteligentes, que tendrán que tenerse en cuenta para la organización del tráfico rodado. El espacio urbano supone un escenario interesante para la introducción temprana de nuevos tipos de vehículos y combustibles, dado que prevalecen los desplazamientos cortos, y pueden organizarse soluciones de repostaje. No obstante, la normativa europea aplicable a los mercados del transporte tienen que ser correctamente asimiladas en la gestión urbana, de forma que se asegure la coherencia en las actuaciones. Sirva de ejemplo en este aspecto el [Reglamento \(CE\) nº 715/2007](#) sobre homologación de vehículos de motor, y las normas de ejecución desarrolladas por la Comisión, que establecen un marco normativo que condiciona decisiones sobre movilidad a adoptar en las ciudades, como prohibir desplazamientos o limitar los accesos de determinados vehículos¹⁸⁾.

Asimismo, también resulta de interés por su incidencia en las competencias de las entidades locales en el ámbito de la movilidad urbana la [Directiva 2009/33/CE](#), sobre promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes¹⁹⁾. El objetivo de esta Directiva es estimular un mercado de vehículos limpios y eficientes, y para ello incluye ciertas obligaciones de los poderes públicos y otros operadores del transporte, cuyo cumplimiento tendrá que ser tenido en cuenta por las autoridades locales. Cabe aún reseñar la complementariedad que supone las previsiones de la [Directiva 2010/40/UE](#), por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte²⁰⁾. De nuevo en este caso, las autoridades locales estarán llamadas a desarrollar una gestión coherente con objetivos de un ámbito mayor, entre los que se incluye garantizar la conectividad de las redes de transporte europeas.

A la acción europea en materia de contaminación atmosférica cabe sumar la relativa a la contaminación acústica, que también tiene una incidencia clara en los requerimientos de ordenación de la movilidad urbana. De forma general, la gestión en este ámbito tendrá que tener en cuenta las previsiones de la [Directiva 2002/49/CE](#) sobre evaluación y gestión del ruido ambiental²¹⁾. A esto hay que añadir el desarrollo de la normativa específica relativa al sonido en automóviles, como la incluida en el Reglamento (UE) n.º 540/2014 sobre nivel sonoro, que tienen que ser tenidas en cuenta en el desempeño de algunas competencias que pudieran ejercer las administraciones locales²²⁾. También en este apartado será necesaria una correcta recepción de los requerimientos europeos en los diversos aspectos de la ordenación de la movilidad urbana sostenible.

Mención especial merece el [Reglamento \(CE\) nº 1370/2007](#) sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, como ejemplo de interrelación entre los diferentes niveles competenciales²³⁾. El objetivo general del Reglamento es garantizar la prestación de servicios de interés general “más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos de los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar”²⁴⁾. Las previsiones incluidas para lograr este fin incidirán en las competencias de las entidades locales a la hora de organizar los servicios públicos claves para lograr una eficaz movilidad sostenible, pero al mismo tiempo se requiere de estas competencias para dar contenido

último al texto europeo. FEHLING pone de manifiesto que la norma europea únicamente establece una parte de los procedimientos que son necesarios para la puesta en marcha de sus previsiones, de forma que, pese a su naturaleza de Reglamento, necesita ser complementado por la normativa nacional (FEHLING, 2014:112). Sirve este ejemplo para poner de manifiesto la compleja interrelación competencial requerida para el desarrollo de una normativa que incide de forma directa en la gestión de la movilidad urbana sostenible.

Por último, puede añadirse que también en el campo relacionado con la promoción de las energías alternativas se inscriben desarrollos normativos con incidencia en la ordenación de la movilidad urbana sostenible. De nuevo utilizando un texto a modo de ejemplo, puede citarse la  [Directiva 2014/94/UE](#) relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles fósiles, que define los estándares para el establecimiento de estaciones de recarga de vehículos eléctricos y puntos de repostaje de gas natural en el territorio europeo²⁵). Después de su aprobación, la Comisión estableció el Foro del Transporte Sostenible, como grupo de expertos sobre combustibles alternativos para el transporte, con el fin de que pudiera prestar ayuda a las entidades nacionales para la transposición de la Directiva²⁶). Asimismo, se estableció un sub-grupo sobre combustibles alternativos en las ciudades, que asistiría al Foro emitiendo recomendaciones para facilitar la implementación de la Directiva en las áreas urbanas. Nuevamente en este caso, la aprobación de la norma europea no resulta el final de la interacción multinivel, ya que se hace necesaria la complementariedad de los sistemas para alcanzar los complejos objetivos de la Directiva.

La somera descripción incluida en los epígrafes anteriores, permite atisbar el amplio y complejo entramado de normativa europea que incide en el desarrollo de la movilidad urbana sostenible. La UE ha desplegado su competencia en diferentes ámbitos, de forma que condiciona la gestión de la movilidad urbana hacia los objetivos de sostenibilidad precisados en el ámbito europeo. Esta situación conlleva el hecho de un cierto grado de orientación indirecta de la UE sobre un ámbito de competencia prioritariamente nacional, como es la movilidad urbana. No obstante, la UE ha pretendido ir más allá a través de una actividad de impulso de una movilidad urbana sostenible que fuera coherente con las ambiciones de los textos en los que se recogen las estrategias de crecimiento para las próximas décadas, y que cumpliera de forma oportuna con las previsiones normativas incluidas en los diversos sectores en los que ostenta competencias. Para ello, la Comisión Europea ha desplegado una acción específica en esta materia, a través del Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible, que incluye acciones de apoyo y financiación que permitan a las entidades locales implicadas desarrollar un sistema normativo y de gestión acorde con los principios comunes establecidos.

