Hacia una movilidad urbana sostenible, inteligente e inclusiva*

Marc Tarrés Vives
Profesor agregado de Derecho Administrativo (acreditado TU).
Universitat de Barcelona
(marc.tarres@ub.edu)

SUMARIO. 1. El impacto de la pandemia en la movilidad urbana y la necesaria consecución de los ODS de la Agenda 2030 como elemento principal para un escenario post-COVID. 1.1. La Agenda 2030 ante un acontecimiento inesperado. 1.2. La Agenda 2030, la Agenda Urbana Española y la Estrategia de Movilidad. 1.3. Riesgos para la Agenda 2030 y el papel de los entes locales. 1.4. El agravamiento de la financiación del transporte urbano. 1.5. Percepciones, evidencias y nuevas realidades en la movilidad urbana. **2. Movilidad como NUEVO PARADIGMA.** 2.1. La movilidad como concepto polisémico. 2.2. El transporte y la infraestructura como (viejo) paradigma. 2.3. La movilidad como (nuevo) paradigma. 2.4. La movilidad es una cuestión también de buena regulación. 2.5. La movilidad sostenible: movilidad inteligente y sin emisiones. 2.6. La movilidad como competencia municipal. La gestión necesariamente supramunicipal. **3. Instrumentos locales para una movilidad acorde con los ODS de la Agenda 2030.** 3.1. Las zonas de bajas emisiones: su tránsito hacia la previsión legal y aspectos problemáticos en su aplicación. 3.1.1. Origen. 3.1.2. Recepción en España. 3.1.3. Su previsión en la Ley de cambio climático y transición energética. 3.1.4. Las ZBE de Madrid y Barcelona. 3.2. La gestión de la distribución urbana de mercancías. 3.3. Administración local, plataformas digitales y operadores de la Movilidad como Servicio (MaaS). **4. A modo de conclusión: la Agenda 2030 como oportunidad para una movilidad inclusiva. 5. Bibliografía.**

* Este trabajo es resultado de las actividades del proyecto de investigación concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación titulado "Nuevas regulaciones e innovaciones en el transporte urbano de vehículos de turismo" –NURETU- (Ref. PGC2018-098731-B-100).

1. El impacto de la pandemia en la movilidad urbana y la necesaria consecución de los ODS de la Agenda 2030 como elemento principal para un escenario post-COVID

1.1. La Agenda 2030 ante un acontecimiento inesperado

Las ciudades españolas –y no solo ellas- se han visto sacudidas por los efectos de la COVID-19. A finales del aciago año 2020, quedaba claro que la pandemia, con mayor o menor intensidad, se había extendido por doquier sin atender a número de habitantes y densidades de población. Hasta los municipios más recónditos de nuestra geografía han conocido casos de contagios. Sin que corresponda tratar aquí cómo llegó el virus a España, sí puede afirmarse que los elementos de movilidad interna en ámbitos urbanos con gran actividad fueron, junto a la falta de contención en el ámbito sociosanitario, los elementos clave que explican el ascenso incontrolado de la pandemia en sus primeros momentos[1]. Sin embargo, si las ciudades han sido protagonistas en la propagación de la pandemia, también han resultado fundamentales en la estrategia para hacerle frente[2].

El confinamiento establecido en España por la declaración del primer estado de alarma comportó una reducción de la movilidad en todos los ámbitos, y a unos extremos que habrían sido difíciles de concebir con anterioridad al 14 de marzo de 2020[3]. A inicios de 2021 y con la vacunación ya en marcha, la movilidad sigue estando restringida o muy limitada, al igual que los contactos sociales. La magnitud de los efectos se ha sentido y aún va a notarse durante un tiempo más amplio de lo deseable. Y, no cabe duda, la movilidad urbana ha sido y va a ser uno de los ámbitos en que esos

1. Al respecto resultan altamente ilustrativas las tablas y mapas elaborados desde el Instituto de Salud Carlos III que pueden consultarse en: https://coviddifusion.iscii.es/fdd/.
2. Véase el documento de análisis elaborado por el Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal) *¿Supone la COVID-19 una amenaza para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en España?* (octubre 2020). Disponible en:
https://www.isglobal.org/es/-/-supone-la-covid-19-una-amenaza-para-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en-espana-.
3. El Observatorio del Transporte y la Logística en España editó a finales de 2020 el Informe "Movilidad y Transporte en tiempos de COVID-19" (diciembre 2020), en el que se indica que en la primera semana tras la declaración del primer estado de alarma la movilidad se situó en un nivel de apenas el 37 % (en términos de viajeros-km) en comparación con los niveles correspondientes a una semana tipo de referencia, llegando a ser del 27 % en la semana de hibernación (semana del 30 de marzo). En el caso, por ejemplo, del transporte público urbano colectivo los descensos se situaron en más de un 80 %. Puede consultarse en: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/OTLE/otle2020_informe_monografico_covid19_1.pdf.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

efectos se van a manifestar de un modo más claro, acelerando, sea dicho ya, las tendencias hacia los cambios que desde hace algún tiempo se venían exigiendo en documentos destacados como es el que nos incumbe en este volumen: la Agenda 2030.

1.2. La Agenda 2030, la Agenda Urbana Española y la Estrategia de Movilidad

La Agenda 2030 (ONU, 2015), que contiene los conocidos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fijó a su vez el ritmo con relación a la posterior Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano (Hábitat III) que se celebró en Quito en octubre de 2016. Si bien el conjunto de los ODS eran relevantes para aquella cumbre, el resultado final, plasmado en la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017), puso en evidencia la importancia del ODS 11 fijado en la Agenda 2030 y que tiene como reto "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles". En España dicho reto se traduce en dos importantes documentos.

El primero es la Agenda Urbana Española (AUE) de 2019, un documento estratégico que busca un desarrollo equitativo, justo y sostenible de sus áreas urbanas y metropolitanas. Dentro de la AUE se definen, entre otras, las medidas vinculadas al ámbito (amplio) de la movilidad que deben aplicarse para lograr los objetivos fijados. La primera de aquellas es prevenir y reducir el impacto del cambio climático, disminuyendo la contaminación atmosférica y las emisiones de CO_2 conforme a los objetivos del Acuerdo de París (2015), y limitar la dependencia energética. En consonancia con ello, la Unión Europea se ha comprometido a alcanzar la neutralidad del carbono en 2050. Para el logro de esos objetivos la AUE apuesta, de un lado, por limitar la urbanización dispersa y con baja densidad, zonificada por usos que suponen una alta demanda de movilidad motorizada basada en el vehículo privado, y, de otro, por favorecer y promover la ciudad de proximidad (intermedia) reduciendo el vehículo privado, fomentando las vías ciclistas y ampliando los espacios disponibles para el peatón. De ahí, pues, la íntima ligazón que se ofrece entre la Agenda 2030 y el desarrollo de las agendas urbanas que se está llevando a cabo, en el caso de nuestro país, en todos los niveles territoriales (estatal, autonómico y local).

El segundo documento que subraya el importante papel de la movilidad en la consecución de los ODS es la "Estrategia de Movilidad segura ·

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

sostenible · conectada · 2030"[4]. Hecho público en septiembre de 2020, el texto del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) –cuya nueva denominación constituye toda una declaración de principios[5]- pone el énfasis ya no en las infraestructuras de transporte, sino en la "movilidad como servicio" (*Mobility as a Service* – MaaS)[6]. La Estrategia de Movilidad impacta plenamente sobre seis de los diecisiete ODS: ODS 3, "Salud y bienestar"; ODS 7, "Energía asequible y no contaminante"; ODS 8, "Trabajo decente y crecimiento económico"; ODS 9, "Industria, innovación e infraestructura"; ODS 13, "Acción por el clima"; y, por supuesto, el ODS 11 "Ciudades y comunidades sostenibles". La referida Estrategia tiene como pilares la seguridad, la sostenibilidad y la conectividad, desarrollándose en nueve ejes con más de 40 líneas de actuación y más de 150 medidas concretas. De entre los ejes queremos destacar, en lo que aquí nos incumbe, los de la movilidad para todos (1), la movilidad segura (3), la movilidad de bajas emisiones (4) y la movilidad inteligente (5). Aspectos como la accesibilidad, la intermodalidad o la integración digital permiten atisbar cambios profundos en la movilidad urbana, que previsiblemente comportarán transformaciones sociales de calado. Pero, además, el acontecimiento de la pandemia ha puesto en evidencia no solo la necesidad, sino también la urgencia de atender a la seguridad sanitaria en el transporte urbano colectivo.

4. Disponible en: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/20200917_Ddebate_(doble_p)vf2.pdf.

5. El cambio de nombre del Ministerio de Fomento se justifica por un cambio de paradigma "que incorpora la movilidad como un concepto más amplio que engloba no solo aquello que es inherente al transporte desde una perspectiva tradicional -el desplazamiento de personas o bienes, entre un origen y un destino, consumiendo recursos cuantificables-, sino que además incluye todos aquellos condicionantes, necesidades, motivaciones y percepciones de los individuos, situando al ciudadano y al usuario en el centro de todo el sistema". Ibídem, p. 35.

6. "MaaS" es un concepto de movilidad multimodal que tiene por finalidad poner a disposición de los usuarios, a través de una plataforma única, todas las ofertas de transportes, buscar itinerarios multimodales y reservar de una sola vez uno o varios medios de transporte que sean necesarios para el desplazamiento. Así, es posible combinar múltiples medios (transporte colectivo, taxis, VTC, vehículo compartido, medios de movilidad personal…), lo cual supone poder alternar de manera coordinada medios públicos y privados de transporte. La ventaja es que desde el punto de vista de la oferta pueden proponerse, a partir del perfil del solicitante, soluciones personalizadas en atención a los medios y al precio resultante. En otras palabras, la plataforma, más allá de ser un mero intermediario, puede disponer de servicios propios de movilidad o adquirir servicios de movilidad a diferentes operadores de transporte, que luego revende. Véase más adelante el apartado 3.3 del capítulo 3 de este trabajo.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

1.3. Riesgos para la Agenda 2030 y el papel de los entes locales

Se ha advertido, sin embargo, que la COVID-19 no deja de suponer una amenaza para el logro de los ODS contenidos en la Agenda 2030[7], pero tal como ha señalado el secretario general de la ONU, António Guterres, su no cumplimiento puede hacer que la perturbación de las economías, las sociedades y las personas causada por la pandemia palidezca en comparación con lo que nos depara la crisis climática[8]. En este sentido, uno de los impactos indirectos como consecuencia de la crisis socioeconómica derivada de la pandemia (junto a la caída histórica del PIB, el incremento acelerado del desempleo, la vulnerabilidad social y la tensión fiscal) es el riesgo de retorno a modelos tradicionales de crecimiento y movilidad, lo que amenazaría directamente la Agenda Mundial de Acción por el Clima[9].

El transporte –y en consecuencia la movilidad- ha sido, como se ha dicho, uno de los ámbitos más afectados por la pandemia, incidiendo, especialmente con la drástica caída del tráfico aéreo, en sectores clave de nuestra economía como el del turismo. Tal como reconoce la Comisión Europea, la pandemia ha causado graves perjuicios en todo el sector del transporte, de tal modo que, en el contexto de la recuperación de esta grave crisis, "el apoyo público debe ayudar a *reconstruir para mejorar* y a dar el salto a un futuro sostenible y más inteligente"[10] (cursiva nuestra). Veremos más adelante en qué medidas piensa la Comisión para alcanzar no ya únicamente un transporte sostenible e inteligente, sino también resiliente e inclusivo. En lo que atañe concretamente al ámbito local los operadores de transporte público se han visto gravemente afectados, pero han mantenido la prestación del servicio. En el momento álgido de la pandemia –finales de marzo de 2020- se les exigió por parte del MITMA, en la función que tenía atribuida en el primer estado de alarma, que

7. Según un comentario publicado en la revista *Nature* (julio 2020), "dos tercios de las 169 metas –de la Agenda 2030- están amenazadas como consecuencia de esta pandemia, o no muy bien posicionadas para mitigar su impacto". Disponible en: https://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-020-01999-x/d41586-020-01999-x.pdf.

8. Son diferentes declaraciones publicadas en https://news.un.org/es/ y que suponen una clara advertencia de que la pandemia COVID-19 no puede significar la excusa para retrasar los ODS, sino que son el camino a seguir para una sólida recuperación. Sobre las dificultades que para Naciones Unidas supone llevar a cabo la Agenda 2030, véase el aporte de Anna Ayuso (2020).

9. *Vid.* el documento citado en nota 2.

10. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro", Bruselas 9.12.2020, COM (2020) 789 final, p. 2. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.

mantuvieran en funcionamiento, aunque reducidos, los servicios esenciales, y que los restablecieran a medida que disminuyeran las restricciones de movimiento[11]. Con las medidas adoptadas tras el segundo estado de alarma de 25 de octubre de 2020 y con las limitaciones impuestas por las diferentes comunidades autónomas, el transporte público en las ciudades españolas está lejos de haber recuperado el número de usuarios anteriores al 14 de marzo de 2020, y ha seguido viéndose afectado durante el primer semestre de 2021 por las medidas intermitentes que han ido siendo adoptadas.

En el caso de las ciudades españolas como, entre otras, Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla –y así ha sido en todas las principales ciudades europeas-, pese a que el número de usuarios de transporte público ha descendido de manera abrupta, se ha mantenido –e incluso incrementado-, como decíamos, la prestación del servicio a fin de evitar un mayor colapso económico y para garantizar el desplazamiento de la población por motivos laborales. La pérdida de vigencia en verano de 2020 del estado de alarma, establecido por el Real Decreto 463/2020, supuso un intento de vuelta a la normalidad que pronto, tras la finalización del atípico periodo vacacional y el inicio del curso escolar, se mostró más aparente que real. Así lo atestiguó la aprobación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaraba nuevamente, pero con sustanciales diferencias respecto al anterior del mes de marzo, el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. El preámbulo de la nueva norma reguladora de ese estado de alarma, con prórroga autorizada hasta las 00:00 horas del 9 de mayo de 2021[12], refería lo siguiente: "Entre las intervenciones no farmacológicas establecidas por los organismos internacionales, destacan algunas medidas dirigidas a evitar la agrupación de personas sin relación de convivencia y mantener el distanciamiento entre ellas, así como *reducir la movilidad de las poblaciones*, ya que esta favorece de forma importante la circulación del virus SARS-CoV-2 entre los distintos territorios" –cursiva nuestra-. Como es conocido, han sido las comunidades autónomas las que dentro de su ámbito territorial han establecido, con mayor

11. Orden TMA/306/2020, de 30 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre reducción de servicios de transporte de viajeros durante la vigencia del Real Decreto-ley 10/2020. Debe señalarse que la reducción de la oferta de servicios de transporte de viajeros de carácter urbano y periurbano se estableció tanto para los servicios de titularidad pública, como para los servicios sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (caso del taxi).

12. Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 (BOE de 4 de noviembre de 2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

o menor justificación en su decisión[13], las correspondientes limitaciones de circulación y reunión[14]. Tanto el papel asignado a los entes locales como su participación en la toma de decisiones por parte de las llamadas autoridades delegadas ha sido casi marginal, y su margen de opción se ha visto constreñido en algunos territorios autonómicos[15].

Las consecuencias, no únicamente sanitarias, sino también sociales, económicas y seguramente políticas, han hecho mella en la población urbana y, aunque finalmente quedemos inmunizados frente al virus, es difícil concebir una vuelta a la "normalidad" anterior al día 14 de marzo de 2020. Es más, no habrá regreso al pasado. La experiencia vivida nos permite por ahora observar hechos y atisbar cambios en un futuro inmediato, algunos de ellos muy ligados a la movilidad y al papel que han de tener las entidades locales y muy especialmente las ciudades. En efecto, no es una cuestión menor a este propósito volver a insistir en que en la gestión de la COVID-19 los representantes locales –y no porque ellos así lo quisieran– han sido prácticamente soslayados en la toma de decisiones, mostrándose la insuficiencia del poder local[16]. En un primer momento, con el estado de alarma de marzo, lo fueron por la Administración General del Estado, y luego, de idéntica manera, por las propias administraciones autonómicas. Alcaldesas y alcaldes han expresado su queja de que, sin poder codecidir, tampoco apenas

13. La problemática que plantea la adopción de decisiones públicas en entornos de incertidumbre científica como el vivido durante la COVID-19 ha puesto en evidencia la insuficiencia institucional que han revestido las decisiones adoptadas sobre el conocimiento experto. Al respecto, véase Esteve Pardo (2020). Esa carencia institucional no significa la ausencia de los expertos que, por lo demás, han estado bien presentes en el mismo escenario público, lo que viene a significar es la "oscura esfera de la excepción" en la toma de decisiones, tal como ha advertido Di Cesare (2020).

