

Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad

Fortes Martín, Antonio
Madrid, Iustel, 2021, 331 pp.

1. Cuando escribo estas líneas está en trámite de participación pública el *Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible* (LMS) desarrollado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana¹. La emergencia climática, aunque parece haber cedido algo de terreno por otros asuntos acuciantes, sigue de fondo permanente en el imaginario informativo y de la atención pública. En todo caso,

continúa el desarrollo del Plan de recuperación para Europa (*Next Generation*) y del español *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. En concreto, este último, incluye como primero de sus 30 componentes de acción –dentro de su primera política palanca, sobre la «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura»– un «Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos». Situarlo en el primer lugar da muestra de la importancia que el ejecutivo da a esta cuestión.

.....

1 El propio texto del anteproyecto y toda la información sobre el mismo está disponible en: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte>. Consultado: 2022-03-22. Esta norma, de aprobarse, tendrá no pocas implicaciones para el ámbito local.

Es por ello por lo que esta investigación sobre *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*, del doctor Fortes Martín – profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid– resulta más que pertinente en este momento. La obra está dividida en dos partes, con un total de nueve capítulos. La primera parte versa sobre el Derecho de la movilidad sostenible (entendido como Derecho objetivo), mientras que la segunda se encarga de un emergente derecho (subjetivo) a la movilidad sostenible.

2. Comienza la investigación con una justificación del porqué de la misma y ya desde este punto sitúa el problema en el ámbito que más interesa en esta sede: el de la ciudad. Ciudades que, a juicio del autor, sufrirían «continuos y crecientes problemas circulatorios» (p. 27). La *administrativización* de la cuestión viene de la mano de las distintas aristas que está llamada a resolver, que afectan a ámbitos tales como el medio ambiente, el urbanismo y el transporte, todos ellos sectores de la actividad de los poderes públicos en general, y de los gobiernos locales en particular. Así, el Derecho Administrativo estaría llamado a «la ordenación de formas de desplazamiento más sostenibles, saludables y responsables» (p. 33). Tras diferenciar conceptualmente el término «movilidad» del de «transporte» llega a afirmar

que «la movilidad sostenible es urbana» (p. 40). O, al menos, lo es la que a él interesa y en la que centra este estudio. Y destaca la cualidad de «bisagra» de esta política, que permitiría «el movimiento (transporte) en condiciones no solo de accesibilidad (conectividad), sino también ahora de sostenibilidad y de calidad de vida» (p. 43). Porque eso es lo que importa: mejorar y garantizar una adecuada calidad de vida ciudadana.

El segundo de los capítulos analiza el marco jurídico europeo y constitucional de la movilidad sostenible. Se da cuenta de los esfuerzos que desde los años 70 del pasado siglo la UE va dando en la línea de reducir las externalidades negativas de los distintos medios de transporte. De la mano de algunas de sus políticas ambientales, reconoce la importancia de la gestión de la demanda, y la necesidad de internalizar los costes, para lo que las políticas tributarias son esenciales en este sentido –piénsese, por ejemplo, en las tasas por congestión que se aplican en algunas ciudades o en la propuesta del anteproyecto de LMS de considerar un aprovechamiento especial del dominio público la circulación de vehículos contaminantes por las zonas de bajas emisiones (Disposición Adicional 7.^a)–. El objetivo último, concluye, de las políticas europeas es el de generalizar las opciones sostenibles.

Seguidamente, y en la línea con lo ya mostrado por otros autores, reconoce la ausencia de una constitucionalización expresa (al menos en la actualidad) de la movilidad (ni en general, ni la sostenible). En todo caso, ancla este concepto en los derechos a la vida, a la libertad, a la intimidad, a la libertad de circulación, pero también a la salud y al medio ambiente (arts. 15, 17-19, 43 y 45 CE), señalando, en todo caso, que es precisamente la protección del medio ambiente la materia que más posibilidades de acción otorga. Tras un breve repaso por las competencias autonómicas, pasa a estudiar el papel de los Entes Locales en esta materia, donde cobra especial importancia «la disposición racional de espacios y de usos del suelo» (p. 69). Y, por ello, aboga por la consideración de la movilidad sostenible como un nuevo servicio público local de carácter integral, que vaya más allá del mero transporte colectivo. Creo que esta propuesta es todo un acierto, y algunos municipios ya van en la línea –como el mismo autor señala– de garantizar esta circunstancia. De hecho, estima que la conveniencia de este nuevo servicio público «está fuera de toda duda» (p. 77), a los efectos de la evaluación preceptuada por el art. 25.3 LBRL, y la titularidad municipal sería, en su opinión, la más conveniente, al margen de las formas de gestión utilizadas (p. 79).