FOOTNOTES

16

En trabajos como el de CAVOSKI se evalúan las consecuencias de la priorización de la lucha contra el cambio climático en la normativa sobre contaminación atmosférica, apuntando los problemas que produce respecto al control de algunos contaminantes significativos (CAVOSKI, 2017).

17

[Directiva 2008/50/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire y a una atmósfera más limpia en Europa, DO L 152, de 11 de junio de 2008, pp. 1-44.

18

[Reglamento \(CE\) nº 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007](#), sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos, DO L 171, de 29 de junio de 2007, pp. 1-16; y como normas de ejecución [Reglamento \(UE\) 2016/646](#) de la Comisión, de 20 de abril de 2016, por el que se modifica el [Reglamento \(CE\) n.º 692/2008](#) en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6), DO L 109, de 26 de abril de 2016, pp. 1-22. Ver también la modificación incluida en [Reglamento \(CE\) nº 595/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009](#), relativo a la homologación de los vehículos de motor y los motores en lo concerniente a las emisiones de los vehículos pesados (Euro VI) y al acceso a la información sobre reparación y mantenimiento de vehículos y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 715/2007 y la [Directiva 2007/46/CE](#) y se derogan las [Directivas 80/1269/CEE](#), [2005/55/CE](#) y [2005/78/CE](#), DO L 188, de 18 de julio de 2009, pp. 1-13.

19

[Directiva 2009/33/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes, DO L 120, de 15 de mayo de 2009, pp. 5-12.

20

[Directiva 2010/40/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte, DO L 207, de 6 de agosto de 2010, pp. 1-13.




21

[Directiva 2002/49/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, DO L 189, de 18 de junio de 2002, pp. 12-25.

22

Reglamento (UE) n.º 540/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento, de 16 de abril de 2014, sobre el nivel sonoro de los vehículos de motor y de los sistemas silenciadores de recambio, y por el que se modifica la Directiva 2007/46/CE y se deroga la Directiva 70/157/CEE,


23

 [Reglamento \(CE\) n° 1370/2007](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los  [Reglamentos \(CEE\) n° 1191/69](#) y  [\(CEE\) n° 1107/70](#) del Consejo, DO L 315, de 3 de diciembre de 2007, pp. 1-13.

24

Ver artículo 1.

25

 [Directiva 2014/94/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, DO L 307, de 28 de octubre de 2014, pp. 1-20.

26

Decisión de la Comisión de 23 de abril de 2015, por la que se crea un grupo de expertos sobre combustibles alternativos para el transporte (“Foro del Transporte Sostenible”), C(2015) 2583 final.

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

IV. El Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible

IV. EL PAQUETE SOBRE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

En los anteriores epígrafes se ha analizado la incidencia en la promoción de la movilidad urbana sostenible de las Estrategias de desarrollo de la UE, y de su actividad normativa en diferentes sectores. Como se ha podido observar, esta actividad genera la necesidad de una gestión multinivel en la que resulta oportuna la estrecha colaboración entre el sistema europeo, y las autoridades locales, protagonistas principales de la ordenación de la movilidad en las áreas urbanas. La Comisión ha tratado de organizar y fomentar esta colaboración mediante una actividad específica en el ámbito de la movilidad urbana sostenible, partiendo siempre de la base del interés de prestar asistencia e incentivar a las autoridades locales en una transición hacia modelos sostenibles.

Mediante el Plan de Acción de Movilidad Urbana incluido en su Comunicación en 2009, la Comisión presentó, por vez primera, un paquete de actuaciones específicas en el ámbito de la movilidad urbana²⁷⁾. Con una propuesta de veinte medidas, la Comisión ofreció apoyo a las autoridades locales para la introducción de objetivos de sostenibilidad en la ordenación de la movilidad urbana. El Consejo de la UE dio la bienvenida a esta comunicación, destacó el reto y la oportunidad que suponía para el propio Consejo y los diferentes órganos con competencia en la materia, y realizó una llamada a los Estados miembros para promover un diálogo entre todas las Partes que sirviera de apoyo a las ciudades y las autoridades responsables de la movilidad urbana²⁸⁾. La experiencia obtenida en la implementación del Plan de Acción fue aprovechada para la redacción del Libro Blanco sobre el espacio único europeo de transporte de 2011, que como se ha visto en el apartado II de este trabajo, incluyó referencias específicas a la movilidad urbana. Finalmente, tanto el Plan de Acción, como el Libro Blanco, sirvieron de base para la articulación del Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible adoptado por la Comisión en 2013.