14. No está de más recordar la confusión generada por diferentes resoluciones judiciales en lo que atañe a la ratificación de las medidas adoptadas por las CC. AA. en verano de 2020, tras la pérdida de vigencia del primer estado de alarma. Ello llevó a la oportuna modificación de los artículos 8 y 10 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa mediante la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. De acuerdo con su disposición final 2.2, las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia pasan a conocer de la autorización y ratificación judicial "de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente". Otra cuestión son las posibles extralimitaciones de aquellas medidas, lo que ha sido tratado desde la doctrina. Así, por ejemplo, Fernández de Gatta (2021).

15. Véase Velasco Caballero (2020).

16. Tal como advierten T. Font i Llovet y A. Galán Galán, "la noción de autonomía local, según su concepción europea actual, no es hoy suficiente para hacer frente a las aspiraciones y a las necesidades de las comunidades ciudadanas, en las grandes aglomeraciones urbanas que llamamos ciudades". Véase Font y Galán (2020: 44).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

se les hubiera consultado para la adopción de decisiones que afectaban a sus ciudades en sus múltiples actividades de servicios, con especial incidencia sobre centros comerciales, establecimientos deportivos, bibliotecas y, entre otros, bares y restaurantes[17]. No es difícil pensar que el discurso de la Europa de las Ciudades y de su capacidad de liderazgo hacia el futuro puede haber quedado cuestionado por el modo en que (no) han gestionado la pandemia[18] frente a un Estado que ha salido reforzado[19].

1.4. El agravamiento de la financiación del transporte urbano

Según la propia Comisión Europea, al informar sobre el impacto de la COVID-19 en el sector del transporte, a 15 de noviembre de 2020 las tendencias de movilidad para los ejes del transporte público (metro, autobús y tren) eran del -46 % en Holanda, -45 % en Italia, -28 % en España y Alemania, y -46 % en Francia. No obstante –se destaca-, "la mayoría de las empresas de transporte público, ya sean públicas o privadas, mantuvieron un alto nivel de servicio en la medida de lo posible (entre el 70 y el 100 por ciento de la oferta normal)"[20]. En el caso de las grandes ciudades (Madrid o Barcelona) esos porcentajes de caída han sido notablemente superiores, bordeando el 50 %. Además, sus operadores públicos han tenido que asumir unos costes añadidos que se suman al tradicional problema de financiación del transporte público urbano. La circunstancia vivida ha puesto de relieve la inexistencia de un marco legal estable que garantice esa financiación a los municipios españoles, obligados por la legislación local a establecer servicios de transporte urbano. Actualmente, desde hace tres

17. El confinamiento y la interrupción del contacto social han sido determinantes para la interrupción de la actividad económica y del tráfico jurídico. Una interesante consideración al respecto la realiza García-Pita (2021: 25 y ss.).

18. El papel de la ciudad sigue siendo el de un actor político principal; no obstante, habrá que analizar si el dilema -planteado por Jean-Bernard Auby con cita del gran historiador Fernand Braudel- entre la ciudad "dentro" del Estado y la ciudad "en lugar del Estado" ha sido resuelto tras la pandemia a favor del primer término. Véase Auby (2020: 190-191, 2018). Sobre la relación entre ciudad y Estado, Font i Llovet advierte que el segundo (en el caso de modelos de descentralización política) viene integrado por dos niveles estatales con poder legislativo, central y autonómico, y no debería descartarse "la relación pinza del Estado central+ciudad contra el Estado regional [sic] o ente infraestatal". Véase Font (2019: 133).

19. No deja de resultar un tanto sorprendente ver cómo el término gobernanza, tan caro y reivindicado tanto desde el ámbito local como también desde entes supranacionales, como testimonio de un gobierno, de una administración que se justificaban por sí, sin "esencia estatal", y realizado a través del consenso y de la fuerza de la discusión real, ha terminado por mostrarse utópico. Véase al respecto Maier (2015: 305).

20. Véase el *Commission Staff Working Document* SWD (2020) 331 final que acompaña la Comunicación de la Comisión citada en la nota 10, p. 37. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_2&format=PDF.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

décadas, existen unos contratos-programa que garantizan por parte del Estado unas aportaciones previsibles para Madrid, Cataluña y Canarias. Aparte, el Estado otorga unas subvenciones específicas para determinadas áreas metropolitanas españolas, que son las correspondientes a los ámbitos de actuación del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, de la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona y de la Autoridad del Transporte Metropolitano de Valencia, así como de la Comunidad Autónoma de Canarias. Véase en este sentido el Real Decreto 916/2020, de 20 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones destinadas a la financiación del transporte público regular de viajeros de Madrid, Barcelona, Valencia y las islas Canarias (*BOE* de 21 de octubre de 2020). Respecto a los otros ayuntamientos, el Estado les concede la llamada subvención al déficit de explotación contenida en los Presupuestos Generales del Estado. Esa financiación se complementa junto a la de las respectivas comunidades autónomas, la mayoría de las cuales tienen leyes que, según diferentes modelos, sí prevén la financiación del transporte urbano de su territorio (p. ej., en Cataluña, la Ley 21/2015, de financiación del sistema de transporte público). Se trata, en definitiva, de un sistema de financiación que ha sido denunciado como desigual, irregular e imprevisible[21]. Y constituye, sin duda, uno de los retos más destacados de la anunciada nueva Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte[22], a la espera de la cual se han ido adoptando medidas extraordinarias como fue en junio de 2020 la aprobación del Fondo de transporte[23].

1.5. Percepciones, evidencias y nuevas realidades en la movilidad urbana

La población, especialmente la de las grandes urbes, también ha sido testigo de una ciudad diferente gracias al periodo más estricto de confinamiento do-

21. Es el caso de la Asociación de empresas gestoras de los transportes urbanos colectivos (https://www.atuc.es/).

22. En el *BOE* de 18 de noviembre de 2020 se hacía público el anuncio de licitación de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para el Servicio de apoyo técnico para la redacción del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y financiación del transporte. En el momento de cierre de pruebas (14 de mayo de 2021) aún no había sido dado a conocer el texto del Anteproyecto de la nueva Ley. Entretanto han sido publicadas relevantes aportaciones como la realizada por el grupo de expertos del Think Tank Movilidad de la Fundación Corell con el documento *Bases para la Ley General de Movilidad Sostenible* (Madrid: 2021).

23. El Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, regula la creación del Fondo COVID-19, por el que se destinaron 800 millones de euros a las CC. AA. con el fin de garantizar la continuidad de la prestación del servicio público de transporte, aliviando la necesidad de liquidez de los operadores. También se reconoce la necesidad de financiar el déficit extraordinario que ha sufrido el transporte público motivado por las medidas adoptadas durante el estado de alarma para hacer frente a la crisis sanitaria.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

miciliario durante las diferentes modalidades de excepción vividas en las capitales europeas. Una ciudad sin vehículos, sin ruido de tráfico, sin contaminación y, por tanto, con despertares silenciosos, con cielos libres de partículas, con un aire respirable y, por qué no decirlo, con unos verdes primaverales nunca vistos. Lástima que durante semanas los niños –no solo en España- no pudieran pasear por las avenidas arboladas y los parques. Estos últimos han mostrado su valor incuestionable y la necesidad de la ampliación de los espacios verdes urbanos, ya que las ciudades que cuentan con ellos resultan ser más resilientes ante fenómenos naturales extremos, como olas de calor o lluvias torrenciales, así como ante determinadas enfermedades causadas por los efectos de la congestión urbana, teniendo un efecto positivo sobre la salud[24].

Sin embargo, más allá de estas percepciones, lo cierto es que durante la pandemia se han producido evidencias sobre las bondades de un menor tráfico en la salud de las personas[25] y notables cambios en los hábitos diarios de al menos una parte de la ciudadanía. Algunas de esas transformaciones eran anunciadas y esperadas, como es el caso del teletrabajo[26], que comporta una menor actividad presencial en oficinas y, en consecuencia, supone una reducción de la movilidad. Sin embargo, el teletrabajo no explicaría por sí solo la drástica bajada del número de usuarios de los transportes públicos urbanos colectivos una

24. Véase Pitarch-Garrido *et al.* (2020: 170).

25. Así lo refiere, por ejemplo, en el caso de la ciudad de Barcelona, el documento "Aprenentatges en qualitat de l'aire", editado por la Agencia de Salud Pública de Barcelona. Allí se señala que la brusca caída de la contaminación en la ciudad durante los dos meses de confinamiento (Fase 0) supuso una reducción del tráfico del -75 % y de NO2 del -43 %, y ha tenido un "impacto pequeño" en mortalidad –en comparación con la causada por la COVID-19-: habría evitado "solo" unas 15 muertes. No obstante, seguidamente añade que "en cambio si la reducción de la contaminación durante el confinamiento se mantuviese de forma permanente, se estima que se evitarían cada año alrededor de 800 muertos en la ciudad". Más significativa si cabe es la información que se da sobre estudios preliminares, indicando que la contaminación del aire en las ciudades podría haber influido en el impacto de la COVID-19 ("las ciudades con más contaminación del aire podrían sufrir una COVID-19 más severa que otras ciudades con mejor calidad del aire"). Documento disponible en:
https://www.aspb.cat/noticies/covid19-aprenentatges-qualitat-aire/.

26. Se puede presumir que el teletrabajo puede tener un impacto en la demanda de transporte urbano de viajeros, principalmente durante las horas punta, y, por tanto, debería permitir aliviar la congestión y otras externalidades ambientales. La pandemia en todo caso ha mostrado grandes diferencias en la prevalencia del teletrabajo entre los Estados de la UE y también en los diferentes sectores y ocupaciones. En muchos países de la UE, incluida España, más de la mitad de los trabajadores que empezaron a trabajar desde casa con motivo de la COVID-19 no tenían experiencia previa con el teletrabajo. Antes de 2020 la proporción de empleados que realizaban teletrabajo regular u ocasional (en áreas urbanas y no urbanas) era más alta en Dinamarca (37 %), Finlandia (33 %) y los Países Bajos (30 %); por el contrario, el porcentaje de trabajadores a distancia en Europa central y en los países mediterráneos era comparativamente mucho más bajo. Sobre los efectos de la pandemia en el teletrabajo, véase: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc120945_policy_brief_-_covid_and_telework_final.pdf.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

vez levantado el confinamiento domiciliario. De manera paradójica, aunque no del todo sorpresiva, se ha observado un retorno del vehículo privado (por obvias razones de protección contra el contagio) a los niveles previos a la pandemia con sus respectivos índices de contaminación atmosférica, y ello pese a que en ciudades como Barcelona, junto a la aplicación de la primera fase de su Zona de Bajas Emisiones[27], se aprovechó el periodo del primer estado de alarma para la realización de intervenciones llamadas de "urbanismo táctico"[28], que han supuesto actuaciones en la vía pública mediante la eliminación de carriles de la calzada y su peatonalización con meras señales de pintura o elementos varios, entre los que se cuentan las conocidas barreras New Jersey. Se trata de unas actuaciones no exentas de polémica, ya que, mientras para quienes las promueven son un modo de ganar el espacio público para la ciudadanía, para otros no dejan de ser una chafarrinada. Sin embargo, lo que por ahora se ha mostrado es su falta de efectividad en la reducción del tráfico de automóviles de turismo, que ha incrementado su densidad en las vías no afectadas. Y a esto último hay que añadir la relevancia adquirida por los vehículos de distribución de mercancías (DUM) a raíz del crecimiento del comercio electrónico junto a la aparición y al progresivo aumento de los llamados vehículos de movilidad personal (VMP) y su progresiva siniestralidad[29].

Finalmente, si algo ha mostrado también la pandemia son las diferencias entre países (¿entre culturas?) en el modo de gestionar los riesgos de contagio a través de las tecnologías de la información[30]. Las posibles

27. Zona de Bajas Emisiones que incluye la mayor parte del municipio y que fue aprobada mediante la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire. Publicada en la Gaceta Municipal de 31 de diciembre de 2019.

28. El término "urbanismo táctico" se inspira, en palabras de Mike Lydon, "por una entrada de blog de julio de 2010 acerca de la *peatonalización* de Times Square. En la introducción, el autor describe los esfuerzos del Departamento de Transporte como *intervenciones tácticas* y *jaqueos*. Fue la primera vez –añade- que vi tales términos usados en el contexto del ambiente construido y me pareció describir perfectamente no solo el proyecto Greenlight for Broadway sino que también una gran cantidad de otras intervenciones similares y de bajo costo". Véase Lydon (2012).

29. Vehículos definidos en el Anexo II.A del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. Su reciente modificación por el Real Decreto 970/2020 ha supuesto que los VMP requieran para poder circular del certificado de circulación que garantice el cumplimiento de los requisitos exigibles por la normativa nacional e internacional recogidos en su manual de características, así como su identificación. Al ser definidos formalmente como vehículos, tienen prohibida su circulación por las aceras y por las zonas peatonales. De igual modo se les prohíbe circular por travesías, vías interurbanas y autopistas y autovías que transcurran dentro de poblado, así como también en túneles urbanos.

30. En los países asiáticos se ha extendido con la pandemia la recopilación de datos personales, incluso la evaluación de los ciudadanos, hasta convertirse en habitual. Algo, por el

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

deficiencias de gestión que se han mostrado en Europa durante estos meses seguramente tienen mucho que ver con el recelo[31] e insuficiente uso de las nuevas tecnologías. Se ha mostrado crudamente la inexistencia para los ciudadanos de plataformas digitales públicas que seguramente hubiesen permitido un adecuado tratamiento de datos respecto a la movilidad durante la pandemia, aunque la existencia de un marco normativo muy cuidadoso con la protección de los datos personales[32] quizás no hubiese permitido, en

momento, impensable en la mayoría de países europeos, aunque se ha planteado claramente el dilema entre confinamiento o vigilancia digital.

31. Las certeras consideraciones del filósofo francés Julien Freund a finales de la década de los ochenta del pasado siglo ayudan hoy, en Europa, a entender ese recelo. Así, advertía cómo "con la tecnología asistimos al siguiente fenómeno: la tecnología deja de ser un pensamiento servil. Se presenta a sí misma como fin y quiere imponer sus fines a las otras actividades que tienen ya sus fines propios, como la política y la economía. En la medida en que la tecnología entra en concurrencia y acaso también en lucha con los fines de lo político, de lo económico, de lo religioso o lo artístico. En esta perspectiva contemplo el desarrollo probable de la economía del futuro". Véase Freund (2019: 116-117).

32. Véase a modo de ejemplo la STS 332/2020, de 6 de marzo, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sobre el recurso planteado contra el RD 1076/2017, por el que se establecen normas complementarias al Reglamento de la LOTT. Entre las medidas previstas se establecía la obligación a los titulares de autorizaciones VTC de comunicar electrónicamente los datos relativos a cada servicio, que quedaban archivados sin límite temporal en un registro nacional habilitado por la Dirección General de Transporte Terrestre. La Sentencia, con un voto particular, considera que aquella comunicación debe considerarse desproporcionada, pues los datos cuya remisión se exige van más allá de los necesarios para conseguir la finalidad pretendida, ya que "la información que la empresa titular está obligada a remitir a la Administración no solo comprende el itinerario contratado sino también los datos del usuario (nombre y número del documento nacional de identidad o código de identificación fiscal del arrendatario), creándose con ellos un registro nacional. Se establece así una obligación de comunicación de datos personales de los usuarios del servicio que carece de justificación en relación con la finalidad perseguida, pues dicha información resulta irrelevante para controlar los desplazamientos del vehículo, creándose, sin embargo, una base de datos a nivel nacional que permite establecer patrones de conducta en relación con la movilidad y la utilización del servicio de este transporte urbano de personas físicas perfectamente identificadas, lo cual no solo puede desincentivar la utilización de este servicio sino que tiene una clara incidencia en la esfera de derechos protegidos por la normativa de protección de datos". En el voto particular formulado por el magistrado Ángel Ramón Arozamena Laso, al que se adhieren dos magistrados más, se discrepa en esta cuestión del criterio mayoritario, por considerar lo siguiente: 1) Los datos son los que ya venían exigiéndose en la llamada "hoja de ruta" como una de las medidas de control previstas sobre los vehículos con autorización VTC. Por tanto, la única novedad es que "ahora las comunicaciones deben hacerse utilizando medios electrónicos al tratarse de un mecanismo más eficiente para ejercer el control". 2) "Se trata de información que los *prestadores de la plataforma de intermediación* –cursiva nuestra- ya disponen y que no tienen ningún problema en almacenar por lo que no se entiende su celo en no proporcionarla a la Administración, como sugieren las partes codemandadas". El segundo razonamiento es incuestionable a menos que se comparta la idea de que los datos que a diario se suministran mediante el uso de Internet a través de todo tipo de dispositivos son mejor "custodiados" por empresas privadas que por las administraciones públicas. De lo que casi no cabe duda es de que son más "tratados" por las primeras.