El capítulo tercero se detiene en el análisis de la organización administrativa europea, estatal, autonómica y local de la movilidad sostenible, estudiando con detalle las distintas normas organizativas de estos niveles de acción pública, dando cuenta de los vaivenes organizativos, llegando –para el caso estatal– al Ministerio de Transportes, *Movilidad* y Agenda Urbana en fechas recientes. Y esta nueva denominación tiene su reflejo en las competencias asumidas por el departamento. Así, «la movilidad no es una mera etiqueta, un adjetivo vacío en la estructura competencial» del departamento (p. 95). La casuística local es mucho más variada, desde municipios que no contemplan, en absoluto, la movilidad, hasta otros que apuestan por la visibilización de la materia «sin otras adjetivaciones ni participaciones con otras materias» (p. 111). Apuesta, en fin, por la creación de algunas estructuras organizativas y, en concreto, por algún órgano o autoridad en materia de movilidad, en la línea de lo recogido en el anteproyecto de Ley que vengo citando.

El siguiente capítulo, el cuarto, se centra en lo que viene a denominar los «presupuestos normativos para la conformación jurídica de la movilidad sostenible» y, más en concreto, en el urbanismo. Es precisamente este sector el llamado a garantizar, mediante los instru-

mentos de que dispone –muy en particular, los planes de ordenación urbana (PGOU)– unos «desplazamientos más racionales, saludables y equilibrados» (p. 137). Máxime si se tiene en cuenta que «la ordenación de los usos del suelo a través de la planificación no puede dejar de considerar la movilidad como un aspecto absolutamente determinante, como un nuevo condicionante urbano» (p. 139). Así, surgen conceptos y términos ampliamente utilizados en el estudio de la movilidad y que ahora adquieren relevancia en el ámbito jurídico: criterio de proximidad, minimización de desplazamientos habituales, ciudad de los 15 minutos... El diseño de la ciudad, para la garantía de un lugar más habitable, más amable, más humano, está en el centro de las preocupaciones de este –me permito llamar– movimiento hacia la movilidad sostenible.

Y este análisis viene seguido por una de las mayores críticas que esta obra realiza. En concreto, el capítulo quinto se dedica al estudio –y deconstrucción de la utilidad y conveniencia– de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) y de la planificación en materia de movilidad sostenible en general. Este instrumento, creado y generalizado por la Ley de Economía Sostenible, en opinión del autor debe ser cuestionado en su actual configuración. A su parecer, se estaría sobrecargando la planificación

cuando lo apropiado sería reconducir a los PGOU sus previsiones. En sus propias palabras: «el fenómeno de la movilidad sostenible, también con su importancia jurídica, no puede construirse a costa de renunciar a la fuerza transversal de la planificación urbanística (y/o territorial) a la hora de ordenar en el espacio los diferentes usos del suelo» (p. 162), llegando a referirse a una suerte de «fe ciega del legislador» en la planificación específica en esta materia de movilidad sostenible (p. 165). Sus críticas creo que son bastante oportunas, por cuanto una integración de planes –en particular en aquellos que tienen auténtica fuerza normativa– puede, de hecho, ayudar a la consecución última de los objetivos planteados.

Cierra esta primera parte el capítulo sexto, que se interroga sobre si el Derecho (objetivo) de la movilidad sostenible es un «nuevo ordenamiento o un compendio (des)ordenado de normas». Pero lo cierto es que, a pesar de ser cada vez más importante, se trata de un cuerpo normativo «de todo punto asistemático, con “trazas” de urbanismo, de transporte, y de medio ambiente (cambio climático)» (p. 180). Por lo que hablar de una rama del ordenamiento sería pretencioso. Y aboga por la necesidad de una LMS que, de hecho, parece que más pronto que tarde va a llegar, como ya se ha visto. Esta norma, a su juicio, «no debe atender

tanto a la regulación y ordenación de vehículos como a la verdadera disposición y distribución racional de los usos de vías y espacios» (p. 189). En esta línea, el art. 28 del anteproyecto de LMS establece en términos meridianamente claros una «jerarquía del sistema de medios de movilidad en el ámbito urbano», poniendo en la cúspide a la movilidad activa (peatones y ciclistas), seguido por el transporte público colectivo, la movilidad de alta ocupación, y terminando con el vehículo privado (primando, dentro de este al que genere menos emisiones).