El principal texto de referencia en el que se recoge el Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible es la Comunicación de la Comisión “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”, de diciembre de 2013, en la que se incluye un Anexo sobre “Un concepto de Planes de Movilidad Urbana Sostenibles”, y se acompaña de cuatro documentos de trabajo referidos a “Un llamamiento a la acción en materia de logística urbana”; “Un llamamiento a la elaboración de reglamentos en materia de acceso de vehículos urbanos más inteligentes”; “Movilización de los sistemas de transporte inteligentes para las ciudades de la UE”; y “Actuación destinada a mejorar la seguridad vial en las zonas urbanas”²⁹⁾. En la introducción del documento, la Comisión

describió la trascendencia de una correcta ordenación urbana para lograr objetivos europeos de desarrollo de una red de transportes eficiente y limpia; mejora de la calidad del aire; y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero; al tiempo que mejorar la seguridad vial, prioritariamente respecto de los usuarios más vulnerables como los peatones. Ante esta situación, la Comisión señala que la Comunicación “tiene por objeto reforzar el apoyo a las ciudades europeas para abordar los retos que la movilidad urbana representa. Es necesario que el enfoque con el que se aborda la movilidad urbana dé un gran paso adelante con el fin de garantizar que las zonas urbanas de Europa se desarrollen por una vía más sostenible, así como para cumplir los objetivos de la UE de lograr un sistema de transportes europeo competitivo y eficiente en el uso de los recursos”³⁰.

Para lograr este objetivo, el Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible va a diseñar un conjunto de medidas que pretenden abarcar aquellos aspectos en los que las autoridades locales se enfrentan a dificultades en la ordenación de la movilidad urbana. Tres ámbitos van a ser objeto de una atención pormenorizada en este texto, como son: los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles; la coordinación de los sectores público y privado; y las medidas de asistencia e impulso a la movilidad urbana sostenible. En los apartados siguientes se analizan las previsiones del Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible en estos ámbitos.

FOOTNOTES

27

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Plan de Acción de Movilidad Urbana*, de 30 de septiembre de 2009, COM(2009) 490 final.

28

Ver parágrafo 1 de las Conclusiones del Consejo de la UE sobre el Plan de Acción de Movilidad Urbana, de 24 de junio de 2010.

29

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos*, de 17 de diciembre de 2013, COM(2013) 913 final.

30

Ver p. 2.

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

IV. El Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible

1. Los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles (PMUS)

1. LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLES (PMUS)

La Comunicación de la Comisión de 2013 señaló a los PMUS como uno de los elementos clave para la transición hacia una sostenibilidad urbana sostenible. En este texto se dedicó un amplio espacio a su explicación, además de un Anexo en el que se describió un concepto de PMUS que, en palabras de la Comisión, “ha surgido tras un amplio intercambio producido entre partes interesadas y expertos en planificación de toda la Unión, financiados por iniciativas de la Comisión”³¹). La relevancia otorgada a estos instrumentos de planificación ya se había recogido en el Libro Blanco de 2011, y resultaba coherente con los incentivos a la planificación que la Comisión había venido introduciendo como fórmula para promover una movilidad urbana sostenible. En una actividad como la movilidad urbana, que genera unos efectos transversales, la labor de planificación se consideró como la principal herramienta con la que asegurar la coherencia con los objetivos fijados a diferentes niveles, al tiempo que se cumpliría con una normativa compleja que procedía de diversos sectores, y condicionaba las medidas a adoptar en el ámbito local³²). La planificación a través de los PMUS permitiría que la movilidad urbana aportase valor para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo europeo, al tiempo que aseguraría la previsión y cumplimiento de la normativa europea que pudiera ser de aplicación.

Desde esta perspectiva, la Comisión fomentó la elaboración de los PMUS, y ofreció asistencia a las autoridades locales en su configuración e implementación. Conforme a la conceptualización de los PMUS adoptada por la Comisión, estos tienen como objetivo un planeamiento integral, que necesariamente es más amplio que una simple organización del tráfico en la zona urbana. El PMUS pretende generar efectos transversales que generen un desarrollo sostenible, por lo que requerirá de una aproximación integral en la que se incluyan los múltiples aspectos que influyen en la movilidad urbana, lo que incluye desde cuestiones de accesibilidad a elecciones de los medios de transporte y movilidad que serán promocionados. Como se ha definido en una de las publicaciones de la Dirección General de Movilidad y Transportes, el concepto de PMUS “se refiere a una zona urbana funcional y sus alrededores, centrándose en las personas de esta zona más que directamente en el transporte, con el objetivo de crear un cambio hacia modos de transporte más limpios y más sostenibles y alternativas al uso y propiedad del automóvil” (COMISIÓN EUROPEA, 2017: 6). Como puede apreciarse, por tanto, el PMUS ordenará el tráfico, al tiempo que incidirá en los hábitos de vida de la población.

Dos elementos primordiales definen el concepto de PMUS que la Comisión promueve: el

concepto integral de ciudad; y la planificación para las personas. Respecto al primero, el PMUS pretende integrar todas las necesidades de movilidad de lo que pueda ser calificado como núcleo urbano, cualquiera que sea la catalogación administrativa que haya recibido en el sistema nacional. Esto significa que la movilidad no se planifica únicamente dentro de la ciudad, sino hacia y desde la ciudad, de forma que se prevea la conectividad con otras redes de transporte. A esto se suma que la planificación está enfocada principalmente en las personas, de forma que como se señala en la Comunicación de la Comisión, el objetivo de los PMUS “es fomentar un desarrollo equilibrado y una mejor integración de los diferentes modos de movilidad urbana”³³⁾. Este enfoque promueve la introducción de previsiones sobre el fomento de los desplazamientos a pie o en bicicleta, que generan efectos sinérgicos en descongestión vial, impacto ambiental, y beneficios para la salud de la población.