Sobre esta cuestión véase también el reciente Informe (diciembre 2020) de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre el proyecto de nuevo Real Decreto sobre el control de la explotación de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

su caso, ofrecer una respuesta eficaz en un momento de excepcionalidad como el vivido. Entra entonces en toda lógica que el Plan de recuperación para Europa tenga también, junto al objetivo climático, el de la transición digital. Y ambos, como iremos viendo, constituyen vectores de la nueva movilidad.

2. Movilidad como NUEVO PARADIGMA

2.1. La movilidad como concepto polisémico

La palabra movilidad hace referencia a fenómenos distintos según sea quien haga referencia a ella. Por ejemplo, para los historiadores la movilidad va de las migraciones internacionales hasta la movilidad intraurbana. Para otros, el término movilidad puede hacer referencia tanto a movimientos pendulares como a los desplazamientos de individuos que pueden tener una estabilidad residencial. Hemos pasado de un mundo en el que la movilidad espacial (migración) era relevante porque los desplazamientos cotidianos eran breves, a otro mundo en el que la movilidad espacial, medida a través de los cambios de domicilio, disminuye porque los desplazamientos cotidianos pueden ser tan largos como permiten la accesibilidad y velocidad de los medios de transporte[33]. Para la sociología crítica y la geografía crítica de la década de los setenta del siglo pasado, la movilidad se enfocaba hacia la desigualdad socioterritorial del transporte. En los noventa, con la preocupación por las reformas neoliberales del Estado, la movilidad habría sido poco atendida en el ámbito del transporte y de lo urbano. En cambio, a comienzos de la centuria, señala Andrea Gutiérrez, con el ascenso de la preocupación por aspectos sociales, "la movilidad se instala progresivamente como paradigma vinculado al advenimiento de las nuevas tecnologías y el fin de la sociedad industrial, en conexión con los cambios en la morfología y estructura urbana"[34]. Desde la perspectiva jurídica la expresión "movilidad" es relativamente reciente y va ligada a su progresiva inclusión en textos legislativos, aunque son las or-

en el que el organismo regulador considera que no se satisface el requisito de proporcionalidad, "toda vez que existen alternativas menos gravosas para conseguir el fin perseguido, como las identificadas por el propio Tribunal Supremo". El informe cuenta con un voto particular de M. Bacigalupo Saggese, al que se adhieren dos consejeros más de la CNMC.
Véase: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3293822_30.pdf.

33. Véase Pinol y Walter (2003: 97-98).
34. Véase Gutiérrez (2012: 63).

denanzas municipales relativas a la circulación las que desde hace tiempo han ido mutando esa palabra por la de movilidad[35].

Movilidad y transporte, si bien están entrelazados, en cuanto suponen atender al desplazamiento de personas y bienes en el territorio, no son lo mismo. Así, los expertos apuntan a una distinción que entiende la movilidad urbana como una *performance* en el territorio, y al transporte como el medio o vector que realiza el desplazamiento[36]. Atender a la movilidad como una *performance* supone ver la movilidad como una práctica social de desplazamiento que no necesariamente debe responder a los mismos patrones en todas las ciudades o territorios, sino que lo hace conforme a las condiciones de un contexto social, espacial y temporal determinado. Definir la movilidad urbana como práctica social de desplazamiento territorial significa, siguiendo a la autora citada, atender a las prácticas sociales de desplazamiento de la movilidad cotidiana, de la movilidad residencial y de la profesional; a las prácticas sociales de desplazamiento de las personas y de sus bienes; y a las prácticas sociales de desplazamiento de las personas físicas o jurídicas (empresas, organizaciones, etc.). Por ello incluso dentro de una misma ciudad o territorio caben, a nuestro entender, diferentes modelos o necesidades de movilidad. La intermodalidad puede no significar lo mismo para el "bourgeois-bohème" europeo de barrios céntricos, o el neoyorkino de Manhattan, que, por ejemplo, para personas que desarrollan su actividad en el centro de la ciudad pero que viven en poblaciones de las coronas metropolitanas e invierten no menos de treinta minutos en sus desplazamientos al trabajo[37]. El primero puede prescindir del automóvil, el segundo quizás no, aunque recurra a la intermodalidad. Por ello la movilidad o incluso la no movilidad –algún experto en transporte argumenta, no sin razón,

35. Basta reproducir aquí lo que se contiene en el *Diccionario panhispánico del español jurídico* respecto al término movilidad: "En algunos contextos engloba el tráfico y el transporte (Libro Verde de la Comisión de 2009, *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*; Ley 9/2003, de 13 de junio, de Movilidad de Cataluña), mientras que en otros se utiliza de forma más restringida como sinónimo de tráfico o circulación vial (Ordenanza de Movilidad de la Villa de Madrid, de 26 de noviembre de 2005, que sustituye a la anterior ordenanza de circulación)".

36. Gutiérrez (2012: 65).

37. Véanse los indicadores urbanos 2011 sobre duración de los desplazamientos en las ciudades y conurbaciones españolas publicados en el trabajo de recopilación "El transporte urbano y metropolitano en España" (abril 2019), publicado por el antes Ministerio de Fomento. Disponible en: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/el_transporte_urbano.pdf. Datos más recientes relativos al Área Metropolitana de Barcelona se ofrecen en el documento "Enquesta de mobilitat en dia feiner 2019. La mobilitat a Barcelona" (junio 2020), elaborado por el *Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona*. La mayoría de los desplazamientos de las personas residentes en Barcelona (65,6 %) tienen una duración media de entre 6 y 30 minutos. El 16,3 % son desplazamientos con una duración de 5 o menos minutos; los desplazamientos de más de 30 minutos representan el 18,0 % del total. Disponible en: https://doc.atm.cat/ca/_dir_emef/emef2019.pdf.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

que la mejor movilidad es no moverse- se convierte en el paradigma de nuevos modelos de ciudad que tienen en el tiempo su medida. Nuevos modelos que en realidad reivindican la sociedad urbana –lo urbano- frente a lo que Henri Lefebvre denunciaba hace más de medio siglo como "la disolución de una ciudad que es sometida a presiones que no puede soportar"[38], entre ellas la de la circulación. Es, por ejemplo, el llamado modelo del *cronourbanismo*, que promueve un urbanismo basado "en los usos que combaten la dependencia del automóvil" y en evitar los largos desplazamientos en transporte público, reintroduciendo una opción de proximidad, "una desmovilización" que reduce las grandes tensiones por la movilidad activa, a pie o en bicicleta. A ese nuevo modelo se le han dado unos eslóganes ciertamente atractivos: "ciudad del cuarto de hora", "territorio de la media hora". Son enfoques que, como dice quien los ha acuñado, se proponen "para construir otra forma de vivir frente a desafíos de calidad de vida ineludibles", valorizando la ciudad de las distancias cortas, "de las regiones y territorios con armaduras multipolares"[39]. De hecho, la Agenda Urbana Española, en su consecución del ODS 11, tiene en su objetivo estratégico 5, además de la movilidad sostenible, el favorecer también la proximidad, lo cual supone acciones para la mejora de la calidad del espacio público[40].

2.2. El transporte y la infraestructura como (viejo) paradigma

La materia del transporte ha venido gozando de una honda raigambre en su tratamiento desde el derecho público[41]. La vigente Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres del año 1987 nos recuerda en su preámbulo como la legislación del transporte encuentra sus antecedentes normativos básicos en la Ley del transporte por carretera, de 1947, y en la del transporte ferroviario, de 1877. Ni que decir tiene que el ferrocarril fue el elemento que mejor ejemplifica el desarrollo del Estado moderno[42], permite los importantes cambios sociales que arrancan a partir del último tercio del siglo XIX, y contribuye a

38. Véase Lefebvre (2017: 100).
39. Se trata de propuestas ciertamente sugerentes, y su portador, el urbanista Carlos Moreno, asesora a la actual alcaldesa de París en la implantación de ese modelo. Véase Moreno (2020).
40. Sobre la Agenda Urbana Española y sus objetivos estratégicos, véase: https://www.aue.gob.es/. De especial interés resulta el documento de indicadores y evaluación: https://www.aue.gob.es/agenda-urbana-espanola#Indicadores_de_seguimiento_y_evaluacion.
41. Para una visión general de la problemática existente en el transporte, especialmente el terrestre, y sin ánimo exhaustivo, podemos referir las obras siguientes: Bermejo Vera (1999); Ruiz Ojeda (2011); Menéndez García (2015).
42. Tal como escribe Maier (2015: 231), las líneas ferroviarias eran el complemento de las fronteras, bajo la promesa de unificar económica, social y políticamente el espacio interior del Estado nacional.

la formación madura del derecho administrativo a partir de la construcción de conocidas instituciones que nos han llegado hasta el día de hoy. El crecimiento infraestructural del Estado se hizo entonces apenas sin controversia respecto al correo, el telégrafo, los canales y el ferrocarril. Así, aunque se haya extendido la idea del Estado liberal abstencionista de finales del XIX y principios del XX en el que era la sociedad civil quien marcaba el ritmo económico, lo cierto es que la organización estatal –en Europa- y su planificación excedían en mucho a las instituciones económicas privadas. Como escribe Mann, "comparada con los Estados, la empresa capitalista era insignificante"[43]. En el desarrollo de esas infraestructuras el caso de España no divergió del de otros Estados en lo que se refiere al carácter omnímodo del ferrocarril como medio de transporte y objeto de especulación financiera[44]. En todo caso, llegados los años treinta del siglo XX el ferrocarril era por sí solo el "sistema de transporte". La peculiaridad será, como destacara Eloy García, que en el caso español el despegue económico llegaría con el crecimiento del transporte por carretera, "lo que explica la mayor importancia relativa de este modo de transporte en nuestro país y la mayor complejidad de nuestro sistema de transportes interiores"[45].

Las carreteras son la infraestructura necesaria para el automóvil, los autocares y los camiones –estos últimos en algún país llegarán a provocar la extinción del transporte ferroviario-. Lewis Mumford escribió, hace ya más de sesenta años, que cuando el Congreso de los Estados Unidos votó en 1957 un programa de veintiséis mil millones de dólares para carreteras se oficializó la religión del automóvil, en aras de la cual "los sacrificios que la gente está dispuesta a hacer están fuera del reino de la crítica racional"[46]. Lo que este conocido y visionario autor denunciaba en su país poco eco encontró allí, y tampoco lo tuvo en Europa, incluyendo nuestro

43. Mann (1993). A título de ejemplo señala cómo hacia 1910 la Krupp era la mayor empresa capitalista de Europa, con 64 000 empleados y un volumen de negocios de 600 millones de marcos, pero el ferrocarril del Estado de Hesse-Prusia empleaba a 560 000 trabajadores y gastaba 3 billones de marcos.

44. Así lo describe con gran detalle la novela de Narcís Oller: *La febre d'or*, magnífico retrato de la burguesía catalana en un momento (1880-82) de rápidas fortunas gracias a la especulación bursátil sobre las líneas de ferrocarril, circunstancia que ya se había dado años antes en la misma Inglaterra cuando se habían invertido ingentes cantidades de dinero en proyectos ferroviarios que existían únicamente sobre el papel. El desarrollo del ferrocarril en España será tardío; mientras hacia 1855 solo había en nuestro país 450 kilómetros de vías, en Gran Bretaña había ya más de 11 000. Ilustrativas son las palabras de George Stephenson cuando visitó España en 1845: "He pasado un mes entero en el país, y en todo ese tiempo no he visto gente como es debido suficiente para llenar un solo tren". Véase Evans (2017: 214-216).

45. García López (1986: 197).

46. Mumford (1966, 2009: 163).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

país y sus ciudades, de las que el automóvil se hizo amo y señor por la propia demanda de sus ciudadanos y el entusiasmo de unas autoridades que no dudaron en rehacer la ciudad para el automóvil, fuera cual fuera el régimen político vigente. Y no solo fue la aparición del automóvil, sino también la fulminante desaparición a partir de los años 50 del siglo XX de medios de transporte urbano colectivo tan arraigados como el tranvía y su sustitución por los autobuses con motores de combustión. Ha sido necesario más de medio siglo para que ese modelo se haya empezado a cuestionar y se intente ahora revertir. Pero es evidente que la morfología urbana de nuestras ciudades no es hoy la de hace medio siglo y que la nostalgia por el pasado, aunque simpática, no deja de ser una mera ilusión. La movilidad urbana del siglo XXI no puede ser la que hubo hasta mediados del siglo XX. Solo el transporte público urbano tiene hoy un volumen de pasajeros y una extensión muy superiores a los de entonces. Un transporte público, singularmente el de superficie, que está en plena transformación y en el que las tecnologías y los datos junto a los vehículos de movilidad personal van a tener una función esencial. En ese contexto el automóvil privado, desde hace tiempo discutido[47], aparece ya como el elemento que necesariamente debe ser arrinconado para lograr una movilidad sostenible. Por ello podemos decir que no se trata tanto de crear nuevas infraestructuras viarias, sino de adaptarlas a nuevos usos sostenibles y asegurar su gestión de un modo inteligente. Si se nos permite el símil, como en el caso de las infraestructuras (redes) de telecomunicaciones, también las viarias son imprescindibles, pero lo relevante en términos económicos y desarrollo social no es la mera existencia de la red, sino los servicios o contenidos que por ella circulan. En este sentido los servicios de movilidad requieren y conjugan ambas redes, y de ahí la necesidad de asumir que en la nueva movilidad el "titular" de la infraestructura viaria no puede seguir pretendiendo el "monopolio" de su explotación. Las administraciones locales han de posibilitar e incluso fomentar la aparición de operadores privados[48] que complementen los servicios públicos de transporte en aras de una nueva movilidad sostenible sin emisiones contaminantes, pero también eficiente en su gestión tanto en

47. Tal como advierte Tomás Cano, el automóvil privado, con sus ventajas, no deja de ser un elemento de asfixia del transporte público urbano (Carbonell y Cano, 2006: 48).

48. El propio MITMA, en el citado documento "Estrategia de Movilidad", fija entre sus objetivos la promoción de acciones de impulso a *start-ups* bajo el argumento de que "su juventud y reducido tamaño son factores que les permiten ser muy innovadoras, pero al mismo tiempo hacen que deban afrontar retos que puedan retrasar o incluso impedir la llegada de sus innovaciones al mercado". Ello no excluye, muy al contrario, referir el importante papel que van a tener empresas privadas ya consolidadas y con amplia experiencia en la gestión de infraestructuras como, por ejemplo, los aparcamientos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

el aspecto económico como en el tiempo de los desplazamientos[49]. Es claro que la ciudad, hoy en día, no se regula solamente por medidas impartidas por las instituciones públicas como por ejemplo la policía administrativa, sino también, como señala Camille Mialot, mediante *apps* o datos que están en manos privadas[50].

2.3. La movilidad como (nuevo) paradigma

La conceptualización normativa de la movilidad no puede prescindir de las consideraciones que se han referido y que vienen a significar dejar atrás la visión de la Administración como mero proveedor de infraestructuras y servicios. Esto es lo que de algún modo se pretende con la anunciada Ley de movilidad sostenible y financiación del transporte que se sometió a consulta pública previa en el segundo semestre de 2020[51]. En los mismos antecedentes de justificación de la norma que difundió el Ministerio ya se distingue entre el sector del transporte y la movilidad, refiriendo que el concepto de movilidad engloba "no solo aquello que es inherente al transporte desde una perspectiva tradicional –el desplazamiento de personas o bienes, entre un origen y un destino, consumiendo recursos cuantificables-, sino que además incluye todos aquellos condicionantes, necesidades, motivaciones y percepciones de los individuos, con el fin de situar al ciudadano y al usuario en el centro de todo el sistema". En esa distinción queda claro que el transporte es un elemento integrante de la movilidad. La movilidad deviene, pues, un nuevo concepto jurídico que se sobrepone al de transporte, constituyendo un nuevo título de intervención administrativa.