3. La segunda parte, como adelanté, se encarga del análisis del derecho (que él denomina «emergente») a la movilidad sostenible. El primero de los capítulos se centra en la dimensión urbana de esta movilidad sostenible, como parte del «derecho a la ciudad». Y lo es porque, en opinión del autor, las ciudades se convierten en «potenciales terminales de movilidad» (p. 200), donde el ciudadano, la persona, recupera la centralidad, frente a un espacio público mayoritariamente –dependiendo del sitio, está claro– destinado al vehículo privado a motor. En el derecho a la ciudad es donde «se concretizan los derechos humanos de proximidad» (p. 205) y, para ello, la movilidad resulta –instrumentalmente– esencial. Trufan toda su explicación conceptos tales como el de

una «ciudad amable», «paseable», «cuidadora»... una ciudad, en definitiva, que garantice, también mediante la movilidad, una adecuada calidad de vida. Ciudades inteligentes que vayan más allá de lo meramente digital (p. 223), en una acertada crítica al concepto de *smart city*, tan de moda.

El segundo capítulo versa sobre la «propuesta de reconocimiento jurídico del derecho a la movilidad sostenible» (p. 236), que tiene –potencialmente– su reconocimiento en el art. 4 del anteproyecto de LMS. Y aquí emerge con toda nitidez la centralidad que quiere otorgarle a la persona –que parece que había sido olvidada en algún momento–. Así, dice que «la ordenación sostenible y “más saludable” de los desplazamientos en las ciudades no se hace con el fin último de ganar fluidez en el tráfico rodado (...), [sino que] nace con el claro propósito (...) de posibilitar una más racional utilización de los recursos y, con ello, de mejorar la calidad de vida urbana de los ciudadanos, de garantizar su accesibilidad, su seguridad, su salud y, en definitiva, su bienestar» (*ib.*). Y analiza, después, algunas posibilidades de participación ciudadana en este ámbito (escasas todavía).

Concluye esta parte con un largo capítulo tercero dedicado a la delimitación de los contornos de ese eventual derecho emergente,

que califica como de nueva conquista ciudadana (p. 247). Tras un análisis de las repercusiones y conexiones de este derecho con otros ya enunciados más arriba, recuerda cuestiones de especial trascendencia como la accesibilidad (física y económica), la interoperabilidad, la integración digital, etc. El autor llega incluso a hablar de un nuevo *status*: el de motorizado o no motorizado², que se manifiesta también en un reparto desigual del espacio público, generador a su vez de desigualdades. Concluye con una definición del *derecho a la movilidad sostenible*, que sería aquel «derecho de los ciudadanos al acceso a los bienes y servicios en unas condiciones de movilidad adecuadas, accesibles y seguras, y con el mínimo impacto ambiental y social posible» (p. 270). Derecho que, a su parecer, quedaría configurado como un «auténtico derecho subjetivo, un derecho social ciudadano, básico y esencial» (p. 271).

4. Estas son solo algunas de las numerosas cuestiones que aborda esta monografía. Estamos ante un trabajo relevante e interesante a partes iguales, por cuanto recopila y pone en orden la abundante información sobre la movilidad sostenible, sistematizando y analizando en profundidad su régimen jurídico, con algunas propuestas y críticas sugerentes, en particular en su segunda parte, sobre el aspecto más subjetivo de este *derecho*. Se trata, en definitiva, de una obra que debe servir de guía e inspiración al legislador estatal y autonómico y al regulador local, en lo que se refiere a la normación de la movilidad que, necesariamente, ha de ser sostenible.

Darío Badules Iglesias

Universidad de Zaragoza

<https://orcid.org/0000-0003-4907-5911>

-
- 2 Precisamente, sobre esta accesibilidad económica, acaba de pronunciarse el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sentencia de 21 de marzo de 2022 (núm. 972/2022, recurso 62/2020), sobre la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona, señalando que «el sistema de distintivo ambiental DGT, que excluye a los vehículos por razón de su antigüedad, unido a su rigidez, por falta de alternativas viables para homologar los vehículos sin distintivo, implica que la movilidad en la ZBE en las horas prohibidas se condiciona a la capacidad económica del titular para proceder a la adquisición de un vehículo con distintivo ambiental, lo cual no resulta valorado en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza». Por ello, cuestiones como esta deben ser tenidas muy en cuenta por el legislador pues no siempre lo ambientalmente adecuado puede ser equitativo en términos sociales, aunque creo que el TSJ no acierta en este caso, pues estar motorizado es sinónimo ya, de un cierto *status*, pero el análisis de esta cuestión deberá realizarse en otro lugar. En fin, otro ejemplo más de la actualidad de este estudio.