La Comisión ha enumerado los múltiples efectos positivos de elaborar una planificación en base al concepto de PMUS, señalado la mejora de la calidad de vida; el ahorro de costes y la creación de beneficios económicos; la contribución a la mejora de la salud y el medio ambiente; la facilitación de la movilidad y la mejora del acceso; la utilización más eficaz de los recursos limitados; la generación de apoyo público; la preparación de mejores planes; el cumplimiento efectivo de las obligaciones normativas; la utilización de sinergias; el aumento de la relevancia; y la transición hacia una nueva cultura de la movilidad (COMISIÓN EUROPEA, 2017: 8). No obstante, estas ventajas no hacen desconocer a la Comisión la complejidad de su implementación, y por ello ha desarrollado diferentes conceptos y soportes con los que ayudar a las autoridades locales en su implementación.

En el Anexo a su Comunicación de 2012, la Comisión incluyó los elementos que debían considerarse como principios rectores en los PMUS, y que incluían la visión a largo plazo y un plan de implementación definido; la evaluación del rendimiento actual y futuro; el desarrollo equilibrado e integrado de todos los modos; una integración horizontal y vertical de los diferentes niveles; un enfoque participativo; el seguimiento, la revisión y la elaboración de informes; y un sistema de garantía de calidad. Estos principios rectores tienen que adaptarse a las circunstancias específicas de cada área urbana, pero suponen un esquema común de actuación para cuyo desarrollo es posible recibir asistencia y financiación por parte del sistema europeo.

Queda por añadir a lo expuesto, que el PMUS se configura como un proceso que debe incluir un ciclo de planificación. En la Plataforma ELTIS, cuyo estudio se realizará en el punto 3 de este epígrafe, se señalan las fases que debiera llevar ese proceso para garantizar su éxito, y continua renovación³⁴⁾. El proceso consta de 4 fases que contienen un total de 11 pasos principales, que a su vez se componen de 32 actividades, configurando este esquema un instrumento que homogeneizará la actividad de las autoridades locales, y permitirá el dialogo e intercambio de experiencias³⁵⁾. A este organigrama se suman las directrices a seguir para garantizar un correcto control de calidad del PMUS, también objeto de atención por el sistema europeo³⁶⁾. Por lo tanto, mediante esta aproximación se pretende dotar a las autoridades locales de un procedimiento común de planificación continuada, en el que sea posible la innovación y la evaluación permanente de unas medidas que posibiliten la transición hacia una movilidad urbana sostenible. De esta forma, aunque cada planificación deberá tener en cuenta las peculiaridades de cada territorio, el procedimiento supone un elemento común para la diversidad de las autoridades locales, y su adopción contará con los incentivos otorgados en el nivel europeo.

FOOTNOTES

31

Ver p. 2 del Anexo.

32

Así, por ejemplo, en el VII Programa General de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente se señalaría la importancia de la planificación, de forma que en su parágrafo 95 se señaló que: “Para aumentar la sostenibilidad de las ciudades de la Unión, el VII PMA garantizará que, para 2020: a) la mayoría de las ciudades de la Unión estén aplicando políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano, incluidos enfoques innovadores para el transporte colectivo urbano y la movilidad, edificios sostenibles, eficiencia energética y conservación de la biodiversidad urbana”.

33

Ver p. 4.

34

Ver <http://www.eltis.org/mobility-plans>

35

El proceso se estructura de la siguiente forma: Fase 1: Prepararse bien. Incluye: Paso 1: Determinar el potencial de un plan exitoso de movilidad urbana sostenible (Actividades: 1.1. Comprometerse con los principios de movilidad sostenible; 1.2. Evaluar el impacto del marco de referencia regional/nacional; 1.3. Llevar a cabo una auto-evaluación; 1.4. Revisar la disponibilidad de los recursos; 1.5. Definir un calendario básico; 1.6. Identificar a los actores y los interesados); Paso 2: Definir el proceso de desarrollo y la envergadura del plan (Actividades: 2.1. Mire más allá de sus propios límites y responsabilidades; 2.2. Persiga una política de coordinación y un enfoque de planificación integrado; 2.3. Organizar la participación de interesados y ciudadanos; 2.4. Acuerdo sobre el plan de trabajo y los mecanismos de gestión); Paso 3: Analizar la situación de movilidad y desarrollar escenarios (Actividades: 3.1. Preparar un análisis de problemas y oportunidades; 3.2. Desarrollar escenarios). Fase 2: Establecimiento de metas racionales y transparentes. Incluye: Paso 4: Desarrollar una visión común de la movilidad y más allá (Actividades: 4.1. Desarrollar una visión de movilidad común; 4.2. Informar al público de forma activa); Paso 5: Establecer prioridades y objetivos mensurables (Actividades 5.1. Identificar las prioridades de la movilidad; 5.2. Desarrollar objetivos SMART); Paso 6: Desarrollar paquetes de medidas eficaces (Actividades 6.1. Identificar la mayor cantidad de medidas efectivas; Actividades 6.2. Aprender de las experiencias de otros; 6.3. Tener en cuenta la mejor relación calidad-precio; 6.4. Usar sinergias y crear paquetes integrados de medidas); Fase 3: Desarrollar el plan. Incluye: Paso 7: Acordar responsabilidades claras y asignar fondos (Actividades: 7.1. Asignar