Sin conocer aún el articulado de lo que tiene que ser la futura Ley de movilidad, puede ser de interés referir el ejemplo de la Ley francesa

49. Una movilidad inteligente tiene que evitar la circulación de autobuses vacíos que si bien cumplen con las reglas de prestación del servicio público como la continuidad o la regularidad no son económicamente eficientes. Es ahí donde la gestión inteligente de la movilidad debe permitir anticiparse a la demanda con los medios de transporte adecuados, sean de titularidad pública o privada, permitiendo seguir cumpliendo con esas notas que singularizan la prestación del servicio público.

50. Tal como advierte, "el concepto de datos de interés general no puede limitarse a los datos obtenidos directa o indirectamente por organismos públicos, sino debe extenderse a todos aquellos datos que determinan, directa o indirectamente el derecho de cada ciudadano a beneficiarse de los servicios de la ciudad (…)". Véase Mialot (2018: 29-30).

51. En el *BOE* de 18 de noviembre de 2020 se publicó el anuncio de licitación de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para la contratación del servicio de apoyo técnico para la redacción del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y financiación del transporte.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

n.º 2019-1428 *d'orientation des mobilités*[52], aprobada el 24 de diciembre de 2019, la cual modificó el Código de Transportes remplazando en uno de sus apartados el título de "*Le Droit au Transport*" por el de "*Le Droit à la Mobilit*é", de tal modo que "el derecho a la movilidad –antes al transporte- comprende el derecho del usuario a ser informado de los medios que le son ofrecidos y de sus modalidades de uso" (art. L1111-4).

La gestión de la movilidad urbana es uno de los retos más importantes que tienen las ciudades. Los planificadores y los responsables políticos tienen que hacer frente no solo a las inevitables limitaciones financieras, sino, como advierte la Comisión Europea, también a numerosas demandas, a menudo contrapuestas: mantener una elevada calidad de vida y al mismo tiempo crear un entorno atractivo para las empresas, y restringir el tráfico en zonas sensibles sin frenar el movimiento necesario de bienes y personas[53]. Por ello resulta de gran interés la propuesta que se ha avanzado desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de prever en la nueva Ley de movilidad la creación de un *sandbox* regulatorio[54], es decir, un espacio controlado –no desregulado-, con un marco jurídico específico, en el que probar proyectos de innovación en la movilidad urbana.

52. La Ley francesa de orientación de las movilidades es un prolijo texto que a su vez modifica diferentes textos legales sobre transporte, entre ellos el *Code des Transports*. El texto se articula en cinco títulos. El primero tiene por objeto la programación de las inversiones del Estado en los sistemas de transportes durante el periodo 2019-2037. El segundo prevé la mejora de la gobernanza en materia de movilidad para responder mejor a las necesidades cotidianas de los ciudadanos, los territorios y las empresas. El tercero atiende a la revolución de las nuevas movilidades, previendo acelerar la apertura de datos y el desarrollo de los servicios digitales, y hace hincapié en las movilidades activas y la intermodalidad. Ello se relaciona con el título cuarto, que persigue el desarrollo de movilidades más limpias y más activas. Por su parte, en el quinto se establecen medidas de simplificación administrativa para el buen funcionamiento del sector del transporte. En el *Rapport d'information* de la Asamblea Nacional (de 29 de julio de 2020), sobre el estado de aplicación de la Ley, se advierte cómo la COVID-19 ha retrasado todo el desarrollo reglamentario previsto para 2020.

53. Véase la Comunicación de la Comisión: "Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos", COM(2013) 913 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_4&format=PDF

54. La creación de espacios controlados de pruebas se realiza a través de disposiciones normativas regidas por un esquema ley-protocolo, que amparan la realización controlada y delimitada de pruebas dentro de un proyecto que puede aportar innovaciones de base tecnológica aplicables a un determinado sistema. Por el momento existe legalmente reconocido un espacio controlado de pruebas en el ámbito financiero recogido por la Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

2.4. La movilidad es una cuestión también de buena regulación

Los transportes en las ciudades y sus áreas metropolitanas son las piedras angulares de las políticas urbanas, no solo porque ahora se confrontan, en nombre del desarrollo sostenible, a consideraciones medioambientales e imperativos de competitividad, sino porque son también elementos de participación ciudadana. Esto no significa que, por otra parte, los resultados vayan a ser unívocos. El rechazo por la ciudadanía a determinadas propuestas ligadas a la movilidad es una realidad y puede venir en ocasiones de una falta de claridad en la formulación de aquellas, de cauces participativos inadecuados, o simplemente deberse a una carencia de liderazgo popular[55] para el entusiasmo colectivo. La respuesta política a ese pretendido desinterés ciudadano corre el riesgo en ocasiones de ser un alarde tecnocrático que, a su vez, junto a otras diversas decisiones, ayuda a avivar, como reacción, una *imaginación moralista de la política* que puede llevar al populismo[56]. No corresponde obviamente tratar aquí esta cuestión, pero debe ser apuntada para referir ciertos desajustes que en estos momentos pueden ofrecerse sobre medidas ligadas a la movilidad entre sectores de la ciudadanía y los gestores públicos.

Determinadas decisiones, como, por ejemplo, el establecimiento de zonas de bajas emisiones, más allá de su incuestionable necesidad –y pronta exigibilidad en las ciudades de más de 50 000 habitantes-, requieren de cierto consenso social –no solo institucional-, de una adecuada pedagogía que vaya más allá del público experto y, especialmente, de una cuidadosa evaluación del impacto que tales regulaciones[57] van a suponer no únicamente para las arcas públicas, sino también para sus destinatarios y especialmente los agentes económicos de la ciudad. A título ilustrativo resulta de interés referir el llamado Test-PYME, relativo a los principios que deben regir las políticas gubernamentales para crear un entorno empresarial más propicio para las pymes y que progresivamente va encontrando acogida en nuestras administraciones públicas[58]. Se trata de un

55. La encíclica *Fratelli Tutti* (Hermanos Todos) del papa Francisco, hecha pública en octubre de 2020, pone de relieve la degradación del liderazgo popular a causa del inmediatismo que "responde a exigencias populares en orden a garantizarse votos o aprobación" (161) y de la incapacidad "de interpretar el sentir de un pueblo, su dinámica cultural y las grandes tendencias de una sociedad" (159).

56. Ciertamente, el discurso contra las "élites condescendientes" es una condición necesaria, mas no suficiente, para calificar el populismo; además, tal como señala Müller, hay que ser *antipluralista*. Véase Müller (2017: 33 y ss.).

57. Véase De Benedetto *et. al.* (2011: 68 y ss.).

58. La realización del Test-PYME se encuentra prevista para la Administración General del Estado en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (BOE de 14 de noviembre de 2017). Algunas administracio-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

instrumento que aparece definido en la Comunicación de la Comisión "Pensar primero a pequeña escala" ("Small Business Act" para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas)[59], la cual contempla como principio que la UE y los Estados miembros deben tener en cuenta las características de las pymes al elaborar las normas, simplificando también el marco regulador. La mejor regulación (*better regulation*) consiste, entre otras cosas, en justificar la utilidad de las normas reglamentarias[60] y también en evaluar adecuadamente su impacto. Un aspecto este último que no parece ser siempre tenido en cuenta. Sin entrar en más detalles, hay que reconocer que en esta cuestión no hay un criterio claro sobre si las administraciones locales tienen o no la obligación de realizar la Memoria de análisis de impacto normativo *ex ante* de las ordenanzas[61], si bien algunos ayuntamientos la han incorporado a través de directrices para la elaboración de las normas municipales[62].

2.5. La movilidad sostenible: movilidad inteligente y sin emisiones

La movilidad (sostenible), como ha señalado Fortes Martín[63], comparte con los conceptos de medio ambiente y de sostenibilidad, de entrada, la misma incertidumbre sustantiva. Con razón expone este autor que, si estamos en presencia de un "(nuevo) objeto jurídico", es difícil lidiar con un término de contornos un tanto difusos que, más allá de lo previsto en documentos y declaraciones programáticas de ámbito supraestatal, encuentra su anclaje constitucional, sin estar referido de manera expresa, en el derecho a la salud y a un medio ambiente adecuado (arts. 43.1 y 45.1 de la Constitución), pero también en la obligación de los poderes públicos de

nes autonómicas también lo han integrado en sus procedimientos de elaboración normativa, pero no se trata de un caso generalizado, y aún menos en el ámbito local.

59. COM(2008) 394 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:ES:PDF.

60. Véase Montoro (2017: 27-57).

61. Tal como escribe Inmaculada Revuelta, "el tema de la exigibilidad del análisis de impacto previo de las ordenanzas locales es polémico debido a la (quizá deliberada) falta de claridad del legislador estatal básico a la hora de imponer el empleo de esta herramienta a la Administración local" (Revuelta, 2020: 194). Más detalladamente sobre el alcance de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo en el ámbito local, véase Velasco Caballero (2019: 327-336).

62. Es el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que aprobó ya en 2015 las directrices de técnica normativa y las directrices sobre la tramitación del expediente para la aprobación de las ordenanzas, los reglamentos y los decretos (*BOP* de Barcelona de 14 de mayo de 2015). Sin embargo, el Test-PYME no se contempla. También el Ayuntamiento de Madrid aprobó sus directrices para la elaboración de la Memoria de análisis normativo y de la evaluación normativa en 2018 (*BOAM* de 7 de mayo de 2018). Véase Pérez (2020: 373 y ss.).

63. Fortes (2019b: 35).

modernizar y atender al desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130 CE) y a garantizar la libertad de circulación (art. 19 CE), evitando la adopción de medidas que directa o indirectamente obstaculicen esa libertad (art. 139). La movilidad se configura, pues, como un nuevo derecho para el ciudadano que no es un mero trasunto de la libertad de circulación, sino que supone el derecho a disponer y ser informado de los medios que le son ofrecidos y de sus modalidades de uso siempre de manera condicha con el derecho a la salud y al medio ambiente. Obsérvese que no se trata de un derecho al transporte (prestado por la Administración que corresponda), sino de un derecho a desplazarse y a elegir el medio. De este modo a la movilidad coadyuvan también los operadores privados, quienes deben ser tomados en consideración por los poderes públicos en nuevas fórmulas de colaboración que seguramente habrá que articular. Pero, además, esa movilidad se adjetiva como sostenible, lo que viene a imponer condicionantes de diferente índole y que principalmente son de carácter económico, medioambiental y social. La eficiencia en las políticas de gasto público, la descarbonización y eficiencia energética, la inclusividad y asequibilidad en las distintas modalidades de movilidad o la resiliencia del sistema de transporte frente a los retos del cambio climático[64] o los riesgos sanitarios, y la ciberseguridad, son todos elementos que configuran la movilidad sostenible e implican a múltiples actores.

La Unión Europea (UE) lleva algo más de una década abordando la movilidad urbana sostenible y destacando su importancia, si bien con arreglo al principio de subsidiariedad reconoce que es un ámbito que se gestiona por parte de los Estados. Por esta razón no existen reglamentos ni directivas en la materia (los hay sobre aspectos colaterales muy destacados como la contaminación atmosférica); sin embargo, desde la Comisión sí se han publicado varios documentos políticos y, como es conocido, ha destinado y va a destinar fondos considerables a la movilidad urbana, principalmente, en el contexto de su política de transporte. Sintéticamente, por orden cronológico, encontramos que el primer paquete de ayuda global sobre movilidad urbana se ofrece en 2009 a través del "Plan de Acción de

64. La pandemia de la COVID-19 ha encendido las alertas de instituciones internacionales como la OMS o la OCDE sobre la necesidad de mantener los hábitats naturales y proteger la biodiversidad como elementos centrales, junto a la reducción de la contaminación, para una estrategia global e integrada para proteger la salud humana. Véase el documento de la OCDE "Salud ambiental y resiliencia ante las pandemias" (abril 2020), disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132589-xa5e975uoq&title=Salud-ambiental-y-resiliencia-ante-las-pandemias.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Movilidad Urbana"[65], que establecía un marco de iniciativas de la UE en ese ámbito. En 2013, la Comisión emitió el Paquete sobre movilidad urbana con el fin de reforzar el apoyo a las ciudades que afrontaban dificultades de movilidad urbana. Elemento clave de ese paquete era la aprobación de planes de movilidad urbana sostenible (PMUS)[66]. Además, el paquete abogaba por una reglamentación más inteligente del acceso a las zonas urbanas y de la tarificación vial, por el despliegue coordinado de sistemas de transporte inteligente urbano y por una mayor seguridad vial. En 2017 se publicó la Comunicación "Europa en movimiento: una agenda para una transición socialmente justa hacia una movilidad limpia, competitiva y conectada para todos"[67], que contenía una serie de iniciativas destinadas a modernizar la movilidad y el transporte europeos. Dos años después, en 2019, se hizo pública la Comunicación en la que se propone "El Pacto Verde Europeo"[68] con el objetivo de lograr un continente de clima neutro, e incluir el objetivo de pasar a una movilidad más sostenible[69]. Finalmente, a finales de 2020 (el 9 de diciembre) se presentó la Comunicación para una "Estrategia de movilidad sostenible e inteligente"[70], junto con un plan de acción consistente en 82 iniciativas para los próximos cuatro años. Una de ellas es la de lograr que la movilidad interurbana y urbana sea más sostenible y saludable Entre las acciones estratégicas se encuentra el hacer realidad la movilidad multimodal conectada y automatizada, por ejemplo facilitando la emisión de tarjetas para viajes multimodales. Es claro que los objetivos perseguidos son ambiciosos y tienen a la Administración local como actor principal. Conviene entonces atender al margen jurídico de actuación que tienen atribuido en un doble sentido. Primero en lo que se refiere el consabido marco competencial, luego en alguno de los instrumentos que la legislación sectorial les atribuye para la conformación de modelos de movilidad sostenible adecuados según las características de cada municipio o área metropolitana.

65. COM(2009) 490 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0490&from=it.

66. COM(2013) 913 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_4&format=PDF.

67. COM(2017) 283 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0283&from=ES.

68. COM(2019) 640 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

69. Un amplio estudio sobre el contenido y desarrollo del Pacto Verde Europeo es realizado por Fernández de Gatta (2020c).

70. *Vid.* nota 10.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

2.6. La movilidad como competencia municipal. La gestión necesariamente supramunicipal

Tal como hemos referido, el término "movilidad" no se contiene en el texto constitucional, ni como derecho ni como elemento competencial. Su relativa novedad hace que la norma básica del régimen local lo introdujese a partir de la modificación operada con la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que da una nueva redacción al artículo 25 de la Ley 7/1985 enumerando –en su letra g)- la competencia municipal de "tráfico, estacionamiento de vehículos y *movilidad*" –cursiva nuestra-. Sin ahondar ahora en el alcance de las competencias "propias" recogidas en el apartado 2 de ese artículo 25, solo hay que recordar que el Tribunal Constitucional, a partir de la redacción literal del precepto, ha dejado claro que este "no atribuye competencias: introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias"[71]. Podría considerarse el vigente enunciado más abierto que el anterior (ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas), introduciendo la idea de movilidad de manera genérica, aunque como señalábamos en la práctica los ayuntamientos ya habían incorporado la expresión en los órganos administrativos competentes en materia de circulación e incluso en ordenanzas anteriores a 2013. Sin embargo, el uso de la expresión "movilidad" está lejos de suponer una ampliación del ámbito competencial de los municipios, ya que, según señala Moreu Carbonell, no constituye, por el momento, un "título competencial autónomo", y, como acertadamente advierte Mellado Ruiz, las materias contenidas en el artículo 25.2, y concretamente en su letra g), "no son títulos habilitantes directos, sino ámbitos de necesaria predeterminación legal"[72]. Por tanto, habrá que estar a lo que en su caso disponga el legislador estatal y autonómico, sin perjuicio de que ciertamente existe un amplio margen de actuación en el ámbito de la movilidad a partir de competencias ya muy bien delimitadas actualmente en lo que atañe a tráfico de vehículos a motor, estacionamiento, uso de las vías urbanas o transporte colectivo urbano. Si a ello añadimos competencias de carácter medioambiental como es la protección contra la contaminación atmosférica (art. 25.2, letra b) puede entonces considerarse, como ha señalado S. Simou, que los municipios "cuentan con

71. STC 41/2016 (FJ 10 b). El alcance de la competencia local en el tema de la movilidad urbana ha sido abordado en diferentes trabajos; entre ellos pueden señalarse Carbonell (2011); Simou (2018) y Mellado (2019: 165-172).

72. Moreu (2014: 80) y Mellado (2019: 167).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

la cobertura legal competencial y material expresa para establecer una política local de movilidad sostenible"[73].

Establecido el marco competencial, y sin perjuicio de lo que pueda contenerse próximamente en las anunciadas leyes de movilidad sostenible y de cambio climático y transición energética, el aspecto clave resulta ser el de la gestión integral de todos los elementos relacionados con la movilidad. Unos elementos que evidentemente van más allá del término municipal, lo cual obliga a tomar en consideración fórmulas adecuadas de colaboración interadministrativa que permitan una gestión ágil y eficiente de todas las modalidades de transporte, tanto de personas como de mercancías. Es claro que a esta finalidad son llamadas todas las administraciones, y no debe orillarse el destacado papel de la Administración General del Estado no solo en la financiación, sino también, por ejemplo, en su responsabilidad de las infraestructuras ferroviarias a través de la entidad pública empresarial Adif o de la misma gestión de los trenes de cercanías por parte de Renfe-Operadora. Más allá de las infraestructuras y su titularidad, el objetivo, sin duda perseguido en la futura Ley, va a ser el que no haya ninguna parte del territorio desprovisto de una autoridad pública organizativa de los diferentes tipos de movilidad y que pueda ejercer su competencia de manera efectiva. Este sería el caso, por ejemplo, de la *Autoritat del Transport Metropolità* (ATM) en el área de Barcelona, fruto de un consorcio interadministrativo creado en 1997 e integrado por la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona y la Asociación de municipios para la Movilidad y el Transporte Urbano (AMTU), que agrupa a 107 ayuntamientos, una entidad municipal descentralizada y cinco consejos comarcales. La Administración General del Estado está presente en los órganos de gobierno de la ATM en calidad de observadora. Entre sus funciones tiene la planificación de las infraestructuras de transporte público colectivo y de los servicios de todas las empresas prestadoras, observando la evolución del mercado global de desplazamientos, con especial atención al seguimiento del comportamiento del transporte privado. La ATM gestiona las necesidades de movilidad de más de cinco millones de habitantes, además de los visitantes. En ese contexto es previsible que en la futura Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte se incluya la creación de un Sistema Nacional de Movilidad para coordinar las acciones de las comunidades autónomas y el Estado, tal como anunció en septiembre de 2020 el ministro del

73. Simou (2018: 308).

MITMA. Lo cual permite esperar que en un futuro próximo exista una autoridad de movilidad en cada territorio autonómico.

3. Instrumentos locales para una movilidad acorde con los ODS de la Agenda 2030

3.1. Las zonas de bajas emisiones: su tránsito hacia la previsión legal y aspectos problemáticos en su aplicación

3.1.1. Origen

Las zonas de bajas emisiones (ZBE) –*low emission zone*- constituyen un conocido instrumento que se aplica en diferentes países europeos. Su origen se encuentra en Suecia, país que lo implementó a mediados de la década de los 90 del pasado siglo. En el caso de países de nuestro entorno más cercano, Francia introdujo el concepto de ZBE, a través de las "*zones d'actions prioritaires pour l'air*", mediante la Ley n.º 2010-788, de 12 de julio de 2010, si bien no es hasta 2015 cuando se implanta, concretamente en París[74]. Con carácter obligatorio para todos los ámbitos locales en que no se respeten de manera regular las normas de calidad del aire, la comentada Ley de orientación de las movilidades de 2019 ha transformado las llamadas "zonas de circulación restringida" en "*zone à faibles émissions mobilité*" (art. 86). La ZBE-m, a semejanza de la ZBE establecida en Barcelona, supone la prohibición de acceso a determinadas categorías de vehículos atendiendo a distintivos ambientales (*vignettes Crit'air*) y no a normas de emisión[75].

3.1.2. Recepción en España

En el caso español encontramos la mera mención a las "zonas de bajas emisiones" en el Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire y que incorpora la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. Concretamente en su Anexo XV, donde se refiere la información que debe incluirse en los planes locales, regionales o nacionales de mejora de calidad del aire ambiente. Luego, en el primer Plan Nacional

74. Véase Torre-Schaub (2019: 231-233).
75. Véase el citado Informe de la Asamblea Nacional sobre la Ley de orientación de las movilidades, p. 33.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera 2013-2016[76], se fijaba entre sus objetivos específicos en el sector de Transportes-Tráfico y Movilidad la "creación del marco normativo estatal para la implantación de zonas de bajas emisiones", señalando que esta figura "no está claramente definida en ninguna de las directivas sobre la materia o en la normativa nacional", si bien constituye una tipología de zonificación situada en un plano inferior a las zonas de gestión de la calidad del aire. En el referido Real Decreto 102/2011 el concepto "Zona" es definido como: "porción de territorio delimitada por la Administración competente y utilizada para evaluación y gestión de la calidad del aire" (art. 2). No hay, por tanto, una definición de "Zona de Bajas Emisiones", pero sí se prevé la zonificación del territorio por parte de las comunidades autónomas (art. 5). En diciembre de 2017 se aprobó el Plan Nacional del Aire 2017-2019 (Plan Aire II), en el que se refiere la Resolución de 2 de enero de ese año de la Dirección General de Tráfico que regulaba los criterios para la clasificación ambiental de los vehículos destinados al transporte de personas y mercancías (M y N). Medida, la de los distintivos ambientales, que se nos dice "tiene como objetivo discriminar positivamente a los vehículos más respetuosos con el medio ambiente, y ser un instrumento eficaz para establecer políticas municipales que sea útil en episodios de alta contaminación, permita establecer zonas de bajas emisiones en los centros urbanos…". Obsérvese que se indica que la clasificación ambiental de los vehículos obedece a permitir el establecimiento de las ZBE "en los centros urbanos".

También en el ámbito no normativo debe ser tomado en consideración el Plan Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (Resolución, de 10 de enero de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental), el cual refiere que "la principal fuerza motriz impulsora del cambio modal es la generalización a partir de 2023 en todas las ciudades de más de 50 000 habitantes de la delimitación de zonas centrales con acceso limitado a los vehículos más emisores y contaminantes y la definición de zonas de bajas emisiones (ZBE)". Para ello se prevén dos instrumentos: a) los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS)[77], ya previstos desde la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (art. 101), que habrán de llevar a cabo las entidades locales (con el apoyo de otras administraciones territoriales); y b) los planes de transporte al trabajo (PTT). El Plan de 2020 también prevé actuaciones en la distribución urbana de mercancías (DUM) con el objetivo de lograr la optimización y el uso de vehículos de bajas

76. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013 (BOE n.º 123, de 23 de mayo).

77. Los PMUS, impulsados desde la Unión Europea, son introducidos en nuestro país a través de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, y, con razón, han sido definidos como la "formalización jurídica" de la movilidad sostenible. Véanse Fortes (2015, 2019a: 362 y ss.); Marzal (2014: 202-204) y Mellado (2019: 173-178).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

emisiones. Se prevé así la creación de una aplicación para optimizar la carga y descarga, y la renovación de vehículos en función de los distintivos ambientales de la DGT, priorizando a los menos contaminantes.

3.1.3. Su previsión en la Ley de cambio climático y transición energética

Finalmente, el 13 de mayo de 2021, fue aprobada la esperada Ley de cambio climático y transición energética. En ella se hace referencia expresa a las ZBE como elemento destacado para la movilidad sin emisiones. Así, el artículo 14.3 establece que los municipios de más de 50 000 habitantes y los territorios insulares deberán introducir, en la planificación de ordenación urbana, "medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo al menos: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones no más tarde de 2023". De igual modo, los municipios de más de 20 000 habitantes deberán también establecer ZBE cuando se superen los valores límite de los contaminantes previstos en el Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire. Importante es subrayar que en el mismo precepto se nos dice qué hay que entender por ZBE: "el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente".

La nueva Ley viene a ofrecer esa necesaria cobertura legal que a nuestro juicio venía faltando hasta ahora en el establecimiento de las ZBE, pero también en su misma definición. También ofrece protección a las mismas una vez establecidas, ya que "cualquier medida que suponga una regresión de las zonas de bajas emisiones ya existentes deberá contar con el informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente". Dicho sea de paso, no consideramos que ello suponga merma alguna a la autonomía local reconocida en la homónima Carta del Consejo de Europa de 1985, en cuanto no supone una puesta en tela de juicio del modelo de competencias locales diseñado al amparo de la LRBRL[78]. Se trata de un informe preceptivo y, en principio, no vinculante, cuya emisión por una Administración territorial de ámbito superior parece oportuna.

78. Sobre el carácter pleno y completo de las competencias locales previsto en la Carta Europea de Autonomía Local, véase Galán y Gracia (2019: 98-101).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

3.1.4. Las ZBE de Madrid y Barcelona

Entre la ZBE de "Madrid Central" y las "Rondas de Barcelona" hay notables diferencias. La principal de ellas es la de su extensión, limitada en el caso de la capital, si bien con la previsión de que pueda haber varias[79]. En el caso de la de Barcelona, su ZBE, prevista en su Ordenanza de 2019[80], cubre todo el municipio comprendido entre las dos rondas, salvo la Zona Franca. Ello quizás puede suponer una cierta desproporción atendiendo a que, si la finalidad es la reducción de emisiones, primordialmente de dióxido de nitrógeno (NO_2), estas no son las mismas en toda la ciudad, ya que hay distritos donde los niveles se sitúan por debajo del valor de referencia[81].

La reducción de la contaminación excesiva en pro de la calidad del aire es lo que justifica la restricción de los vehículos más contaminantes, pero también permite contribuir –dice el preámbulo de la Ordenanza barcelonesa- "a racionalizar la gestión del tráfico de vehículos en la ciudad de Barcelona". Una medida sin duda necesaria a la vista del procedimiento de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea instado, en julio de 2020, desde la Comisión Europea contra España por no respetar los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO_2) en las zonas urbanas de Madrid, Barcelona y Vallès - Baix Llobregat. Sin embargo, es claro que esa restricción de vehículos privados puede tener incidencia sobre la actividad económica de la ciudad, por lo que una de las cuestiones que interesa atender brevemente es la de si la Ordenanza de ZBE puede tener o no alguna incidencia en lo previsto por la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). Una cuestión sobre la que de manera incidental la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) prestó atención cuando, en el marco del artículo 28 de la LGUM, emitió un informe con fecha 29 de abril de 2020 relativo a las posibles barreras a la actividad de taller de mantenimiento y reparación de vehículos por parte de la Ordenanza[82]. La barrera

79. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha conocido de los diferentes recursos interpuestos contra la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, del Ayuntamiento de Madrid. Las sentencias, de 27 de julio de 2020, estiman parcialmente los recursos contra la Ordenanza, declarando la nulidad del artículo 23 relativo precisamente a la "Zona de Bajas Emisiones Madrid Central" y de la disposición transitoria tercera en la que se prevén los "Requisitos ambientales para el acceso a Madrid Central". SSTSJ de Madrid n.º 445/2020 (en el recurso interpuesto por la Comunidad de Madrid) y n.º 447/2020. En el caso de la Ordenanza barcelonesa, de diciembre de 2019, se han interpuesto diferentes recursos pendientes aún de ser resueltos por el TSJ de Cataluña.

80. Véase nota 27.

81. Véase el Informe de la calidad del aire, con datos de 2019, elaborado por la *Agència de Salut Pública*. Disponible en: https://www.aspb.cat/documents/qualitat-aire-2019/.

82. Informe de 29 de abril de 2020 relativo a la información sobre barreras a la actividad puestas de manifiesto, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, en relación con la activi-

denunciada consistía en que la Ordenanza, al prohibir con carácter general la circulación de determinados vehículos, "los más contaminantes en dicha ZBE", dificultaba a los talleres incluidos en dicha Zona la realización de "pruebas dinámicas" para el diagnóstico de una avería o la comprobación de la reparación efectuada en dichos vehículos. El acceso de los vehículos afectados a los talleres queda de hecho restringido en cuanto la Ordenanza establece que la entrada de los vehículos afectados en la ZBE solo puede efectuarse –en horario diurno- de manera esporádica mediante una autorización diaria (limitada a 10 durante el año), que debe solicitar el titular del vehículo previo pago de una tasa de 2 euros por día. El informante alegaba un conjunto de circunstancias que a su juicio llevaban aparejados unos efectos que en síntesis suponían un perjuicio económico injustificado y una discriminación para los talleres ubicados en la ZBE respecto a los restantes del mercado español. La CNMC atiende a lo previsto en el artículo 5 de la LGUM, recordando que toda limitación económica debe ser conforme con el principio de necesidad y proporcionada a la razón imperiosa de interés general que se invoque. Razones que en este caso serían evidentemente la protección de la salud pública y del medio ambiente, y que el organismo regulador acoge, si bien aconseja la valoración de medidas que puedan facilitar la actividad de los talleres, como la ampliación del número de autorizaciones disponibles.

El informe de la CNMC resulta cabal y hace pensar en su más que probable extrapolación a otros supuestos de actividad que van a verse afectados por el establecimiento de la ZBE, concretamente furgonetas y autocares que no dispongan de los distintivos ambientales previstos. Sin embargo, debemos exponer un cierto reparo en ese criterio, totalmente extendido en el caso de las ZBE, puesto que como se ha dicho esos distintivos no refieren emisiones, sino que han sido establecidos en función de la primera fecha de matriculación del vehículo y de los valores de emisión facilitados por el fabricante. A este respecto la misma Comisión Europea ha puesto de relieve en su Comunicación "Una Europa que protege: Aire puro para todos"[83] que el establecimiento de zonas de bajas emisiones debería basarse en las modernas tecnologías de la información, resultando "tradicional" la modalidad de las etiquetas. Pero, además, en el mismo documento se reconoce que el cumplimiento de las normas de emisión de contaminantes para los vehículos se ha visto comprometido a raíz del escándalo de las emisiones de vehículos diésel en 2015, lo cual viene

dad de taller de mantenimiento y reparación de vehículos en la Ordenanza relativa a la restricción a la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona (UM/004/20). Disponible en: https://www.cnmc.es/expedientes/um00420.

83. COM(2018) 330 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0330.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

a significar la existencia de vehículos con distintivos ambientales aptos para circular por la zona de bajas emisiones pese a su potencial contaminante, al realizar emisiones superiores de NO_2 a las indicadas por el fabricante. Por ello, en estos momentos, resultaría cuestionable que otros vehículos –afectos además a actividades económicas- sean excluidos por el mero criterio de la antigüedad atendiendo a su correspondencia con la Normativa Euro (normativa europea sobre emisiones) vigente en el momento de su primera matriculación.

La cuestión de la ZBE enlaza con otra cuestión problemática que es la de la distribución urbana de mercancías (DUM) que si cabe ha adquirido mayor relevancia con la eclosión del comercio electrónico vivida con la pandemia.

3.2. La gestión de la distribución urbana de mercancías

La movilidad no va solo referida a las personas, sino también a las mercancías. Un elemento que durante el año 2020 ha ganado relevancia en las ciudades debido al crecimiento exponencial del comercio electrónico y de las entregas a domicilio. Este ha sido, sin duda, uno de los ámbitos beneficiados por el momento pandémico en detrimento de los canales comerciales habituales –presenciales-. El envío de paquetería ha supuesto un incremento del tráfico rodado de furgonetas y, por tanto, un problema añadido tanto en lo que se refiere a la contaminación atmosférica como en lo que supone para la movilidad, debido a la ausencia en muchas ocasiones de espacios adecuados para el aparcamiento de los vehículos usados por los repartidores. Si a ello añadimos las ya comentadas actuaciones de urbanismo táctico llevadas a cabo en algunas ciudades y la implementación de las comentadas ZBE que afectan directamente a las furgonetas, tenemos una nueva problemática a la que deberán dar respuesta los municipios.