responsabilidades y recursos; 7.2. Preparar un plan de acción y de presupuesto); Paso 8: Establecer una vigilancia y una evaluación en el plan (Actividades: 8.1. Ocuparse de la vigilancia y de la evaluación); Paso 9: Adoptar un plan de movilidad urbana sostenible (Actividades: 9.1. Comprobar la calidad del plan; 9.2. Adoptar el plan; 9.3. Crear propiedad del plan); Fase 4: Poner en marcha el plan. Incluye: Paso 10: Asegurar una gestión y comunicación adecuadas (al implementar el plan) (Actividades: 10.1. Gestionar la implementación del plan; 10.2. Informar y hacer partícipes a los ciudadanos; 10.3. Comprobar el progreso para alcanzar los objetivos); Paso 11: Lecciones aprendidas (Actividades: 11.1. Actualizar el plan actual asiduamente; 11.3. Revisar los logros y comprender los éxitos y los fracasos; 11.4. Identificar nuevos retos para la siguiente generación de PMUS).

En el desarrollo de la planificación, se puede utilizar la autoevaluación; las metodologías de revisión por pares; los Sistemas de Gestión de la Calidad; y las etiquetas. En particular, resulta de interés la herramienta de autoevaluación de los PMUS en línea, desarrolladas con financiación de la UE y que se ponen a disposición para todas las ciudades.

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

IV. El Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible

2. La coordinación entre los sectores público y privado

2. LA COORDINACIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

En el Libro Blanco sobre el transporte de 2011, ya se había destacado la importancia de la coordinación entre los diferentes niveles públicos implicados, y de estos con el sector privado, para conseguir mejoras en la gestión del transporte. Este llamamiento a la coordinación sería recogido nuevamente en la Comunicación de la Comisión de 2013, en la que se incluyó un apartado con la referencia a cuatro ámbitos prioritarios en los que debería mejorarse la gestión a través de esa coordinación, y se añadió cuatro documentos de trabajo mediante los que profundizar en las propuestas que establece. El primer ámbito respecto al que se produjo una llamada a la mejora, fue el relativo a la logística urbana³⁷⁾. La Comisión subrayó las carencias habituales de la planificación urbana respecto a las necesidades logísticas, y esto pese a que el espacio de la ciudad presenta un importante potencial para la experimentación de soluciones innovadoras en este ámbito. En su Comunicación, la Comisión hizo un especial llamamiento a los Estados miembros para “garantizar que la logística urbana recibe la debida consideración en sus enfoques nacionales relativos a la movilidad urbana y en los planes de movilidad urbana sostenible”³⁸⁾. En este ámbito, resulta especialmente relevante la coordinación entre los diferentes niveles de decisión de los sistemas nacionales, ya que con frecuencia las autoridades locales no ostentan competencias suficientes que puedan generar una toma de decisión sobre todos los aspectos implicados. Es por ello, que la Comisión ofreció una labor de asistencia, pero recordó la especial responsabilidad de los Estados miembros en este aspecto de la gestión de la movilidad urbana.

El segundo de los ámbitos para cuya gestión se realizó una llamada a la cooperación, fue el relativo a las reglamentaciones en materia de acceso urbano y a las tarificaciones viales³⁹⁾. Nos situamos ante uno de los temas más conflictivos en los debates sobre movilidad en las ciudades, ya que supone decidir sobre el uso de los centros urbanos y esto conlleva múltiples implicaciones sociales, económicas, culturales y ambientales. En su Comunicación, la Comisión apostó claramente por las ventajas de los reglamentos de acceso de los vehículos al centro de las ciudades, señalando las ventajas ambientales que proporciona. No obstante, también avisó del riesgo que supone para el mercado interior, y el desenvolvimiento de las libertades comunitarias⁴⁰⁾. Ante la dicotomía de las ventajas de estos sistemas de control de la movilidad, y el riesgo para el mercado interior, la Comisión incluyó la propuesta de desarrollar directrices no obligatorias que permitan generar ciertas prácticas comunes, al tiempo que respetar la capacidad de ordenación de la materia de los sistemas nacionales. Una excesiva intervención de la Comisión en este ámbito podría

cuestionarse desde los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, ya que incluye factores diversos y concretos de cada ciudad que hacen que la competencia local de gestión no pueda ser sustituida.

El desarrollo y la implementación de los sistemas de transporte inteligente se identificaron como el tercero de los ámbitos en los que incidir en una mejora mediante la colaboración de los sectores público y privado⁴¹. En este aspecto, las competencias de la Comisión alcanzan un mayor grado, ya que el desarrollo de los sistemas de transporte inteligentes se inserta en la reglamentación del mercado único. Por lo tanto, la gestión de las entidades locales tendrá que tener en cuenta el desarrollo normativo generado en el nivel europeo, e implementar adecuadamente sus requerimientos. No obstante, el espacio local no pierde tampoco en este ámbito el protagonismo en la capacidad de generar sinergias y buscar soluciones innovadoras. Los datos son recopilados en el territorio, y el usuario final se convierte en un elemento más para la cooperación entre los diversos niveles en los que se desarrolla la gestión de la movilidad. Los sistemas nacionales mantendrán, por tanto, un especial protagonismo en la gestión de los datos.