La entrada de mercancías en la ciudad para su distribución es consustancial al hecho urbano y por ello desde tiempos antiguos ha sido objeto de reglamentaciones de policía atendiendo al uso de la vía pública. Puede aquí referirse la conocida *lex Iulia Municipalis*, que prohibía durante el día (desde la salida del sol hasta la hora décima –aproximadamente las 4 de la tarde-) la circulación de vehículos en el interior de la ciudad[84], aunque de noche el chirrido de las ruedas de los carros

84. Más concretamente Julio César habría regulado las competencias de los ediles en materia de policía vial mediante la *lex Iulia de viis urbis Romae tuendis et purgandis*. Las excepciones a esta regla se encontraban en motivos de orden urbanístico, político o religioso.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

causaba noches de insomnio, tal como se lamentaba Juvenal[85]. La afectación entonces era, salvo limitadas excepciones, a todos los vehículos. No es, por ahora, esa la intención, ya que medidas tales como las ZBE no persiguen la eliminación de los vehículos de las ciudades, sino de los que resultan contaminantes, es decir, inciden en la calidad del aire urbano. Es este el caso de las furgonetas que con un número ingente son y van a ser el tipo de vehículos más afectados por las limitaciones de circulación en las ciudades. A título de ejemplo, según datos del Ayuntamiento de Barcelona, la ciudad tenía censadas en 2017 algo más de 37 000 furgonetas, de las cuales se reconocía que el 56 % de las mismas no disponía de distintivo ambiental, en el momento de aprobar la "Ordenanza de Bajas Emisiones"[86]. Es difícil pensar que en las circunstancias económicas surgidas con la pandemia ese volumen de vehículos vaya a ser sustituido por otros más sostenibles antes de abril de 2021, momento a partir del que durante el horario diurno[87] no podrán circular bajo riesgo de ser sancionados.

La Estrategia de Movilidad del MITMA ya recoge en su Eje 6 (cadenas logísticas intermodales inteligentes) la necesidad de una regulación de la logística y distribución urbana de mercancías, "fomentando el trasvase de las mercancías hacia modos más sostenibles" para la distribución de proximidad o de "último kilómetro / última milla". A este respecto resulta destacable que la nueva Ley de cambio climático y transición energética prevé que los PMUS deberán "integrar los planes específicos de electrificación de la última milla (sic) con las zonas de bajas emisiones municipales" (art. 14.3). Y si bien se reconoce que es una cuestión en la que no se tienen competencias, el MITMA se propone liderar una línea de buenas prácticas que facilite y homogenice las reglas en las áreas metropolitanas, haciendo además referencia al papel de "U-space en la gestión de los drones y su conexión con las plataformas", lo cual –añade- contribuirá "al desarrollo eficiente de la DUM". Vemos que el objetivo es una distribución inteligente en su gestión, realizada en último término mediante medios sostenibles como furgonetas eléctricas, bicicletas o drones[88], y que sea

Así, se permitía circular libremente a los carros y literas de vestales, a los que transportaban materiales destinados a edificios de culto, a obras públicas y sus procedentes escombros, o a los que tenían que formar parte de la comitiva del triunfo y de los cortejos circenses. Véase Ponte (2015: 733-734).

85. Véase Mumford (1964: 282). Existe edición española (Mumford, 2021: 369-370).

86. La Memoria de Evaluación de Impacto Económico del proyecto de Ordenanza recogía que en los otros segmentos de vehículos censados en Barcelona la carencia de distintivo ambiental sería el 33 % de los turismos, el 40 % de autocares y autobuses y el 59 % en camiones.

87. El horario de restricción queda establecido, en el artículo 10 de la Ordenanza, entre las 7:00 y las 20:00 horas.

88. No corresponde tratar aquí la problemática sobre uso de drones en el espacio aéreo, pero sí advertimos que va a ser en poco tiempo una cuestión importante. Actualmente la norma de referencia es el Real Decreto 1036/2017, por el que se regula la utilización civil de las

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

también resiliente frente a imponderables como el vivido con la COVID-19. Estamos, pues, ante una cuestión de logística urbana que, tal como se ha señalado, constituye un sector económico en pleno y rápido desarrollo, que además es clave para las actividades económicas de las ciudades.

Para la Comisión la digitalización es también clave en todo el transporte por mercancías, subrayando en lo que aquí nos interesa la necesidad no solo de redes de seguimiento e información de logística inteligente en tiempo real –ya existentes en la actualidad-, sino también de poder compartir datos e información entre consumidores, minoristas y distribuidores "para exprimir la eficiencia del sistema"[89], así como alcanzar la automatización de almacenes, establecer flotas de vehículos eléctricos de reparto y promover otros medios como bicicletas de carga o drones[90] para la microdistribución. Finalmente, debe ser destacado el Reglamento Delegado (UE) 2017/1926, de 31 de mayo, que complementa la Directiva 2010/40/UE, en lo que se refiere al suministro de servicios de información sobre desplazamientos multimodales en toda la Unión. Una norma que necesariamente debe ser tomada en cuenta en la futura Ley de Movilidad Sostenible.

Para el gobierno de las ciudades los aspectos ligados a la DUM plantean a nuestro entender diversas cuestiones. Unas relativas al uso intensivo de la vía pública y a la necesidad de establecer o promover microcentros de distribución de mercancías que hagan posible la entrega –o la recogida- del "último kilómetro" de un modo sostenible; algunas referentes tanto a la reglamentación sobre la circulación de furgonetas como a la articulación de medidas de fomento que promuevan la rápida transición hacia la electrificación o, mejor dicho, la descarbonización; y otras más complejas que han de suponer la colaboración con las plataformas digitales para permitir planificar de manera inteligente la infraestructura y gestión de la distribución de mercancías. Se

aeronaves pilotadas por control remoto; no hace mención alguna a los municipios, siendo la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) el organismo competente. Señalar que U-space es una iniciativa europea que persigue hacer posible que drones, aerotaxis y helicópteros ocupen el espacio aéreo con seguridad en los próximos años. Para la Comisión, los drones pueden contribuir de manera significativa al desarrollo de soluciones de transporte local de mercancías más ecológicas y económicas en contextos urbanos, periurbanos e interurbanos. Sin duda el escenario que a pocos años se avecina para los ayuntamientos, singularmente de las grandes ciudades, va a ser de una alta complejidad. Ya no va a tratarse de ondas radioeléctricas que transitan por lo que en algún momento se ha llegado a llamar "vuelo del suelo de dominio público", sino de elementos físicos que sobrevolarán el espacio aéreo (vuelo) al que llega el interés práctico del titular, en este caso del dominio público. Sobre la delimitación y las facultades dominicales sobre el vuelo que correspondieran a un Ayuntamiento resulta de interés la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, n.º 1640/2016, de 5 de julio.

89. Véase p. 118 del Documento de trabajo de la Comisión citado en nota 20.

90. Alemania, Italia y Francia aparecen como los países con mayores probabilidades para desarrollar e implantar *drone-beehives* (colmenas de drones). Véase Aurambout *et al.* (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

trata de una cuestión problemática en la que el marco legal deberá ser muy preciso o, en su caso, deberán serlo los convenios de colaboración que puedan celebrarse a tal fin por parte de los ayuntamientos. Evidentemente, todo ello no debería excluir la posibilidad de plataformas públicas de intermediación, pero, como ya es sabido, la distribución de mercancías o servicios es realizada por parte de transportistas "autónomos", constituyendo una cuestión harto problemática desde la perspectiva del derecho laboral.

3.3. Administración local, plataformas digitales y operadores de la Movilidad como Servicio (MaaS)

A principios de la pasada década, a poco de la aparición del primer smartphone (2007), hicieron su irrupción nuevas formas de negocio que a través de las aplicaciones (*apps*) han facilitado la inmediatez de la información sobre cualquiera de los aspectos de la vida diaria, entre ellos la prestación de servicios. En un periodo de apenas una década los cambios han sido vertiginosos y han posibilitado un sinfín de posibilidades vagamente imaginadas, salvo por los visionarios, a principios del siglo XXI. La rapidez de los cambios sucedidos se hace evidente si nos fijamos en que para alcanzar la cifra de 50 millones de usuarios el transporte aéreo tuvo que esperar 68 años, 50 el teléfono, 22 la televisión, 2 años Twitter o 19 días Pokémon GO…[91]. Pero de todos los nuevos actores que han hecho su aparición, los más relevantes, sin lugar a duda, son los gigantes tecnológicos (y económicos) de inicios de este siglo, los GAFA[92], y sus "hijos", los TUNA[93]. De estos últimos, dos son los que, por el momento, mayores polémicas y conflictos judiciales han suscitado para las entidades locales. Uno en el ámbito del transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo con conductor[94]; el otro, en el del alojamiento turístico[95]. Ambas constituyen plataformas digitales que con sofisticados algoritmos cruzan oferta y demanda para la determinación de precios, y sin llegar a tener, por regla, la propiedad ni de los vehículos ni de los alojamientos, llegan a establecer unas pautas muy rigurosas en la prestación del servicio. El caso de Uber, en lo que se refiere al ámbito del transporte urbano, no es el único, pero sí el más conocido y el que sigue generando mayor polémica, hasta el extremo de haberse acuñado la expresión "uberización" como paradigma de la precariedad laboral.

91. Véase Babeau (2020: 26).
92. Acrónimo de Google, Apple, Facebook, Amazon.
93. Acrónimo de Tesla, Uber, Netflix, Airbnb.
94. Véase Tarrés (2019).
95. Véase Rodríguez Font (2017).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

El uso de las palabras, como escribiría Victor Klemperer, no es neutral, y lo que en su momento fue presentado como ejemplo de un nuevo modelo de economía llamada colaborativa[96] o compartida no dejaba de ser un intento deliberado de presentar nuevas formas de negocio de una manera "simpática"[97] y acorde con un momento en el que otras expresiones como "lo común" o "economía del bien común"[98] habían emergido con fuerza como alternativa al "neoliberalismo", denunciado causante del caos económico derivado de la crisis financiera global iniciada en 2008.

También aquí la pandemia habría tenido un efecto disruptivo y ha permito ver con mayor claridad la muy relevante capacidad adaptativa que han ofrecido las plataformas digitales. La caída de demanda para el transporte de personas se ha visto compensada por el incremento de servicios de reparto a domicilio de -por ejemplo- comida que también se solicita a través de las plataformas. Es una muestra más de cómo los hábitos de consumo se han trasladado a las plataformas con unas consecuencias que conducen a lo que una reconocida socióloga estadounidense, Shoshana Zuboff, ha venido a llamar "la era del capitalismo de vigilancia"[99].

El papel de las plataformas en la nueva movilidad urbana inteligente y limpia es incuestionable, pero no exento de controversia y necesitado de una precisa atención desde el derecho público. Una movilidad en la que las fórmulas colaborativas (p. ej., las actividades de *carpooling*), bajo demanda (VTC, pero también taxi) o compartidas (p. ej., el *carsharing*) se vehiculan en todo caso a través de conocidas aplicaciones. No vamos a referirlas expresamente, pero algunas de ellas son sobradamente conocidas y han dado lugar a problemáticas aún abiertas -como es el caso VTC vs. Taxi-[100], en las que las plataformas terminan por mostrar una asombrosa capacidad adaptativa ante posibles lagunas

96. Al respecto véase la Comunicación de la Comisión "Una Agenda Europea para la economía colaborativa", COM (2016) 356 final. La visión que allí se ofrecía de las plataformas digitales como meros intermediarios no se ha mostrado del todo acertada. La Comunicación hace hincapié en el hecho de que las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro.

97. La buena imagen inicial de las plataformas digitales es puesta en cuestión desde diferentes ámbitos que ponen de relieve lo lejos que estamos "del cuento de hadas colaborativo y de compartir, método nuevo y simpático que seducía legítimamente hace pocos años". Así lo escribe Ian Brossat, actualmente teniente alcalde de París (Brossat, 2019: 30). Sobre la relevancia e incidencia de las plataformas para el ámbito público véase Tarrés (2021).

98. El referente en el estudio de los recursos compartidos o bienes comunes fue la politóloga y premio Nobel de Economía Elinor Ostrom. Su recepción y desarrollo en Europa ha venido fundamentalmente de autores franceses, siendo dos las obras que más atención han suscitado en la segunda mitad de la pasada década: Tirole (2017) y Laval y Dardot (2015).

99. Zuboff (2020).

100. Tornos (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

o ulteriores resistencias regulatorias, sin apenas modificar sus objetivos últimos y contando incluso en ocasiones con el apoyo declarado de los organismos públicos que velan por la competencia. Se hace entonces evidente que la actividad ordenadora administrativa y las prácticas precedentes en ese ámbito han quedado obsoletas ante nuevas realidades que, como advierte Malaret, exigen de la Administración rigurosos análisis, evaluaciones de impacto y estudios que permitan justificar ahora la intervención pública[101].

Ahora bien, hay que reconocer que las plataformas han terminado por desdibujar las fronteras tradicionales entre taxi y VTC, introduciendo elementos de competencia que han obligado a una forzosa digitalización del primero. Esto ha sucedido en tanto que el transporte en vehículos de turismo bajo demanda ha pasado de estar organizado localmente con tecnologías del siglo pasado (emisoras de radio) a coexistir con empresas globales que utilizan tecnologías y algoritmos sofisticados. Unos elementos que un servicio de interés general como el taxi –con obligaciones de servicio público- ha terminado por incorporar, y que en el caso español, como en el de otros países, pueden suponer que se integre de algún modo en las plataformas digitales globales, lo cual, sea dicho de paso, no dejaría de plantear algún que otro dilema para las administraciones públicas con competencias en la materia.

La capacidad "omnívora" de las plataformas se muestra al observar que a ellas les es completamente indiferente que el transporte sea a través de vehículos con autorización VTC, o mediante taxis con licencia local; lo que intentan es consolidar su estatus de "plataforma por defecto"[102], ofreciendo una inmediatez del servicio de transporte en vehículos de turismo, con unos determinados

101. Malaret (2020: 24-26).

102. Este es el caso de Francia, concretamente París, cuando las medidas regulatorias sobre las VTC se acentuaron debido a las protestas de los taxistas. En ese momento Uber se ofreció a abrir sus plataformas a cualquier taxista profesional que desease un segundo empleo. Obsérvese que esta estrategia ya se ha dado en ciudades españolas como Madrid y Barcelona. En esta última ciudad la conocida plataforma se ha "abierto" a los taxistas a partir de marzo de 2021. La cuestión problemática radica en cómo se fija el precio del servicio. Ante las protestas del sector que se opone a la presencia de Uber, la plataforma ha indicado que el precio será el fijado por el taxímetro y no por la aplicación. Ello es consecuente con el régimen tarifario del servicio que establece la Administración. Incluso existiendo la posibilidad de un precio cerrado, el mismo obligaría a facilitar a la Administración el algoritmo que lo fija para aprobar la "tarifa cerrada". Otra posibilidad es que el taxista, tras cumplir con un horario de "servicio público", pudiese realizar el servicio de transporte a través de la aplicación y en las condiciones por ella propuestas. Tal posibilidad exigiría, sin embargo, una estricta supervisión por parte de la Administración sobre el desarrollo de la actividad de taxi, lo cual en un contexto tan atomizado por autónomos no es fácil. En el caso de París hay que tener en cuenta que un gran número de licencias están en manos de empresas y, por tanto, de taxistas asalariados.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

parámetros de calidad y con el acopio de una información muy relevante para la gestión de la movilidad, que alcanza horarios, necesidades de aparcamiento, cálculo de rutas más rentables, datos conductuales… Esa obtención de datos puede contribuir, sin duda, a una mejor movilidad, lo que a su vez interesa sobremanera a los Gobiernos de las grandes ciudades y es el acicate ofrecido por las plataformas. Estamos hablando de lo que Shoshana Zuboff llama una "rendición continua de la actividad del mundo real" que, convertida al ámbito digital, cobra nueva vida en forma de datos listos para su transformación en predicciones[103]. No es ciencia ficción, sino una realidad en muchas ciudades de Estados Unidos, y ya empieza a serlo en algunas europeas. Aquí, si se nos permite, ya no se trata de dilucidar cuál debe ser el régimen jurídico de VTC y taxis fijado por la Administración competente, sino cómo se va a gestionar en términos absolutos la movilidad. ¿Será la Administración por sus medios o será en colaboración con las plataformas? Experiencias fallidas en otros países hacen que la respuesta a este interrogante se incline por lo segundo[104], y en este caso las cuestiones jurídico-administrativas que se plantean son tan abiertas como inciertas son las respuestas ante un marco normativo inadecuado que no dejará de ofrecer inicialmente situaciones de completa alegalidad, tal como se vivió en el caso de las VTC que pasaron a operar a través de plataformas digitales.

Un caso que muestra la conjunción de intereses públicos y privados a través de las plataformas y que a nuestro juicio va a interpelar pronto a nuestros ayuntamientos es el del aparcamiento de los vehículos, sean privados o compartidos. El escenario que se dibuja en los documentos europeos y nacionales sobre estrategia de movilidad urbana no contempla la prohibición del automóvil, pero sí profundos cambios tanto en la progresiva sustitución por vehículo eléctrico como en su régimen de titularidad y uso. Son previsibles, por tanto, el uso compartido, el establecimiento de puntos de carga en las ciudades y la necesidad de aparcamiento. Este último elemento ya está siendo objeto de debate en atención a los costes que supone para ciudad la ocupación de la vía pública de coches

103. Zuboff (2020: 275).

104. Es el caso de la finesa Kutsuplus, que operaba a través de una red de minibuses que recogían y dejaban a los pasajeros en cualquier parte de Helsinki, haciendo uso de teléfonos inteligentes, de algoritmos y de la nube para maximizar la eficiencia, reducir costes y proporcionar un servicio de transporte. Se trataba de una iniciativa empresarial de una universidad local que contaba con un presupuesto reducido y no encontró inversores. El organismo de transporte local de la ciudad lo encontró demasiado caro, pese al impresionante crecimiento interanual del 60 %. Hay que señalar que en nuestro país algún ayuntamiento (p. ej., Vallirana, a 25 Km de Barcelona y con 15 000 habitantes) ha empezado a ofrecer esa modalidad de transporte bajo demanda a través de minibuses municipales, si bien a un elevado coste. Para algunos conocedores del tema este tipo de iniciativas públicas son necesarias, ya que "el apoyo a *startups* como Kutsuplus habría sido la respuesta reguladora adecuada a Uber". Véase Morozov (2018: 129).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

aparcados por residentes de zona que satisfacen a cambio una tasa exigua, cuando no totalmente bonificada. En otros casos incluso se subraya el bajo coste que tienen las tarifas por horas[105]. El aparcamiento no deja de ser un bien escaso que está tanto en manos públicas como privadas, de ahí que la optimización de su uso haya incentivado el desarrollo de innovaciones dirigidas hacia el "aparcamiento dinámico" a través de plataformas con flujos de datos, que pueden combinar activos públicos y privados susceptibles de venderse en mercados virtuales dinámicos y en tiempo real que extraen las máximas tasas y precios posibles. Es decir, las plazas de aparcamiento, tanto públicas como privadas, se juntan en unos mercados en línea y se ofrecen "a la carta" con precios que fluctúan en tiempo real. Dejando de lado ciudades norteamericanas en las que este modelo ya existe, podemos referir el caso más próximo de la ciudad de París, en la que ya se anuncia una plataforma y la correspondiente aplicación que promete guiar al automovilista hacia el estacionamiento libre más próximo. Paradójicamente, la alcaldesa de la ciudad ha anunciado en paralelo que, tras haber eliminado 60 000 plazas de aparcamiento a favor de bicicletas y peatones, desea ahora hacer desaparecer la mitad de las 120 000 restantes. Con una ocupación variable de las plazas de superficie, que oscila entre el 90 y el 99 %, el estacionamiento supone una de las principales fuentes de polución y congestión, ya que en la capital francesa –como en otras ciudades- los vehículos en busca de plaza suponen el 30 % del tráfico urbano. De media, la búsqueda de una plaza libre supone 20 minutos para el conductor. La aplicación consultada publicita un algoritmo *super pouvoir* predictivo que indica las plazas disponibles en un radio de 300 metros y recomienda los lugares más propicios para el estacionamiento en un tiempo de ¡3 minutos! No hay mayores detalles, pero imaginamos que la aplicación debe incorporar a los aparcamientos privados y contará con los datos de otros automovilistas que adheridos a la aplicación permitirán gestionar, a cambio de algún incentivo, el uso de la plaza de aparcamiento en vía pública que al ser desocupada pasa a ser gestionada por la aplicación. La disponibilidad y el uso del espacio público por parte de una aplicación privada, en los términos expuestos, no deja de suscitar interrogantes. El primero de ellos es lógicamente la incorporación de un bien público en un mercado privado sin que conste ningún título administrativo; el segundo, que, aun existiendo una colaboración público-privada para esa gestión, existiría una problemática compartición de datos y el riesgo de una privatización de la movilidad; el tercero es que una aplicación de titularidad pública también podría ofrecerse con el fin de lograr una gestión integrada del aparcamiento; y el cuarto es que una aplicación de tales características –pública o privada- no deja de suponer la obtención de datos que pueden llevar a finalidades distintas de la

105. Es el caso del estudio -que encontró amplia difusión en los medios de comunicación- Albalate y Gragera (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

mera facilitación del aparcamiento, como por ejemplo permitir calcular mediante algoritmos aquellas zonas de aparcamiento regulado que puedan resultar "más rentables" para los vigilantes de zona horaria y, en consecuencia, para las arcas municipales[106].

Otro ejemplo que ya se vislumbra en las ciudades españolas es el de la digitalización continua que está haciendo desarrollar el concepto de movilidad como servicio "Mobility as a Service" (MaaS), es decir, un modelo de distribución de la movilidad en el que las necesidades de transporte se satisfacen de manera integral (infraestructura de transporte, servicios de transporte, servicios de información y pago…), integrando las diversas formas de servicio de transporte, sean innovadoras o tradicionales. Este esquema con soluciones propias de la economía compartida, en los términos más arriba expuestos, supone tanto la eliminación de barreras entre las diferentes modalidades de transporte y sus usuarios, como centrar la atención en la movilidad como servicio, prescindiendo de la propiedad de los medios de transporte. Se trata de un planteamiento que atiende a la automatización y digitalización del transporte, pero también a vehículos de movilidad personal tan en boga ahora como son los patinetes eléctricos. La multimodalidad junto a la sincromovilidad supondría una combinación de modos de vehículos compartidos (p. ej., automóviles, bicicletas, motocicletas…), servicios de movilidad compartida optimizados (p. ej., taxi, VTC, minibús…) y, por supuesto, servicios de transporte público colectivo. Hay que referir aquí también la cuestión sobre los sistemas inteligentes de transporte y la movilidad automatizada. En este caso hablamos de infraestructuras consistentes en redes digitales que dibujarían un escenario, vislumbrado ya por algunos, en el que se daría "la combinación de los vehículos particulares con una infraestructura inteligente para desarrollar una red integrada en lugar de vehículos independientes"[107]. Se trata de lo que viene a llamarse un "modelo orgánico", porque "los diferentes medios de transporte (automóviles, bicicletas, peatones y transportes de masas) estarían integrados y coordinados. El control se realizaría mediante tarjetas inteligentes"[108].

En suma, la movilidad como servicio supone involucrar a todos los actores de la movilidad (operadores locales, autonómicos y estatales, públicos y privados) que ofrecen y reasignan los recursos disponibles para facilitar viajes multimodales eficientes y accesibles. Únicamente cabe añadir que las

106. Tal como advierte Morozov: "¿Qué ciudad no pagaría a Alphabet –Google- una pequeña tarifa [sic] a cambio de que ejecute subastas supereficientes en tiempo real por cada plaza de aparcamiento, ayudando así a llenar las arcas públicas?". Véase Morozov (2018: 185).

107. Véase Cebollada y Avellaneda (2020: 128-129).

108. Ibídem.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

fórmulas de articulación de todos estos agentes deberán tener presente con toda lógica el interés general.

4. A modo de conclusión: la Agenda 2030 como oportunidad para una movilidad inclusiva

La incorporación de la "Agenda 2030" y sus 17 ODS a las políticas locales es capital para su propio éxito. Especialmente lo es en el caso de las ciudades –siendo también interpelado el mundo rural-, por cuanto es a ellas a las que se pide su implicación al concentrar el mayor número de población[109], ser el principal actor de impulso económico y donde se dan la mayor parte de los principales problemas contemplados en la Agenda. La movilidad es, como se ha visto, un elemento primordial para el logro de buena parte de los ODS. La disminución de las emisiones contaminantes, la reducción del ruido o el aumento de espacio urbano para las modalidades de movilidad activa son todos ellos factores que redundan en la salud física y psíquica de las personas.

Las ciudades, la inmensa mayoría de ellas, han surgido a partir de asentamientos humanos en un estado primigenio precario y que por factores de muy diversa índole (geográficos, económicos, políticos, sanitarios…) pudiendo haber fenecido han sobrevivido aun con alternancia de periodos, unos de gran prosperidad y otros de languidecimiento. La historia de las ciudades es la historia misma de una región o un país, y raramente estos últimos son prósperos si aquellas entran en decadencia. De ahí la importancia de su resiliencia, de su capacidad de sobreponerse. El camino que han de seguir las ciudades en la próxima década va a ser crucial para su futuro. Esto puede parecer un tópico, pero hay circunstancias que permiten atisbar ya en el presente inmediato un

109. Los datos son suficientemente elocuentes. Si la población urbana en el mundo asciende según datos de NN. UU. al 55,7 % (2019), en España es del 81 %, por encima de la media europea situada en el 75 %. Esto quiere decir que 4 de cada 5 europeos viven en núcleos urbanos de más de 2000 habitantes, aunque en el caso de nuestro país la determinación censal del carácter urbano según el INE seria de 10 000 habitantes (en cambio, la LRBRL establecería a partir de su art. 26 el criterio a partir de 5000). En cualquier caso tenemos cuatro grandes áreas urbanas de más de 1 000 000 de habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla); nueve entre 500 000 y 1 000 000 (Bilbao, Málaga, Área central de Asturias, Zaragoza, Alicante/Elche, Bahía de Cádiz, Vigo/Pontevedra, Murcia y Las Palmas de Gran Canaria); 35 áreas urbanas comprendidas entre 100 000 y 500 000 habitantes; y 30 comprendidas entre 50 000 y 100 000 habitantes. En total hay 78 áreas urbanas mayores de 50 000 habitantes, siendo destacable que del año 1978 a 2017 el número de municipios de 10 000 a 50 000 habitantes ha pasado de 550 a 750. Véase el documento "Áreas urbanas en España 2018. Cuarenta años de las ciudades españolas", Ministerio de Fomento, 2018. Disponible en: https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW058.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

devenir bastante más abierto de lo que podía pensarse en el momento en que se definió la Agenda 2030. La pandemia de la COVID-19 habría puesto el contador a cero, posibilitando dejar de lado lo accesorio del pasado y atender a un nuevo modo de vida que deberá venir definido desde lo "urbano"[110].

Un modelo en el que las infraestructuras para la movilidad son necesarias, pero por sí mismas no son ya el elemento principal por la relevancia que adquiere la información, es decir, los datos suministrados por individuos en permanente conexión digital. Tecnología para cambiar las ciudades o lograr resolver problemas urbanos, pero también una "novedosa fusión de funciones públicas y ganancias privadas"[111] en una nueva complejidad social con extrañamiento de lo público. Afirmar, por ejemplo, que la vida juvenil "se despliega ahora en los espacios del capital privado"[112] puede sorprender, pero es una realidad, acelerada con la pandemia, con evidentes consecuencias de futuro. Lo que ha sido calificado como la nueva "era del capitalismo de la vigilancia" lleva a plantear cuestiones de calado y obliga a otear lo que está sucediendo en otras ciudades del mundo.

Frente a ese escenario las administraciones públicas son meros espectadores, cuando no una entusiasta claque aturdida por unos cambios que no se saben o quizás no pueden calibrar de manera adecuada. Los cambios son tan vertiginosos que obligan o a no hacer nada o a probar de forma espasmódica. Mientras nos perdemos en declaraciones, el entorno jurídico puede aparecer inadecuado, y no por la falta de ánimo de los juristas, sino por el uso estático de instituciones jurídicas, novedosas y exitosas en su momento, pero que hoy son usadas a modo de armadura por muy diversos sectores, algunos con un ánimo no exento de cierto corporativismo, o por criterios expertos que se muestran reacios a ceder parcelas de decisión. Es necesario otro acontecimiento providencial similar al producido en 1791 con las leyes d'Allarde y Le Chapelier que abra nuevos horizontes. Y en esa nueva senda el Estado debe ser -siguiendo a Mazzucato- un actor activo, ya que "cuanto menos piensa en grande un gobierno, menos experiencia es capaz de atraer, peores son sus resultados y (…) menos capaz es de hacerlo"[113]. Siguiendo a la misma autora, para crear y conformar tecnologías, sectores y mercados, el

110. Tomamos aquí la distinción hecha por Henri Lefebvre entre, "por un lado, *la ciudad*, en cuanto que realidad presente, inmediata, dato práctico-sensible, arquitectónico, y, por otro lado, *lo urbano*, en cuanto que realidad social compuesta por relaciones que concebir, que construir o reconstruir por el pensamiento" (Lefebvre, 2017: 71). Un planteamiento actual y reivindicativo de la sociedad urbana puede verse en la obra de Merrifield (2019).

111. Zuboff (2020: 312).

112. Zuboff (2020: 605).

113. Mazzucato (2019: 41).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Estado "debe estar dotado de la inteligencia necesaria para diseñar e implementar políticas atrevidas". En definitiva, si el Estado por regla ha aparecido detrás de la mayoría de las revoluciones tecnológicas y de los periodos de crecimiento, no hay motivo para que ahora no sea también así. Por esta razón nuevas categorías jurídicas serán necesarias para atender a una colaboración privada que ya no encuentra solo cabida en el instituto concesional, sea de servicio público o demanial. Vamos hacia un nuevo contexto cultural que exige del derecho nuevas respuestas a las necesidades de la sociedad. La movilidad es un buen ejemplo por cuanto hemos ido viendo. Ya no se trata de prestar directa o indirectamente un servicio público de transporte, sino de garantizar el derecho a la movilidad a través de diferentes modalidades de transporte que sean accesibles a la demanda. Si esa modalidad es pública o privada ya no resulta relevante, pero sí lo es la función de garantía de la Administración de que en la gestión y actuación del sector privado se atiendan los intereses generales comprometidos y se alcancen, como advierte Esteve Pardo, los objetivos y requerimientos que marcan la Constitución y las leyes[114].

La función regulatoria del Estado no debe excluirse cuando nos encontramos ante actividades que guardan conexión con derechos constitucionales. En el caso de la movilidad el rol de las plataformas digitales asemejaría al de una función de ordenación que necesariamente debería someterse a la supervisión de algún tipo de autoridad. Es lógico que plataformas con alcance global se "desesperen" ante la multiplicidad y diversidad de la normativa local. De ahí que se haga necesario un marco legal claro que otorgue seguridad jurídica a los prestadores, pero también les imponga unas obligaciones de servicio público equivalentes, por ejemplo, a las existentes en el ámbito de las telecomunicaciones. De igual modo los entes locales deben poder contar con instrumentos normativos, técnicos y financieros que les permitan satisfacer de una nueva manera las necesidades de la ciudadanía. Los retos para el derecho público son de calado y no está de más recordar que categorías como el servicio público sirvieron a postulados ideológicos sobre el Estado que hoy hay que reconocer superados. En una situación como la vivida y ante ciertas demandas sociales, el derecho civil habría mostrado, en cambio, una capacidad de reacción que parece superar a la del derecho administrativo.

Todo indica que el trasvase de usuarios de los medios con mayor impacto socioambiental a los más sostenibles, equitativos, saludables e inclusivos se hará en detrimento del vehículo de propiedad privada –no necesariamente del vehículo de uso individual- y ello deberá posibilitar la necesaria "liberación"

114. Esteve Pardo (2015: 43).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de la vía pública. Es incuestionable, por otra parte, que el nuevo modelo de movilidad deberá hacerse sobre un nuevo y radical cambio de modelo urbano, ya que ambos constituyen un binomio indisociable. Por ello se hace necesario un tratamiento holístico del desarrollo urbano, ya que, como advierte J. Gifreu, "para que las ciudades sean más inclusivas, resilientes y sostenibles se precisa una planificación y una gestión urbanas mejoradas y basadas en criterios ecológicamente racionales de urbanización"[115].

La movilidad sostenible, no contaminante, centra las principales actuaciones que de manera decidida se están llevando a cabo. Las limitaciones de entrada a las ciudades o a sus centros de vehículos contaminantes, cuando no la estricta prohibición en determinadas zonas a todos los vehículos privados, son medidas que van acompañadas de otras destinadas a la "ambientalización" del transporte público y al fomento de la llamada movilidad activa. Sin embargo, si algo ha puesto de manifiesto la pandemia es tanto la fragilidad del transporte colectivo como su ineludible necesidad para un gran número de ciudadanos. Si bien no diremos que la ciudad de proximidad sea una quimera, ya que para muchos puede ser ya ahora una realidad, no es menos cierto que en las grandes urbes, tal como apuntábamos anteriormente, el recurso al transporte público colectivo en horarios de máxima concentración de usuarios es otra realidad más que evidente y lo es más por necesidad (singularmente laboral) que por el gusto de deambular. No debemos obviar el hecho de que, guste o no, las ciudades acaban zonificadas por niveles de renta, entre otros factores, siendo en las zonas de renta más elevada donde suelen radicar las principales actividades comerciales y de servicios. Las personas que en ellas trabajan residen en su mayoría a más de 15 minutos, sea a pie o en bicicleta[116], con lo que para ellas el transporte colectivo resulta imprescindible. Por tanto, su capilaridad es un elemento esencial para la resiliencia económica de la ciudad, pero lo es también para satisfacer una necesidad básica que permite a los ciudadanos integrarse en la sociedad y en el mercado laboral o, en otras palabras, evitar riesgos de exclusión social[117].