Por último, la Comisión avisó de la importancia de actuar con mayor eficacia en la mejora de la seguridad vial⁴². En las zonas urbanas los usuarios más vulnerables son las víctimas principales y más graves de los accidentes, especialmente los peatones. En su Comunicación, la Comisión recogió los alarmantes datos de las muertes de peatones en accidentes, a lo que sumó las cifras que muestran que mientras que en otros aspectos de la seguridad vial se ha producido una mejora progresiva, no ha sido así en este aspecto. La Comisión identificó, por tanto, a la seguridad vial como uno de los ámbitos necesitados de mejora en la gestión de la movilidad urbana, y realizó un llamamiento a los Estados miembros para que asuman sus responsabilidades en este ámbito.

FOOTNOTES

37

Documento de Trabajo *Un llamamiento a la acción en materia de logística urbana*, de 17 de diciembre de 2013, SWD(2013) 524 final.

38

Ver p. 6.

39

Documento de Trabajo *Un llamamiento a la elaboración de reglamentos en materia de acceso de vehículos urbanos más inteligentes*, de 17 de diciembre de 2013, SWD(2013) 526 final.

40

Ibidem.

Documento de Trabajo *Movilización de los sistemas de transporte inteligentes para las ciudades de la UE*, de 17 de diciembre de 2013, SWD(2013) 527 final.

Documento de Trabajo *Actuación destinada a mejorar la seguridad vial en las zonas urbanas*, de 17 de diciembre de 2013, SWD(2013) 525 final.

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

IV. El Paquete sobre Movilidad Urbana Sostenible

3. Las medidas de asistencia e impulso a la movilidad urbana sostenible

3. LAS MEDIDAS DE ASISTENCIA E IMPULSO A LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

Como se ha señalado, la Comisión destacó la necesidad de prestar apoyo a la gestión de las entidades locales en su Comunicación sobre movilidad urbana sostenible de 2013. Al reconocer la complejidad del reto que asumen de avanzar hacia la consecución de una movilidad urbana sostenible, reiteró su compromiso de prestar asistencia en esta labor, al tiempo que realizó un llamamiento para que también los Estados miembros se comprometieran en el apoyo a la gestión local. En esta labor de apoyo en el territorio europeo, la Comisión ha actuado en tres ámbitos prioritarios que incluyen el fomento del intercambio de experiencias y buenas prácticas, y de la cooperación; el desarrollo de proyectos de innovación e investigación sobre desafíos concretos planteados en la movilidad urbana; y la financiación específica de la actuación en materia de movilidad urbana sostenible. Mediante esta labor, la Comisión ha desarrollado unas herramientas con las que facilitar la gobernanza multinivel, anunciada por ella misma como necesaria para convertir a la movilidad urbana en un sector que colabore en los objetivos comunes de desarrollo sostenible.

El fomento del dialogo y la cooperación entre ciudades, supone un ámbito de actuación mediante el que se mejora la capacidad de innovación y resolución de problemas, permitiendo que sea la práctica local el origen de actuaciones que pueden replicarse a escala europea⁴³. Una comunicación que permita el intercambio de lo local a lo local, dota a las ciudades de nuevas herramientas y capacidades más allá de las proporcionadas por los sistemas nacionales, de forma que se les atribuye un renovado protagonismo en una gestión multinivel en la que son pieza fundamental. De forma paralela, el dialogo y la cooperación generan una práctica común que conllevará un valor añadido de integración, y la generación de unas metas compartidas en materia de movilidad sostenible.

Con este objetivo de fomentar el dialogo y la cooperación en materia de movilidad urbana, la Comisión ha desarrollado diversas actuaciones entre las que destaca la creación del Observatorio de la Movilidad Urbana, mediante la plataforma virtual ELTIS⁴⁴. El Observatorio se estableció en el marco del Plan de Acción de Movilidad Urbana de 2009, con el objetivo de convertirse en una ventanilla única que permitiera el intercambio a escala europea de información, y experiencias relativas a movilidad urbana sostenible y transporte. La plataforma es accesible a los grupos o individuos con interés en la materia, lo que favorece el dialogo y la participación ciudadana, al tiempo que provee de información de interés para el desarrollo económico. Entre sus contenidos, resulta

especialmente interesante la sección dedicada a los PMUS, en la que se ofrece la información pertinente para que las autoridades locales puedan proceder a su desarrollo e implementación⁴⁵⁾.

Una acción como la del Observatorio de la Movilidad Urbana supone favorecer una gestión de la movilidad urbana en el territorio europeo utilizando la experiencia de abajo a arriba. De esta forma, se favorece el respeto a las competencias asumidas por las diferentes administraciones de los sistemas nacionales, al tiempo que se considera la amplia diversidad de respuestas requeridas en cada espacio urbano, que tienen que tener en cuenta diferencias geográficas, de vulnerabilidad al cambio climático, de desarrollo social y económico, o de tradición cultural, entre otros. En este sentido, resulta de interés la opinión del Parlamento Europeo, que en su Resolución de 2015 sobre movilidad urbana sostenible señaló su preocupación por que “la Comisión plantee desarrollar conceptos de transporte a escala europea que después deberán adaptarse a las circunstancias de cada Estado miembro; que, en lugar de adoptar un enfoque que vaya de lo general a lo particular, y teniendo en cuenta la necesidad de establecer normas y estándares comunes, sería preferible adoptar un enfoque que lleve de lo particular a lo general, poniendo en práctica en paralelo proyectos experimentales sobre el terreno que fomenten la innovación; y que, en consecuencia, apoya con firmeza la creación de plataformas para el intercambio de experiencias entre las partes interesadas a nivel local a fin de facilitar la difusión de los conceptos que hayan dado un buen resultado”⁴⁶⁾.