115. Añade esta autora, con razón, que "la adopción de criterios y determinaciones sobre el uso y destino del suelo debe responder a requerimientos ligados a la creación de empleo, la calidad del aire, la erradicación de la pobreza, la regeneración y renovación de las áreas centrales, la mejora de barrios marginales, la construcción de viviendas, servicios e infraestructuras asequibles y la gestión armónica de las infraestructuras y los espacios urbanos verdes y de las áreas rurales circundantes, entre muchos otros" (Gifreu, 2018: 121-122).

116. La bicicleta constituye una de las formas de movilidad urbana que ha adquirido más éxito, especialmente en su modalidad eléctrica. Sin embargo, en este último caso no deja de ser un medio que tiene en las personas mayores a sus usuarios más vulnerables, y por ello es necesaria una infraestructura segura y segregada tanto respecto a los peatones (situación que ya se está reivindicando en algunas ciudades españolas) como a los vehículos a motor. Véase el referido *Comission Staff Working Document* (cit. nota 19, p. 26).

117. Véase en este tema el trabajo de Gómez (2019: 506-511).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Tal como señala el *Comission Staff Working Document* que acompaña a la ya citada Comunicación de movilidad sostenible e inteligente, de diciembre de 2020, "la movilidad es un aspecto fundamental de la inclusión social y un determinante importante del bienestar, incluso para los grupos vulnerables de la sociedad. El transporte satisface una necesidad básica y tiene una función habilitadora en la medida en que afecta a los ingresos del hogar, así como a la capacidad de los ciudadanos para integrarse en la sociedad y el mercado laboral. Por ejemplo, el transporte público permite el acceso a diversos servicios públicos, como servicios de salud, cuidado de niños, educación, cuidados a largo plazo, vivienda, mercado laboral y servicios sociales, así como actividades de ocio. Del pilar europeo de derechos sociales (acceso a los servicios esenciales) se desprende que determinados servicios de transporte pueden considerarse servicios esenciales a los que todo el mundo tiene derecho a acceder. El mismo principio también establece que: 'Debe prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios'. Sin embargo, las barreras importantes que pueden dificultar el acceso de las personas a estos servicios incluyen ingresos, edad, género, discapacidad o movilidad reducida y desigualdades territoriales / segregación espacial"[118]. En suma, junto a la movilidad inclusiva desde un punto de vista socioeconómico, también hay que atender a la movilidad inclusiva de las personas con discapacidad, esto es, garantizar la accesibilidad como componente clave de sostenibilidad social e inclusión. Ambos aspectos aparecen referidos en el reciente Informe de la Comisión Europea sobre la evaluación del Paquete de Movilidad Urbana de 2013. Entre sus conclusiones se destaca como área que debería haber tenido un mayor protagonismo en el Paquete la de la inclusividad "y una mayor consideración de las necesidades de los diferentes grupos de actores de la movilidad urbana, como los usuarios vulnerables y los usuarios del transporte público sin opciones modales alternativas"[119]. De igual modo, la "movilidad del cuidado", mayoritariamente realizado por mujeres, debiera ser considerada en la planificación de un transporte público que responda mejor a las necesidades de género[120].

La accesibilidad no va referida meramente a los servicios de transporte[121], sino a los servicios ligados a ellos para un segmento de

118. Véase la referencia al documento en nota 20, p. 197.

119. Véase la Conclusión 6, en donde se señala que "la coordinación de las intervenciones del sector público y privado ha sido poco óptima y requiere ser actualizada" (p. 78). El documento SWD(2021) 48 final, de 24 de febrero de 2021, puede consultarse en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0047&from=en.

120. Sobre esta cuestión Sancho Martínez (2020: Capítulo 6).

121. Al respecto véase la Directiva (UE) 2019/882, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, en la que se contiene que "se debe alentar a las administraciones municipales a que integren en sus planes de movilidad urbana

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

población cada vez más numeroso[122]. La famosa brecha digital no puede comportar también una brecha en la movilidad. Por último, hay que tomar también en consideración una movilidad inclusiva desde el punto de vista territorial. Un tercer elemento que sumado a los dos anteriores puede suponer que una parte de la población alejada de localidades urbanas también corra un serio riesgo de exclusión social, ya que a la condición de un transporte asequible se le añade la de que sea disponible.

Una movilidad territorial que en el caso de las personas –no de las mercancías- ha quedado alterada cuando no limitada desde marzo de 2020 por mor de unas medidas de policía sanitaria que a la mayoría han recluido intramuros de la ciudad y que han levantado en ella murallas invisibles. Una pandemia que resucitando actitudes atávicas ha llevado a la tendencia, por ahora muy minoritaria pero significativa en cuanto al perfil de sus protagonistas, de huida hacia el fundo, cual patricios romanos. Probablemente esto quede en la anécdota de un momento, pero, a modo de conclusión final, no deberíamos dejar de recordar la expresión medieval de que, aunque maloliente –o contaminado-, "el aire de la ciudad hace libre"[123], y menos aún olvidar el adagio "sin ciudades no hay filósofos".

5. Bibliografía

Albalate, D. y Gragera, A. (2020). The impact of curbside parking regulations on car ownership. *Regional Science and Urban Economics*, 81.

sostenible la accesibilidad sin barreras a los servicios de transporte urbanos y a que publiquen periódicamente listas de buenas prácticas en lo que se refiere a la accesibilidad sin barreras a los transportes públicos y la movilidad urbanos" (Cdo. 38).

122. Ibídem, Cdo. 2: "La demanda (…) de servicios accesibles es alta y se prevé que el número de personas con discapacidad crecerá de manera importante. Un entorno en el que los (…) servicios son más accesibles permite que la sociedad sea más inclusiva y facilita la vida autónoma de las personas con discapacidad".

El ya citado *Comission Staff Working Document* para una estrategia de movilidad (*vid.* nota 20) refiere que "la digitalización, la automatización, el surgimiento de las plataformas de economía colaborativa", si bien desafían el panorama actual y tradicional de la movilidad, "serán clave para construir un sistema de transporte inteligente, ecológico y resiliente". Añadiendo que este nuevo escenario "puede ayudar a hacer un mejor uso de las infraestructuras y los recursos, así como a integrar diferentes modos de transporte. En última instancia, puede hacer que la movilidad sea más segura al ayudar a reducir los riesgos de seguridad que implican errores humanos. Puede hacer que el transporte y la movilidad sean más inclusivos y más limpios, por ejemplo, aumentando el uso del transporte público, colectivo y compartido. En última instancia, puede ayudar a servir mejor tanto a los ciudadanos como a las empresas" (p. 144).

123. Significativamente el propio Preámbulo de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local la contiene, recordando que "en verdad los municipios son enclaves liberadores en medio del océano señorial de payeses, solariegos, etcétera, sometidos –entonces- a servidumbre".

Auby, J.-B. (2018). La ciudad, ¿nueva frontera del derecho administrativo? *Transjus Working Papers Publications*, 3. Disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/123327/1/3-2018.pdf.

– (2020). El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional. En *Anuario del Gobierno Local 2019*. Barcelona-Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Aurambout, J. P., Gkoumas, K. y Ciuffo, B. (2019). Last mile delivery by drones: an estimation of viable market potential and acces to citizens across European cities. *European Transport Research Review*, 11. Disponible en: https://etrr.springeropen.com/articles/10.1186/s12544-019-0368-2.

Ayuso, A. (2020). Naciones Unidas: *Revisando los retos de la Agenda de Desarrollo*. Disponible en: https://www.cidob.org/articulos/cidob_report/n1_6/naciones_unidas_revisando_los_retos_de_la_agenda_de_desarrollo.

Babeau, O. (2020). *Le nouveau désordre numérique. Comment le digital fait exploser les inégalités*. París: Buchet-Chastel.

De Benedetto, M., Martelli, M. y Rangone, N. (2011). *La qualità delle regole*. Bolonia: Il Mulino.

Bermejo Vera, J. (coord.). (1999). *El Derecho de los Transportes Terrestres*. Barcelona: CEDECS.

Brossat, I. (2019). *Airbnb. La ciudad uberizada*. Pamplona: Katakrak Liburuak.

Carbonell Porras, E. (2011). Transporte urbano y movilidad. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal* (T. II, 3.ª ed.). Madrid: Iustel.

Carbonell Porras, E. y Cano Campos, T. (2006). *Los Transportes Urbanos*. Madrid: Iustel.

Cebollada, A. y Avellaneda, P. (2020). Movilidad sostenible, salud y equidad social en la ciudad. Los retos de la transición en entornos metropolitanos. En J. Salom (coord.). *Las áreas metropolitanas españolas entre la competitividad y la sostenibilidad. Nuevas herramientas para una política urbana en el contexto global*. Valencia: Tirant Humanidades.

Esteve Pardo, J. (2015). *Estado Garante. Idea y Realidad*. Madrid: INAP.

– (2020). La apelación a la ciencia en el gobierno y gestión de la crisis de la COVID-19. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2, 35-50.

Evans, R. J. (2017). *La lucha por el poder. Europa 1815-1914*. Barcelona: Crítica.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Fernández de Gatta Sánchez, D. (2021). *Los estados de alarma por el COVID-19. Problemas jurídico-administrativos*. Madrid: Ratio Legis.

– (2020). El ambicioso Pacto Verde Europeo. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 101.

Font i Llovet, T. (2019). De la autonomía local al poder de las ciudades. *Instituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, número especial en memoria del prof. Luciano Vandelli.

Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2020). Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades. En *Anuario del Gobierno Local 2019*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic.

Fortes Martín, A. (2015). La movilidad urbana sostenible en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 31, 169-220.

– (2019a). El urbanismo y la ordenación espacial de la movilidad urbana sostenible. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano* (pp. 347-380). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

– (2019b). La movilidad urbana sostenible como fenómeno jurídico: El derecho de la movilidad sostenible. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano* (pp. 33-76). Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

Freund, J. (2019). *La aventura de lo político. Conversaciones con Charles Blanchet*. Madrid: Encuentro.

Galán Galán, A. y Gracia Retortillo, R. (2019). La incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento local español. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

García López, E. (1986). El sector del transporte y la cláusula de progreso en la Constitución Española. *Revista de Estudios Políticos*, 49.

García-Pita y Lastres, J. L. (2021). *Contratos y COVID. El principio "Pacta Sunt Servanda" y la Regla "Rebus Sic Stantibus"*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Gifreu Font, J. (2018). Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: Estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Gómez García, M.ª V. (2019). Una mirada sociológica a la movilidad sostenible: Género y exclusión social. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

Gutiérrez, A. (2012). ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte. *Bitácora Urbano-Territorial*, 21 (2).

Laval, C. y Dardot, P. (2015). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa.

Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.

Lydon, M. (2012). *Urbanismo Táctico 2*. Disponible en: https://issuu.com/streetplanscollaborative/docs/urbanismo_tactico_2_digital_edition.

Maier, C. S. (2015). *Leviatano 2.0. La costruzione dello stato moderno*. Turín: Einaudi.

Malaret, E. (2020). Le rôle des juges face à la fiabilité des données et à la qualité de leur traitement dans les procédures décisionnelles de l'Administration. *Revue Française d'Administration Publique*, 173.

Mann, M. (1993). *Las fuentes del poder social* (vol. II, p. 643). Madrid: Alianza Universidad.

Marzal Raga, R. (2014). La ley valenciana de movilidad: análisis jurídico y problemática. En A. Boix Palop y R. Marzal Raga (eds.). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: PUV.

Mazzucato, M. (2019). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA.

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

Menéndez García, P. (coord.). (2015). *Régimen Jurídico del Transporte Terrestre: Carreteras y Ferrocarril* (2 vols.). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.

Merrifield, A. (2019). *La nueva cuestión urbana*. Pamplona: Katakrak Liburuak.

Mialot, C. (2018). El derecho a la ciudad en la gestión inteligente del territorio: la perspectiva francesa. En V. Aguado y O. Casanovas (dirs.). *El derecho a la ciudad: el reto de las Smart cities*. Barcelona: Atelier.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Montoro Chiner, M.ª J. (2017). La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas? *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182.

Moreno, C. (2020). *Vida urbana y proximidad en la era del COVID-19. "¿Y después?"*. París: Éditions de l'Observatoire.

Moreu Carbonell, E. (2014). Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible. En A. Boix Palop y R. Marzal Raga (eds.). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: PUV.

Morozov, E. (2018). *Capitalismo big tech. ¿Welfare o neofeudalismo digital?* Madrid: Enclave.

Müller, J.-W. (2017). *¿Qué es el populismo?* Ciudad de México, Grano de Sal.

Mumford, L. (1964). *La Cité à travers l'Histoire*. París: Seuil. (trad.cast: (2021) *La ciudad en la historia*. Logroño: Pepitas de Calabaza)

– (1966). *La carretera y la ciudad*. Buenos Aires: Emecé.

– (2009). *Textos escogidos*. Buenos Aires: Godot.

Pérez García, M. L. (2020). Nuevos retos de la potestad normativa local: buena regulación, planificación y evaluación normativa. En E. Ortega Burgos (dir.). *Mercados Regulados 2020*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Pinol, J.-L. y Walter, F. (2003). *Histoire de l'Europe Urbaine*, vol. II. París: Seuil.

Pitarch-Garrido, M.ª D., Fajardo Magraner, F. y Zornoza Gallego, C. (2020). La accesibilidad a los espacios verdes urbanos en Valencia. En J. Salom (coord.). *Las áreas metropolitanas españolas entre la competitividad y la sostenibilidad. Nuevas herramientas para una política urbana en el contexto global*. Valencia: Tirant Humanidades.

Ponte Arrebola, V. (2015). La búsqueda de la seguridad y el orden en las calles de Roma. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*.

Revuelta Pérez, I. (2020). La unidad de mercado como límite al poder normativo local. En J. Ponce y M. Villoria (dirs.). *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Rodríguez Font, M. (2017). Barreras regulatorias a la economía colaborativa y nuevas vías de impugnación de normas: el caso de las viviendas de uso turístico. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182.

Ruiz Ojeda, A. (coord.). (2011). *Transportes* (vol. VI de S. Muñoz Machado [dir.]. *Derecho de la Regulación Económica*. Madrid: Iustel).

Sancho Martínez, A. (2020). *Ciudades conciliadoras: urbanismo y géner*o. Navarra: Thomson Reuters.

Simou, S. (2018). Cambio climático, sostenibilidad y movilidad urbana: competencias e instrumentos jurídico-locales. En M.ª R. Alonso Ibáñez (dir.). *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado* (pp. 297-337). Valencia: Tirant lo Blanch.

Tarrés Vives, M. (2019). Economía colaborativa e innovación tecnológica en el transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo. *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, 28. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/331603483_Economia_colaborativa_e_innovacion_tecnologica_en_el_transporte_urbano_de_viajeros_en_automoviles_de_turismo.

– (2021). Los servicios de plataforma. Entre la innovación tecnológica y el interés general. En E. Arroyo, Y. Martínez, M. Rodríguez y M. Tarrés. *Las plataformas digitales. Estrategias regulatorias*. Madrid: Marcial Pons.

Tirole, J. (2017). *La economía del bien común*. Madrid: Taurus.

Tornos Mas, J. (2019). Dret i innovació tecnològica. El cas Uber versus taxi. *Revista Jurídica de Catalunya*, 3, 655-708.

Torre-Schaub, M. (2019). Dispositivos jurídicos para el cambio climático en el marco de la movilidad y el urbanismo durable. En A. Fortes Martín (dir.). *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

Velasco Caballero, F. (2019). Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común. *Revista Vasca de Administración Pública*, 113.

– (2020). Derecho local y COVID-19. *Revista Galega de Administración Pública*, 59, 260.

Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Barcelona: Paidós.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4