Conforme al texto transcrito, la preferencia expresada por la cámara no puede ser más clara a favor de la valoración de las competencias de las autoridades locales en la gestión multinivel de la movilidad urbana, así como del establecimiento de canales efectivos de intercambio. En consecuencia, la labor del Observatorio es apoyada por el Parlamento, que entiende que la competencia de la Comisión debe circunscribirse precisamente al tipo de apoyo que este instrumento ofrece, y que favorece el reconocimiento de la diversidad de grupos implicados, y de situaciones en las que se desarrolla la gestión de la movilidad sostenible⁴⁷⁾.

Además de la creación del Observatorio, cabe destacar otras acciones que favorecen el intercambio de información y experiencias. Por un lado, puede reseñarse la actividad desarrollada en el marco del programa URBACT, relativo a intercambio de buenas prácticas en materia de desarrollo urbano sostenible, y financiado por el Programa Europeo de Cooperación Territorial⁴⁸⁾. Mediante este programa se favorece el intercambio de soluciones sobre movilidad urbana que promuevan un desarrollo sostenible de las ciudades en el que se integren los factores sociales, económicos y ambientales. Por otro, merece la pena recordar que la Comisión señaló en su Comunicación de 2013 la importancia de seguir apoyando aquellos proyectos que ayuden a desarrollar un marcador europeo de movilidad urbana. El diálogo, el intercambio y la cooperación deben proveer y sustentarse sobre indicadores armonizados que evalúen la movilidad urbana en todo el territorio europeo, y la acción de la Comisión en este aspecto se ha dirigido al apoyo de los programas desarrollados con este objetivo.

A la actuación descrita para el fomento del intercambio y la cooperación, la Comisión ha unido su acción de apoyo para el desarrollo de proyectos de innovación e investigación sobre desafíos concretos planteados en la movilidad urbana. Los programas marco de investigación, particularmente en los últimos años el Horizon 2020, han sido el escenario en el que se han desarrollado diversos proyectos de innovación e investigación sobre transporte urbano. No obstante, en este ámbito destaca por los efectos obtenidos la iniciativa CIVITAS, puesta en marcha en 2002 por la Comisión⁴⁹⁾. Mediante esta iniciativa se ha creado una red de ciudades dedicada a la investigación e innovación sobre transporte urbano, de forma que supone una estructura de experimentación en la que desarrollar y

evaluar nuevas soluciones de gestión de la movilidad sostenible en las ciudades. También la iniciativa CIVITAS muestra una actividad multinivel, en la que la Comisión da soporte a una innovación generada en el ámbito urbano. Los desafíos en esta experiencia aparecen a la hora de comunicar los resultados en una forma coherente para todo el espacio europeo, y con el objetivo de servir de base para el desarrollo de productos maduros que puedan introducirse en el mercado. No debe, además, olvidarse que la Comisión tiene aquí la oportunidad de conectar los resultados obtenidos con su labor de iniciativa legislativa en ámbitos que fueron señalados en el epígrafe III de este capítulo, como las especificaciones técnicas en vehículos o infraestructuras, o la contratación pública limpia.

Por último, debe destacarse la labor de fomento de la movilidad urbana sostenible realizada a través de su financiación específica por el sistema europeo. Las oportunidades de financiación europea para proyectos de movilidad y transporte urbano son múltiples y diversas. La acción de financiación supone una genuina actuación de fomento de la movilidad urbana sostenible, mediante la que la UE favorece el cumplimiento de los objetivos ambientales y de crecimiento adoptados en la escala europea. Gran parte de los programas de financiación en los principales sectores de actuación de la UE pueden incluir alguna oportunidad de financiación de la movilidad urbana, dados los caracteres transversales que presenta, lo que ha llevado a la Comisión a realizar un esfuerzo de comunicación que facilite el acceso a la información de las vías de financiación útiles en esta materia⁵⁰.

Entre la financiación disponible, destaca la utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el desarrollo de proyectos de movilidad urbana. Sin duda esta financiación favorece una mayor cohesión en el territorio europeo, al contribuir a desarrollar soluciones de movilidad urbana sostenible en regiones más desfavorecidas, al tiempo que supone un impulso en estos territorios de los objetivos ambientales y climáticos. También la financiación de la red transeuropea de transporte se ha ocupado de programas de movilidad urbana, reconociendo la importancia de los nodos urbanos en esta red. La movilidad urbana debe considerarse también en su dimensión de conexión de una red europea de transporte, que se conecta a través de ciudades que son origen y destino. La financiación en este ámbito favorece, por tanto, una evaluación más integral de los diversos factores que inciden en la gestión de la movilidad urbana, y que se relacionan con los sistemas de conectividad con el territorio circundante.

FOOTNOTES

43

En este sentido, SUBIRATS HUMET ha destacado la importancia de mantener canales de innovación translocal e internacional para que las zonas urbanas avancen en “procesos de sustentabilidad social y urbana” (SUBIRATS HUMET, 2014: 28).

44

Para mayor información, ver <https://www.eltis.org/>

45

En la plataforma ELTIS se integró el anterior portal de Planes de Movilidad, en su proceso de convertirse en una ventanilla única mediante la que facilitar el acceso a la información completa e integral.

46

Considerando X de la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015, sobre movilidad urbana sostenible (2014/2242 [INI]), *DO*, C 399/11, de 24 de noviembre de 2017, pp. 10-20.

47

Ibidem, pars. 9 y 59.

48

Para mayor información, ver <https://urbact.eu/>

49

Para mayor información, ver <https://civitas.eu/>

50

Así, por ejemplo, puede consultarse la diversidad de fondos disponibles en <https://www.eltis.org/resources/eu-funding>

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

V. Consideraciones finales

V. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha señalado a lo largo del presente estudio, la adecuada gestión de la movilidad urbana sostenible genera efectos sinérgicos que inciden en la consecución de objetivos de desarrollo sostenible a escala europea. Es por ello, que supone una pieza clave para el cumplimiento de los propósitos generales establecidos por la UE para el conjunto del territorio, lo que explica el interés de ésta para actuar en la promoción de una movilidad urbana sostenible, pese que se trate de un ámbito en el que los sistemas nacionales, y particularmente las autoridades locales, mantienen el protagonismo competencial. Los resultados de la función estratégica y programática general de la UE, así como la competencia normativa en sectores concretos como la política de transportes o la acción climática, quedan condicionados por los efectos de las elecciones que las ciudades adopten en el ámbito de la movilidad. A esto se añade que el proceso de urbanización que se produce en el territorio europeo incrementa la transcendencia de la gestión de la movilidad urbana, y su incidencia en aspectos generales del sistema europeo. Ante esto, el interés de la UE en este ámbito resulta claro, aunque también el reconocimiento de que nos situamos en un área de actuación en la que no cabe sino una gestión multinivel, articulada mediante el principio de cooperación leal. Responder al reto de la movilidad urbana sostenible supone responder al reto de una gobernanza multinivel coherente e integrada.

Como respuesta a este reto, la UE ha diseñado un paquete de medidas mediante el que prestar asistencia a las entidades locales para que promuevan la movilidad urbana sostenible. Probablemente se requiere un mayor ámbito temporal para poder evaluar adecuadamente la incidencia de la actuación de la Comisión en la gestión de la movilidad urbana en el territorio europeo, pero cabe apuntar que las herramientas de comunicación y apoyo desarrolladas están generando intercambios con resultados positivos para la consecución de los fines planteados. Quedan pendientes los interrogantes de los efectos a largo plazo de esta actuación, pero también de si favorece una gestión multinivel con tendencia de arriba abajo, o si son suficientes las vías de participación de las ciudades en la elaboración de las directrices europeas. La Comisión ha adoptado una aproximación asistencial, en la que los principales elementos programáticos se fijaban en el espacio europeo, y las autoridades locales recibían la ayuda para implementarlos. En un territorio en el que el protagonismo de las ciudades es cada vez mayor, parece oportuno debatir la conveniencia del reforzamiento de aquellos espacios de colaboración en los que las soluciones adoptadas en los núcleos urbanos puedan ser las generadoras de las directrices a replicar.

Movilidad urbana sostenible y acción administrativa [Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano]. 1ª ed., noviembre 2019

Primera parte: movilidad sostenible y derecho

Capítulo 3. La acción de la Unión Europea para la promoción de la movilidad urbana sostenible en Europa (ROSA GILES CARNERO)

VI. Bibliografía citada

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- CAVOSKI, A., "The unintended consequences of EU Law and policy on air pollution", *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, núm. 26, (2017), pp. 255-265.
- COMISIÓN EUROPEA: *Movilidad urbana sostenible. Política europea, práctica y soluciones*, Dirección General de Movilidad y Transportes, Luxemburgo, 2017.
- FEHLING, M. Movilidad sostenible en áreas urbanas: conceptos legales e instrumentos, en Boix Palop, A. y Marzal Raga. R. (eds.). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2014, pp. 107-130.
- FORTES MARTÍN, A. Territorio, urbanismo y movilidad. Posición, disposición y predisposición del territorio urbano ante el fenómeno de la movilidad sostenible, en Jiménez de Cisneros Cid, F.J. (dir.). *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 867-895.
- HALPERN, C., "Urban Mobility: What Role for the European Union? Explaining Dynamics of European Union Policy Design Since 1995", *European Planning Studies*, vol. 22:12, (2014), pp. 2526-254.
- MOREU CARBONELL, E. Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible, en Boix Palop, A. y Marzal Raga. R. (eds.). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2014, pp. 79-90.
- NIJKAMP, P. y KOURTIT, K., "The 'New Urban Europe': Global Challenges and Local Responses in the Urban Century", *European Planning Studies*, vol. 21:3, (2013), pp. 291-315.
- PAZOS-VIDAL, S.: *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*, Routledge, Londres-Nueva York, 2019.
- SUBIRATS HUMET, J. Las políticas urbanas en el cambio de época. Desarrollo sostenible y transformación social, en Boix Palop, A. y Marzal Raga. R. (eds.). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València,

Valencia, 2014, pp. 23-36.

© 2019 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Antonio Fortes Martín]© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited