

LA MOVILIDAD SOSTENIBLE COMO MOTOR DE LA TRANSICIÓN VERDE: EL PAPEL DE UNA FUTURA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Darío BADULES IGLESIAS¹

Sumario: I. Introducción: algunas ideas previas entorno a la movilidad humana y sus diversos impactos. II. Iniciativas normativas y de *soft law* para la movilidad sostenible. 1. Precedentes y primeras resoluciones en el ámbito europeo. 2. Iniciativas normativas actuales en el plano internacional. 3. El rol director de las instituciones europeas en materia de movilidad sostenible: singularmente, el Pacto Verde Europeo. 4. La normativa española sobre movilidad sostenible. 4.1. Regulación estatal: en particular, las Zonas de Bajas Emisiones y el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. 4.2. Una breve mención a la regulación autonómica sobre movilidad sostenible. III. A modo de conclusión. Hacia dónde debería ir la legislación: aplicación del principio de no regresión en materia ambiental a las soluciones de movilidad sostenible. IV. Bibliografía.

Temblando enderecé la bicicleta. Mi padre me ayudó a encaramarme en el sillín, pero no corrió tras de mí. Sencillamente me dio un empujón y voceó cuando me alejaba: —Mira siempre hacia adelante; nunca mires a la rueda.

Miguel Delibes, *Mi querida bicicleta*.

Con gratitud a quien me enseñó a montar en bicicleta: mi padre.

I. INTRODUCCIÓN: ALGUNAS IDEAS PREVIAS EN TORNO A LA MOVILIDAD HUMANA Y SUS DIVERSOS IMPACTOS

En 1865 la conocida como *Locomotives Act* vino a exigir en el Reino Unido que cualquiera de los nuevos vehículos de tracción mecánica a motor que empezaban a circular por las ciudades, en tanto que innovación técnica considerable para la época, fuesen acompañados de una persona 60 yardas por delante (unos 50 metros) portando una bandera roja para advertir a jinetes y conductores de carruajes de tracción animal la aproximación de aquellos vehículos². El legislador británico del XIX actuaba, sin duda,

¹ Profesor doctor de Derecho Administrativo, aced. Contratado Doctor, Universidad de Zaragoza. Este trabajo se enmarca en los Proyectos de I+D+i PID2021-124296NB-I00 (financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER «Una manera de hacer Europa») y TED2021-130264B-100 (financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y por Unión Europea NextGenerationEU/PRTR). Igualmente debe considerarse parte de las actividades que el Grupo AGUDEMA (Agua, Derecho y Medio Ambiente) desarrolla dentro del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de la Universidad de Zaragoza (IUCA).

² AGNEW (2020) explica cómo distintas campañas y grupos de presión consiguieron, hace más de 150 años, establecer límites a los nuevos instrumentos de movilidad, para evitar las molestias que estos producían, en un ilustrativo precedente de cómo los *lobbies* tratan de influir y de hecho lo consiguen en materia de movilidad.

movido por el principio de prudencia y con ciertos reparos hacia una tecnología cuyas consecuencias todavía no era capaz de vislumbrar de manera completa.

En realidad, lo que hoy nos parece descabellado (¡imaginemos una persona advirtiendo del paso de cada vehículo!), no deja de ser un ejemplo de una realidad subyacente que, sin embargo, permanece: la preocupación de los poderes públicos por unas herramientas (los vehículos) cuyas implicaciones son a veces conocidas (y a veces no), así como por la posible afección de estos instrumentos al espacio público que ocupan y al entorno que les rodea. A ello hay que añadir una realidad claramente significativa que el transcurso de este siglo y medio de avances en materia de locomoción ha dejado ya más que patente: el impacto ambiental del transporte es tan profundo que requiere de una exhaustiva regulación que corrija algunos fallos del mercado, singularmente las externalidades negativas asociadas a aquel.

Conviene realizar una pequeña aclaración antes de continuar: los conceptos de transporte/locomoción y movilidad no son estrictamente sinónimos. Hasta principios del siglo XX, la noción de movilidad estaba especialmente vinculada con el sintagma *movilidad social*. Para hablar del conjunto de desplazamientos de personas y mercancías producidos en un entorno físico determinado (definición actual de la *movilidad*) se hacía uso del término «transporte». Sin embargo, a raíz de los estudios del sociólogo británico John URRY, el transporte vendría a representar, exclusivamente, el componente material de dicha movilidad humana, una movilidad que, en su *nuevo paradigma*, va mucho más allá de un mero desplazamiento de los que históricamente se venían produciendo.

De este modo, por movilidad sostenible se entiende aquella que busca satisfacer las necesidades de desplazamiento de la población para acceder a bienes y servicios, singularmente urbanos, con énfasis en el uso eficiente de los recursos que son precisos para ello, y buscando además contrarrestar las externalidades medioambientales y sociales derivadas de su uso y expansión (por todos, véase ROVALO OTERO 2015). Y aunque la movilidad y el transporte pueden ser tanto interurbanos como urbanos, revisten interés especialmente estos últimos por el hecho incontrovertido de que los seres humanos habitan (habitamos) mayoritariamente —y es una tendencia que en el futuro se va a acrecentar— en entornos urbanos³.

³ Según datos del Banco Mundial, un 56% de las personas vive en entornos urbanos en la actualidad, cifra que llegará al 70% en el año 2050. Disponible en:

Y como se desprende del ejemplo del inicio, es más que evidente que el automóvil se ha convertido en un eje transformador de las ciudades: hemos alcanzado una nueva forma de entender y vivir la ciudad (REDONDO MORA 2018). No solo eso, sino que hemos adaptado nuestro espacio urbano, y aun interurbano, a una escala vehicular deudora de la revolución fordista. La extensión de los conocidos como *no-lugares* suele estar también asociada a las formas de movilidad contemporánea⁴. Y si de lo que se trata es de la concepción del espacio público derivada (o consecuencia) de los distintos modos de transporte asociados a la movilidad actual, lo cierto es que —cuantitativa, pero también cualitativamente— se ha producido un redimensionamiento del *locus* donde se desarrolla la vida humana.

A modo de ejemplo, y con datos referidos al caso español, más de un 68% del espacio urbano de nuestras ciudades está destinado a usos vehiculares (tránsito y aparcamiento), mientras que apenas un 30% lo es para espacios peatonales⁵. Los datos varían, sin embargo, entre el centro de las ciudades y las periferias: mientras que solo el 43% del espacio es para los vehículos en los centros de las ciudades, la proporción alcanza un 74% en los barrios no céntricos. Esta idea resulta también relevante, como se comentará más adelante al hablar de la extensión e impacto de las (¿futuras?) Zonas de Bajas Emisiones (ZBE).

Pero la recuperación del espacio urbano cedido previamente a los vehículos a motor —y el término es estrictamente correcto: se habla de *recuperar lo perdido*— no es necesariamente una novedad. Ya a partir de 1973 y como consecuencia de la crisis del petróleo, los Países Bajos comenzaron a impulsar medidas de reducción de dependencia del automóvil, apostando por la movilidad en bicicleta y la humanización de los espacios públicos. No solo eso, sino que entre 1973 y 1993, la campaña «*Stop de Kindermoord*» («Paremos el asesinato de niños», *sic*) supuso un claro éxito en materia de seguridad vial

<https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview#:~:text=En%20la%20actualidad%20C%20alrededor%20del,de%20habitantes%E2%80%94%20vive%20en%20ciudades.>

⁴ El concepto del *no-lugar* fue acuñado en 1992 por Marc AUGÉ para referirse a lo que este autor denominó «espacios del anonimato», lugares concebidos como espacios intercambiables donde el ser humano transita, pero no permanece, no crea relaciones sociales que aporten al lugar una identidad. Aunque lo cierto es que también se trata de un concepto ampliamente subjetivo y dependiente de cada visión individual.

⁵ Estos datos están tomados del estudio «Callegrafías» de la «Red de ciudades que caminan», realizado en el año 2023 en más de 500 calles de 58 ciudades españolas, representando más de 1.000 km lineales de vías. Disponible en: <https://ciudadesquecaminan.org/wp-content/uploads/2023/10/Callegrafias-p.pdf>.

en Holanda⁶. Y aunque asociado inicialmente a una externalidad negativa del tráfico a motor (los siniestros viales), esta campaña⁷ supuso un claro éxito desde el punto de vista de las políticas de movilidad y de reparto del espacio público, pues impulsó cambios estructurales no solo de los repartos modales sino también espaciales, y ha posicionado a este país como referencia en la materia.

Ello es así porque, además de la vertiente estrictamente técnica, las Ciencias Sociales han analizado los denominados aspectos psicosociales y culturales de la movilidad (GARCÉS PRIETO 2018). Aunque en ocasiones pueda parecer lo contrario, lo cierto es que la actual situación ni es natural, ni es inevitable, pero es que ni es óptima, ni es tampoco irreversible. En el mencionado *nuevo paradigma de la movilidad* cobran una especial relevancia —desde un punto de vista analítico— tanto los desplazamientos asociados al ocio, como la estructura social y cultural de las ciudades y las consecuencias derivadas de ella. Pero también el «autoconcepto» que se tiene de uno/a mismo/a y de las consecuencias derivadas de sus propias formas de movilidad. Por ello, una reflexión crítica de *cómo nos movemos* puede y está contribuyendo también a un cambio en la concepción de la movilidad tanto urbana como interurbana⁸.

No solo importan el medio ambiente y la extensión (variable) del transporte público en nuestras ciudades, sino también aspectos culturales, sociales y económicos que empujan al abandono progresivo del vehículo privado a motor (o sea, principalmente, del coche). También algunas dinámicas derivadas de la crisis del coronavirus han favorecido el tránsito hacia una movilidad sostenible⁹. Del otrora sinónimo de libertad se ha

⁶ Según datos del Dutch Reach Project, desde el máximo del año 1972, el número de muertes en siniestros de tráfico ha caído más de un 80%. Disponible en: <https://www.dutchreach.org/car-child-murder-protests-safer-nl-roads/>.

⁷ Resulta evidente el acierto de la campaña, desde el punto de vista del *issue framing* o encuadre del problema: una cuestión incontrovertida sobre la que no hay demasiado debate (una *valence issue* en términos del análisis de políticas públicas), como puede ser la seguridad de las y los niños, puede servir con un propósito diverso: conseguir cambios en otros aspectos de interés, como los mencionados.

⁸ A modo de ejemplo, y según datos de la Dirección General de Tráfico (DGT), para el caso de España el número de permisos de conducir ha disminuido en todas las franjas de edad en el periodo 2010-2020. A pesar de ello, el número de conductores ha aumentado por una simple dinámica acumulativa. Disponible en: <https://www.dgt.es/menusecundario/dgt-en-cifras/dgt-en-cifras-resultados/?categorias=/Tema/Conductores/>. En todo caso, la dinámica no es exclusivamente española ni tan reciente, puesto que ya en 2012 el estudio *Transportation and the New Generation Why Young People Are Driving Less and What It Means for Transportation Policy* constató que en los EE. UU. cada vez menos jóvenes conducen.

⁹ Recuérdese que, para evitar el contacto físico y la cercanía entre personas, se favoreció la extensión de carriles bici y para vehículos de movilidad personal (patinetes) durante la pandemia. Distintas noticias de

evolucionado a una concepción ponderativa de los beneficios y las cargas asociadas al disponer de algún coche en propiedad. Y aunque se pretenden asociar algunos cambios tecnológicos (el *coche eléctrico*) a una movilidad más sostenible, lo cierto es que los costes y las cargas de dicha tecnología siguen sin compensar los eventuales beneficios que pueden aportar. No solo desde un punto de vista medioambiental, sino también de ocupación del espacio público¹⁰, u otras externalidades asociadas a los vehículos a motor privados.

¿Cuáles son, de hecho, las principales externalidades asociadas a la movilidad no sostenible? O, en otros términos, ¿cómo podemos ordenar, de menos a más sostenible, un medio de transporte o una forma de movilidad? Podríamos clasificar los beneficios asociados a una movilidad sostenible en tres grupos de factores. Por un lado, los ambientales, por otro los económicos y finalmente los sociales. Son de sobra conocidas las consecuencias ambientales de la movilidad: las emisiones de gases de efecto invernadero, de otros gases contaminantes de la atmósfera y la contaminación acústica son solo algunas de las principales¹¹. Desde un punto de vista económico, la movilidad no sostenible presenta cargas derivadas de su ineficiencia y, singularmente, de las externalidades que socialmente debemos cubrir. Pero no menos importante, las afecciones sociales representan uno de los elementos, a mi juicio, centrales de los viejos modos de movilidad: la seguridad vial, la calidad de vida, la salud pública y la accesibilidad son aspectos esenciales.

Y es que precisamente para ordenar los modos de transporte una de las reglas más extendidas viene representada por la cantidad de actividad que implica dicha movilidad. Es lo que se conoce como «movilidad activa», aquella que depende de la propia fuerza humana para su desarrollo. Así, en la cúspide de la sostenibilidad se hallaría, como no podría ser de otro modo, la movilidad a pie, donde la sola fuerza del peatón o peatona sirve para desplazarse. Seguidamente vendrían los distintos modos de desplazamiento de

prensa dieron cuenta en 2020 y 2021 de la extensión de dichos carriles, no solo en España, sino en otros lugares a lo largo del globo.

¹⁰ Pues no olvidemos que el uso del espacio público de un coche privado (no digo vehículo, porque desde el punto de vista jurídico las bicicletas, por ejemplo, son también vehículos) es el mismo sea propulsado con gases contaminantes o con electricidad.

¹¹ Según datos de la Comisión Europea, el sector del transporte representa una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE, siendo el transporte por carretera la principal fuente con un peso del 71%, seguido del transporte aéreo y marítimo, de lejos, con un 14% respectivamente. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/clean-and-sustainable-mobility/>.

tracción mecánica no motorizada, singularmente (aunque no solo), las bicicletas. Cuando entra en juego la tracción mecánica motorizada se debe considerar primero la compartida, esto es, la que se produce en transporte público, seguida de las nuevas formas de movilidad en vehículos a motor, pero también compartidos (coches y motos, especialmente) gracias, habitualmente, a aplicaciones o plataformas digitales¹². Finalmente, como es natural, la movilidad socialmente más ineficiente es aquella que se produce en un vehículo privado a motor, considerando especialmente que sus tasas de ocupación suelen ser reducidas y el amplio uso ya mencionado del espacio¹³.

Los modos de movilidad sostenible y activos tienen consecuencias más que positivas para quienes los practican, singularmente desde un punto de vista de la salud. Pero es que, además, como reza una feliz expresión, «la ciudad lenta vende más *croissants*» (JIMÉNEZ GÓMEZ 2018, 56). Desde un punto de vista económico, el comercio de nuestras calles se ve ampliamente beneficiado —aunque hay mantras que se repiten en sentido contrario— por la abundancia de espacio público destinado al peatón y a quienes se desplazan en bicicleta. Como he dicho más arriba, el urbanismo disperso y el abandono (al menos en la zona mediterránea) de la ciudad compacta han afectado negativamente a la movilidad activa. Por ello, apostar por una *nueva cultura de la movilidad* se torna esencial. A todo ello, hay que añadir el impacto de la movilidad «compulsiva e innecesaria» del turismo (PAZOS OTÓN 2022), que debería llevarnos a una reflexión social sobre su conveniencia y sobre su (in)sostenibilidad¹⁴. Finalmente, aunque parecía que el coronavirus pudo suponer un avance hacia algunos cambios a favor de la movilidad sostenible, lo cierto es que no parece que estos hayan perdurado y supuesto un auténtico cambio de paradigma.

¹² Es abundante la literatura en torno a los servicios de movilidad urbana (e incluso interurbana) colaborativa. Por todos, véase el trabajo de CARBONELL PORRAS (2019).

¹³ La propia DGT y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE) del (entonces) Ministerio para la Transición Ecológica publicaron en 2019 un estudio titulado *La movilidad al trabajo: un reto pendiente*. En él, además de analizar aspectos elementales como las distintas consecuencias de la movilidad *insostenible* al trabajo, abordan la necesidad de elaborar los denominados PTT o Planes de Transporte al Trabajo, como instrumentos esenciales de colaboración público-privada para la mejora de la movilidad, teniendo en cuenta que la movilidad obligada suele representar una parte considerable (si no la principal) de todo el conjunto de desplazamientos humanos.

¹⁴ Hay quien incluso se plantea, desde un punto de vista altamente crítico, que ningún tipo de turismo puede ser sostenible, por mucho que se intente. La literatura más crítica —más propia del ensayo que del mundo jurídico— y movimientos y protestas actuales como el «*tourists go home*» así lo atestiguan.

Así las cosas, conviene en este punto analizar brevemente cuáles han sido las principales iniciativas normativas para favorecer una movilidad sostenible como parte integrante e imprescindible de la acción de los poderes públicos hacia una transición verde justa.

II. INICIATIVAS NORMATIVAS Y DE *SOFT LAW* PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

1. Precedentes y primeras resoluciones en el ámbito europeo

En el ámbito de las entonces Comunidades Europeas (hoy Unión Europea, UE), contamos —entre otros— con tres precedentes significativos sobre la importancia que para esta organización y sus Estados miembros habría de gozar, en el futuro, la movilidad sostenible. Me refiero, por un lado, a la *Resolución del Parlamento Europeo sobre medidas de la CE en el marco de la política común de transportes para el fomento de la bicicleta como medio de transporte* (doc. A 2-183/86, DOCE núm. C 99/220, de 13 de abril de 1987), y por otro, a la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la protección del peatón y la carta europea de los derechos del peatón* (doc. A 2-154/88, DOCE núm. C 290/52, de 14 de noviembre de 1988¹⁵). Además, la Comisión publicó en 1992 un *Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente*, que también ha servido como precursor de actuaciones posteriores.

La primera de estas resoluciones consideró ya la importancia de la bicicleta no solo como forma de ocio y deporte, sino también como medio de transporte, afirmando «que la bicicleta es un medio de transporte barato, economizador de energía, ecológico y sano en comparación con los demás medios, es decir, el automóvil privado y los medios de transporte público». La resolución se centra, fundamentalmente, en los distintos aspectos de seguridad que limitaban (limitan todavía) la extensión de la bicicleta en entornos urbanos y concluía que «la sensación de inseguridad [es el principal] factor obstaculizante» de su extensión, por lo que abogaba ya por la creación de carriles bici. Y precisamente para ello seguía, en una interesante (por temprana) argumentación, que «está justificado que los propietarios de vehículos a motor se hagan cargo de los costes de los carriles para bicicletas, puesto que *el peligro tiene su origen sobre todo en la*

¹⁵ Los textos completos de sendas resoluciones están disponibles aquí: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1987:099:FULL> y aquí: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1988_290_R_0027_01, respectivamente.

utilización de la misma vía por vehículos a motor y ciclistas, y que, por este motivo, los carriles de bicicletas se pueden financiar, entre otros, mediante los impuestos sobre los automóviles y los carburantes» (párrafo 8, el énfasis es mío).

Se trata sin duda de una afirmación potente, por cuanto identifica de manera clara el origen de la inseguridad vial, una de las principales externalidades ya mencionadas derivadas de la presencia del tráfico motorizado en nuestras vías y que preocupa desde fecha temprana a los poderes públicos. Pero, además de ello, propone que los propios usuarios de los medios de transporte menos sostenibles asuman los costes (indirectos) derivados de su uso¹⁶.

En lo que respecta a la segunda de las resoluciones, en ella se constata una realidad incontrovertible: «todo el mundo es, en su momento [y] por algún tiempo, peatón» (considerando B) y ello justifica la necesaria protección de este colectivo, que es tanto como la protección de todos los seres humanos en la realización de una actividad humana básica, como es la de desplazarse caminando. Piénsese cuánto tuvo que haber evolucionado la concepción del ser humano para que una resolución del Parlamento Europeo tuviera que afirmar que todas las personas caminan y que merecen protección cuando desarrollan tal actividad. Los cambios sociales derivados de la presencia de vehículos a motor en nuestras vidas quedaron ya, pues, constatados por las instituciones.

Es más: esta resolución califica, sin ambages, a la priorización del tráfico automovilístico de «ideología social» (considerando E) y habla de «invasión de los automóviles privados», con la consecuencia inevitable de que «impiden el disfrute del espacio público a las categorías más débiles de personas» (*ib.*). Por todo ello, concluye que «una política en favor del peatón debe constituir el punto central de una acción cuyo objetivo sea el nacimiento de una mentalidad urbana nueva y más humana» (párrafo 1) y que tenga un carácter transversal para otras políticas, como la de transporte, urbanismo u obras públicas. Los poderes públicos —en este caso el Parlamento Europeo— abogaban ya en los años 80 por un cambio de mentalidad, por un cambio de paradigma que permitiese redefinir las políticas públicas para hacerlas «más humanas».

Y concluye la resolución con la aprobación de una *Carta Europea de los Derechos del Peadón* cuyo resumen viene dado, principalmente, por su apartado II, que dispone que

¹⁶ Sobre la fiscalidad en materia de movilidad sostenible, véase en este mismo volumen, el trabajo de JIMÉNEZ COMPAIRED.

«el peatón tiene derecho a vivir en centros urbanos o rurales organizados a medida del hombre [*sic*] y no del automóvil y a disponer de infraestructuras a las que se pueda acceder fácilmente a pie o en bicicleta»¹⁷. No deja de ser una materialización de los derechos humanos aplicada sobre la consideración de las personas como seres vivos que se desplazan por sus propios medios y, con ello, demuestran y ejercitan su propia humanidad.

Si estos dos ejemplos se centran en el transporte en sí mismo como parte esencial del problema (para el ser humano), el *Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente: una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente*, aprobado por la Comisión Europea¹⁸ el 9 de abril de 1992, lo hace, sin embargo, sobre el medio ambiente en tanto que bien jurídico digno de protección frente a las amenazas generadas por un transporte no sostenible.

Este documento realiza una afirmación clave, que a veces pasa desapercibida: «la evaluación ha puesto de relieve que los transportes nunca son neutros desde el punto de vista ecológico» (§ 103). Toda decisión humana, también (singularmente) la de cómo desplazarse, tiene consecuencias sobre el medio ambiente. El autoconocimiento de las consecuencias de los propios actos del que se habló más arriba se torna esencial para lograr un cambio sustancial que permita evitar, precisamente, las externalidades señaladas.

Pero es que además este Libro Verde señala que es necesario conseguir que «los transportes sigan llevando a cabo su función económica y social en las condiciones más favorables para el medio ambiente, salvaguardando al tiempo la libre elección del usuario» (§ 104). Y aunque no tienen reparos en señalar (§ 129) que existe un «conflicto entre los transportes y el medio ambiente», la posición inicial de la Comisión Europea no dejaba de ser limitada en cuanto al atrevimiento para afrontar un problema que puede incluso llegar al corazón mismo de la esencia de los principales valores europeos: a las libertades individuales. Dicho de otro modo: parece que la decisión última, al menos en este punto, sigue recayendo sobre el individuo, incluso cuando sus decisiones puedan ser

¹⁷ La Carta es deudora de su tiempo y, por ello, las expresiones no son inclusivas en lo referido al lenguaje. Así, se habla del «hombre» por el «ser humano», de «minusválidos» por «personas con discapacidad o con capacidades diferentes», o de «ancianos» por «personas mayores». Pero ello no resta en absoluto interés a las afirmaciones en ella contenidas.

¹⁸ COM (92) 46 final, disponible aquí: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/98dc7e2c-6a66-483a-875e-87648c1d75c8>.

contrarias al propio interés público. Aunque sí advierte de la importancia del papel de cada individuo: «cualquier estrategia que intente influir en el comportamiento humano en materia de desplazamiento deberá concentrarse en la actitud del usuario en relación con su coche» (§ 122). El sentimiento de libertad asociado a la propiedad de un coche es tan amplio que forma parte incluso de la concepción misma del derecho fundamental de movilidad, aunque sobre esto han tenido ocasión de pronunciarse los tribunales¹⁹.

De cualquier modo, la Comisión es consciente desde hace ya tres décadas de que hace falta un enfoque plural para abordar los retos que plantea la movilidad sobre el medio ambiente y para ello plantea la adopción tanto de medidas normativas, como destinadas a la organización de los mercados, a la imputación de costes o en el ámbito de la investigación (§ 108). Por ello, enumera ya una serie de instrumentos que, en buena forma, han ido poblando las políticas públicas europeas desde hace ya tiempo. Señala este Libro Verde (§ 103) que:

El establecimiento de incentivos fiscales, la dotación de transportes colectivos eficaces y accesibles, la restricción del acceso de los vehículos, la limitación de las posibilidades de estacionamiento en los centros urbanos, la creación de aparcamientos situados estratégicamente para permitir una conexión adecuada con los transportes colectivos, la integración de la planificación urbana y suburbana y la mejora de las infraestructuras ofrecidas a los usuarios “verdes” constituyen algunas de las iniciativas que se pueden llevar a la práctica para lograr este objetivo. La organización de campañas de información, de formación y de sensibilización del público podría potenciar la eficacia de estas iniciativas.

De hecho, precisamente sobre este último aspecto, y en tanto que medida de fomento, la Comisión abogaba también por la necesaria información al consumidor a la hora de permitir que este realice una decisión razonada sobre la elección de su vehículo y de sus modos de desplazamiento (§ 124). Esta idea, además de basarse en un derecho en materia ambiental como es el del acceso a la información, siquiera sea de manera indirecta, constituye un claro ejemplo de incentivo mediante *nudges* (o acicates) ampliamente estudiado y con resultados satisfactorios, que posteriormente se ha concretado en herramientas como las etiquetas ecológicas²⁰.

Finalmente, como precedente también de la actual regulación y del resto de iniciativas normativas y de *soft law* europeas, encontramos la denominada *Carta de*

¹⁹ A modo de ejemplo, la Sentencia 90/2023 del Tribunal Constitucional español, de 11 de septiembre de 2023, declaró que la ordenanza municipal de Madrid sobre movilidad que establecía determinadas limitaciones al tránsito de vehículos no suponía una vulneración del derecho fundamental a la libertad de circulación.

²⁰ Entre otros, SUNSTEIN es uno de los autores que más ha estudiado esta cuestión.

Aalborg de Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (1994), otro ejemplo claro de iniciativa a favor de la movilidad sostenible²¹. Las ciudades firmantes se declaran a sí mismas como «especialmente responsables de muchos problemas ambientales a los que se enfrenta la humanidad» y por ello, plantean una serie de medidas como reducir la movilidad al planificar nuevas zonas suburbanas (precedente de la denominada «ciudad de los 15 minutos»). En concreto, el apartado I.9 se refiere, precisamente, a la movilidad urbana sostenible, en términos contundentes:

Nosotras, ciudades, debemos esforzarnos por mejorar la accesibilidad y por mantener el bienestar y los modos de vida urbanos a la vez que reducimos el transporte. Sabemos que es indispensable para una ciudad viable reducir la movilidad forzada y dejar de fomentar el uso innecesario de los vehículos motorizados. Daremos prioridad a los medios de transporte respetuosos del medio ambiente (en particular, los desplazamientos a pie, en bicicleta o mediante los transportes públicos) y situaremos en el centro de nuestros esfuerzos de planificación una combinación de estos medios. Los diversos medios de transporte urbanos motorizados deben tener la función subsidiaria de facilitar el acceso a los servicios locales y de mantener la actividad económica de las ciudades.

La reducción de la movilidad obligada, aquella que por oposición no reviste carácter voluntario, es una de las iniciativas de esta Carta. Una vez abandonada (afortunadamente no de manera completa) la ciudad compacta, proveer de los servicios necesarios a las distintas aglomeraciones urbanas dispersas en el territorio se hace imprescindible. Ello aproxima a la ciudadanía todas las necesidades vitales que deben ser cubiertas y, consecuentemente, no genera en la movilidad un problema sino un aliado. Pero solo si esta tiene carácter sostenible, pues en caso contrario la dispersión irá (como de hecho ha ido y sigue yendo) acompañada de un mayor uso del coche y un incremento de los desplazamientos.

En fin, estos son solo algunos ejemplos de resoluciones de *soft law* europeo que han constituido, sin embargo, auténticas guías para las autoridades ejecutivas y legislativas, así como una verdadera declaración de intenciones para resituar a las personas en el centro mental de las políticas urbanas. A continuación, se analizarán distintas iniciativas normativas actuales, que en buena medida traen causa de estos precedentes, y que suponen en ocasiones (si bien no siempre) un espaldarazo hacia la movilidad sostenible. Digo no siempre porque no todas gozan de fuerza obligatoria que permita una reacción frente a su incumplimiento. Veamos.

²¹ Esta iniciativa fue desarrollada en el seno de la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en Aalborg, Dinamarca, el 27 de mayo de 1994, bajo los auspicios de la organización ICLEI - Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (originalmente: *International Council for Local Environmental Initiatives*), la Comisión Europea y la propia ciudad de Aalborg.

2. Iniciativas normativas actuales en el plano internacional

Las Naciones Unidas (ONU) han tenido también la ocasión de pronunciarse sobre la movilidad sostenible y algunos de los retos principales que esta representa para la consecución de los objetivos que tiene encomendados. En particular, centrándonos en los más recientes y sin mencionar otros precedentes, hay que destacar la *Nueva Agenda Urbana* de 2016²².

Son numerosas las referencias que hace esta *Agenda* a la movilidad. En concreto, los firmantes «imaginan (*sic*) ciudades» que «promueven la planificación basada en la edad y el género e inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, así como sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hacen un uso eficiente de los recursos y facilitan un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas» (§ 13.f). Pero es que también se proponen trabajar «para adoptar, aplicar y ejecutar políticas y medidas dirigidas a proteger y promover activamente la seguridad peatonal y la movilidad en bicicleta» (§ 113).

Precisamente sobre la primera de las cuestiones se ha centrado también el *Segundo Informe Global* de la Conferencia sobre Transporte Sostenible de las Naciones Unidas, aprobado en 2021²³. Este documento señala algunas evidencias reseñables, como que solo la mitad de las personas que residen en zonas urbanas en nuestro planeta tienen acceso a una red adecuada de transporte público, más de la quinta parte de los ingresos debe ser destinada a dicho transporte, y que existen grandes disparidades entre países y regiones en el acceso al transporte público, considerando a modo de ejemplo que en Europa y Norte América la proporción alcanza un 72% mientras que en el África Subsahariana solo llega al 35% (pág. 19).

Resaltar, como hace la ONU en estos dos documentos, la importancia de la equidad en el acceso al transporte público es imprescindible. Las necesidades de movilidad no son las mismas para todas las personas. Existen grandes diferencias teniendo en cuenta la edad (singularmente las personas de mayor y de menor edad), las capacidades diferentes

²² Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito (Ecuador) el 20 de octubre de 2016. Este texto fue refrendado, con posterioridad, por la Asamblea General el 23 de diciembre del mismo año

²³ Disponible aquí: https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-10/Transportation%20Report%202021_FullReport_Digital.pdf

(especialmente, aunque no solo, la movilidad reducida), el sexo (por el reparto social de tareas y de los usos del tiempo), la situación económica (permitirse un coche puede ser un lujo, pero también incluso el propio uso del transporte público), o la situación geográfica (pues no todos los lugares están bien comunicados, incluso dentro de una misma realidad geográfica²⁴). En definitiva, no solo basta con exigir más y mejores modos de transporte y de movilidad sostenibles, sino que la accesibilidad y la equidad en el acceso a ellos, así como una adecuada cobertura territorial y temporal, son otros elementos necesarios, y las Naciones Unidas hacen bien en poner el foco sobre esta cuestión²⁵.

Pero es que también, como recuerda este Informe, la movilidad sostenible es esencial para la consecución de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París contra el Cambio Climático²⁶ (pág. 69).

Así, este concepto de movilidad sostenible puede enmarcarse en al menos 3 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS): el número 11 (ciudades y comunidades sostenibles), el 12 (producción y consumo responsables) y el 13 (acción por el clima). Es precisamente en el primero de ellos en el que se encuadra la meta 11.2, que pretende:

De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

Sin embargo, y como sucede habitualmente, en el ámbito de este tipo de instrumentos de carácter internacional, es la acción de los Estados la que puede suponer una verdadera diferencia. Lo que no obsta para que estas iniciativas de *soft law* no tengan un auténtico valor director de la acción pública. En definitiva, si algo hubiera de resaltarse en el ámbito internacional actual sería la preocupación por la equidad en el acceso a un transporte sostenible, como única alternativa viable y justa.

²⁴ Esta es también una de las demandas del movimiento español de la España vacía o vaciada. De hecho, aunque como se acaba de mencionar Europa es una de las regiones donde más y mejores opciones de transporte público existen, lo cierto es que las divergencias internas entre unas zonas y otras son más que considerables.

²⁵ Señala el informe, en su pág. 69, que «*in urban areas, priority should be given to inclusive, reliable, safe, accessible, and affordable public transport, non-motorized transport (walking and cycling) and multimodal transport options as essential components of sustainable transport solutions*».

²⁶ Me remito a las consideraciones hechas sobre los gases de efecto invernadero (GEI) y otros gases contaminantes que son consecuencia del transporte.

3. El rol director de las instituciones europeas en materia de movilidad sostenible: singularmente, el Pacto Verde Europeo

La IX Legislatura del Parlamento Europeo (2019-2024) supuso la oportunidad de impulsar, desde el seno de la UE, una transición hacia una Europa más verde y sostenible, a la zaga de compromisos internacionales adoptados por sus Estados miembros y por la propia UE, como por ejemplo el ya mencionado Acuerdo de París de 2016. Así, el 11 de diciembre de 2019 se aprobó la Comunicación de la Comisión «El Pacto Verde Europeo»²⁷. El objetivo principal de este Pacto no es otro que «transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos» (apartado 1). Y para ello, se propone una serie de medidas, entre las que destaca «acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente» (apartado 2.1.5).

La Comisión constata, en el marco de las acciones encaminadas a la lucha contra la contaminación, los GEI y el cambio climático, que el sector del transporte representa, en la UE, la cuarta parte de las emisiones, y se propone reducir estas en un 90% para el año 2050. Por ello, considera que «una parte sustancial del 75 % del transporte interior de mercancías que ahora se realiza por carretera debe pasar al ferrocarril y las vías navegables interiores», como forma de descarbonización de este sector. Y, entre otras medidas, se propone también examinar «cuidadosamente las exenciones fiscales actuales, en particular para los combustibles del transporte aéreo y marítimo». De hecho, la apuesta por vehículos eléctricos es tal que estimó que para 2025 se necesitarían 1 millón de estaciones de recarga y repostaje para vehículos *no contaminantes* (aunque esto pueda parecer un oxímoron...).

Poniendo el foco en la movilidad de las personas, la Comisión afirmó que es necesario que «los usuarios sean lo primero y que se les faciliten alternativas a sus hábitos actuales de movilidad más abordables, accesibles, sanas y limpias», de forma que se ofrezcan «nuevos servicios de movilidad sostenible que reduzcan la congestión y la contaminación, especialmente en zonas urbanas», incluso reflejando el precio del

²⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2019) 640 final, disponible aquí: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

transporte el impacto que este tiene sobre el medio ambiente. Esto resulta muy relevante, pues se trata de una apelación a la corresponsabilidad entre ciudadanía y poderes públicos, imprescindible para lograr una transición hacia una movilidad sostenible.

Y, finalmente, este Pacto Verde pone también su foco de atención en el ámbito urbano de la movilidad. Señala la Comunicación que «el transporte debe ser infinitamente (*sic*) menos contaminante, sobre todo en las ciudades». Y se refiere a lo que ha venido a denominar como «congestión urbana» (metáfora que recuerda a un resfriado) como uno de los retos a afrontar en materia de desplazamientos sostenibles.

Precisamente por mandato de este Pacto Verde, se aprobó en 2020 por la Comisión Europea la *Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro*²⁸. Se trata de un documento programático (como el anterior) que ha sentado las bases para distintas iniciativas normativas posteriores, al considerar a la UE como un «nodo de conectividad mundial». Esta Estrategia gira en torno a lo que se ha dado en denominar como «iniciativas emblemáticas» y que suman una decena de objetivos generales²⁹ a partir de los cuales se articulan iniciativas concretas (y que, por cierto, vienen calendarizadas en el Anexo a esta Estrategia que contiene su Plan de Acción³⁰).

Partiendo de la base, sobradamente conocida, de que la movilidad «no está exenta de costes para nuestra sociedad» (apartado 2), considera imprescindible reducir las emisiones de manera significativa, haciendo uso, entre otras, de estrategias de digitalización que permitan mejorar la eficiencia de los distintos modos de transporte y propone un «salto *irreversible* a la movilidad de emisiones cero» (la cursiva es mía).

²⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, COM/2020/789 final, de 9 de diciembre de 2020, disponible aquí: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0789>.

²⁹ Son las siguientes: 1. impulsar adopción de vehículos de emisión cero, los combustibles renovables e hipocarbónicos y la infraestructura asociada; 2. crear aeropuertos y puertos sin emisiones; 3. lograr que la movilidad interurbana y urbana sea más sostenible y saludable; 4. ecologización del transporte de mercancías; 5. tarificación del carbono y oferta de mejores incentivos para los usuarios; 6. hacer realidad la movilidad multimodal conectada y automatizada; 7. innovación, datos e inteligencia artificial para una movilidad más inteligente; 8. reforzar el mercado único; 9. alcanzar una movilidad justa y equitativa para todos; y 10. reforzar la seguridad y protección del transporte.

³⁰ Un estudio como este no puede centrarse en el análisis de todas las iniciativas contenidas en planes como este, pues resulta del todo imposible, por lo que para el estudio de las medidas concretas habrá que estar a futuras investigaciones.

De nuevo, recuerda también la necesidad de que «esta evolución [hacia una movilidad más sostenible] no debe dejar a nadie atrás: es fundamental que la movilidad esté disponible y sea asequible para todos, que las zonas rurales y alejadas estén mejor conectadas, que las personas con movilidad reducida y con discapacidad puedan acceder a ellas y que el sector ofrezca unas buenas condiciones sociales y oportunidades de reciclaje profesional y proporcione puestos de trabajo atractivos» (apartado 8). La UE, del mismo modo que la ONU, sienta las bases hacia una equidad transversal en el acceso al *derecho* a la movilidad.

Pero también hace corresponsable a la ciudadanía al afirmar que «las personas están dispuestas a adoptar modos de transporte más sostenibles, en particular para su movilidad diaria» (apartado 29), y advierte de los problemas que impiden o dificultan precisamente tal elección: el coste, la disponibilidad y la velocidad; elementos, por otra parte, que no resultan novedosos, como se vio antes. Como tampoco lo es, aunque no por ello deja de lado su importancia, la previsión y el recuerdo de los principios «quien contamina paga» y «el usuario paga» en los distintos modos de transporte. Para ello, nuevamente, la información a la ciudadanía debe ser clara, con indicaciones sobre las opciones más sostenibles (apartado 51).

Quizás una de las afirmaciones que más llama la atención es la de que «todos los modos de transporte son indispensables para nuestro sistema de transporte, razón por la que todos ellos deben pasar a ser más sostenibles» (apartado 12), no por la segunda de sus proposiciones, sino por la primera. Aunque reconoce que «impulsará la investigación y el despliegue de tecnologías innovadoras y sostenibles en el transporte» (apartado 65) con el propósito, precisamente, de alcanzar la sostenibilidad de todos los medios, resulta llamativa una ausencia de reflexión crítica sobre los medios de transporte que, como se ha visto, ocupan espacio y son altamente ineficientes. No, no todos los medios de transporte son igualmente necesarios.

Sea como fuere, estos instrumentos europeos han servido de base esencial para el desarrollo de una normativa y de distintas políticas públicas por parte de los Estados miembros de la UE y, en el caso que aquí interesa, por España, en materia de sostenibilidad de la movilidad. Si bien, como se ha mencionado, se trata en su mayoría de documentos guía, que no establecen *per se* obligaciones jurídicamente exigibles, lo cierto es que también se han materializado en reformas legislativas a nivel europeo que

sí tienen tal consideración. A continuación, se va a analizar el desarrollo español en esta cuestión.

4. La normativa española sobre movilidad sostenible

4.1. Regulación estatal: en particular, las Zonas de Bajas Emisiones y el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible

En el caso español, como es de todos sabido, no existe como tal en la Constitución española de 1978 (CE) una mención expresa a la materia de *movilidad sostenible* (ni siquiera a la *movilidad* como tal) que permita una atribución competencial al Estado o a las Comunidades Autónomas sobre ella. Es por ello, que la doctrina más cualificada³¹ ha tratado de encuadrarla en otras con las que comparte interés, como por ejemplo el transporte (por cualquiera de sus modalidades), el tráfico, las obras públicas, el medio ambiente o la ordenación del territorio y el urbanismo. En palabras BASTIDA FREIJEDO (2014, 171) la movilidad sostenible en nuestro sistema jurídico podría ser considerada como un necesario principio rector de la legislación sobre tráfico y seguridad vial, aunque no solo es eso. Más bien, como afirma FORTES MARTÍN (2021, 64), se trata de una materia con una afeción transversal a distintos títulos competenciales estatales y autonómicos, donde el desarrollo progresivo de distintas iniciativas normativas ha servido, precisamente, para la *(re)construcción* de una nueva competencia al albur de otras. En fin, la movilidad sostenible carece de título competencial propio, pero impregna distintos sectores de la actuación pública (ESPAÑA PÉREZ 2022, 386).

Si hiciéramos un repaso, siquiera sea breve, por los distintos hitos normativos de ámbito estatal, podría comenzarse, como primer elemento básico (al margen de otros precedentes menores), por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). Esta norma, en su redacción original, se ocupaba por primera vez en nuestro ordenamiento de una manera expresa y sistemática, aunque limitada, en los arts. 99 a 106 de la movilidad sostenible. Singularmente, el art. 99.a) estableció el «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» (el énfasis es mío), así como una adecuada garantía de participación social en las decisiones que afectasen a la movilidad. El art. 100 determinó los objetivos de la política de movilidad

³¹ Deben verse los trabajos de MOREU CARBONELL (2014); BASTIDA FREIJEDO (2014); y muy particularmente el de FORTES MARTÍN (2021).

sostenible (entre otros: contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y a la salud y seguridad; promover la disminución del consumo de energía; o fomentar los medios con menor coste social, económico y ambiental).

Por su parte, estableció también una regulación de los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS, arts. 101-102 LES) de ámbito autonómico, supramunicipal o municipal, con efectos sobre la concesión de subvenciones, así como los planes de transporte de empresas. En todo caso, se trata de instrumentos que no tienen carácter obligatorio, al menos en el momento actual. Junto a estas previsiones, la propia Administración del Estado aprobó en 2009 la originaria *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*³², otro documento programático que giraba en torno a cinco objetivos fundamentales: la planificación territorial del transporte y sus infraestructuras, la lucha contra el cambio climático y reducción de la dependencia energética, la mejora de calidad del aire y reducción del ruido, la mejora de la seguridad y salud, y la gestión de la demanda. Este último es, quizás, el elemento más significativo, por novedoso y punto de inflexión para el cambio. La Estrategia señalaba al respecto (apartado 4.5) lo siguiente:

Esta es un área de trabajo de carácter horizontal que está al servicio de gran parte de los restantes objetivos y su meta es racionalizar la demanda en la utilización de los diferentes modos de transporte aportando los adecuados incentivos a los diferentes agentes, de manera que tanto los operadores de transporte como los usuarios finales ajusten sus decisiones y preferencias individuales en sintonía con el interés general. Para ello, la internalización progresiva de los costes internos y externos asociados a la movilidad, teniendo en cuenta criterios de equidad social y de refuerzo de la competitividad de los sectores económicos, debe ser uno de los principios para la definición de las medidas en las diferentes áreas de actuación.

Nuevamente, se fía al cambio de hábitos personales y al adecuado conocimiento de los costes asociados a las decisiones de movilidad de cada individuo las mejoras duraderas en materia de movilidad sostenible. Y para ello, al margen de otras medidas, la Estrategia apuesta por la disuasión, la flexibilidad laboral, la utilización de nuevas tecnologías... con la finalidad última de reducir los desplazamientos obligados. Podría decirse que la pandemia del coronavirus, en buena medida, supuso un impulso definitivo a algunas de estas cuestiones.

³² El documento de la Estrategia está disponible aquí: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/290409_eems_definitiva_tcm30-184109.pdf.

Continuando con el relato temporal de los hitos en materia de movilidad sostenible a nivel estatal³³, debe citarse indefectiblemente la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Esta norma regula en su Título IV la movilidad sin emisiones y el transporte; título, sin embargo, que solo contiene tres artículos. El art. 16 se centra en el transporte marítimo y en los puertos, con el objetivo de reducir paulatinamente las emisiones de los puertos y mejorar las cadenas de logística. El art. 15 tiene por objeto la instalación y el acceso de puntos de recarga eléctrica de vehículos, en una clara apuesta por una tipología de vehículos que, aunque presentan ventajas con respecto a los que disponen de motores de combustión, no dejan de generar problemas tanto de contaminación y seguridad como, especialmente, de uso del espacio público y en su fabricación.

Interesan sobre todo las previsiones del art. 14, sobre promoción de la movilidad sin emisiones. Al margen del establecimiento de obligaciones para que las Administraciones estatal, autonómicas y locales adopten medidas para alcanzar en 2030 y 2050 unos determinados objetivos del parque de vehículos sin emisiones, se regulan por primera vez las conocidas como Zonas de Bajas Emisiones (ZBE). En concreto, se exigía que antes de 2023 (por lo tanto, inicialmente a más tardar el 31 de diciembre de 2022) los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares hubieran adoptado PMUS, «que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad» y, especialmente, que establezcan las denominadas ZBE³⁴.

Lo cierto es que la mayor parte de los municipios españoles y de las islas no cumplieron su obligación en la fecha legalmente establecida³⁵. A ello hubo que añadir

³³ No me voy a detener, aunque sí merece una mención en este punto, la primera Estrategia estatal por la bicicleta, aprobada en junio de 2021 por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (disponible aquí: [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/estrategias/recursos/210608_estrategia_estatal_por_la_bicicleta_\(eexb\)_070621.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/estrategias/recursos/210608_estrategia_estatal_por_la_bicicleta_(eexb)_070621.pdf)). Este documento programático supone una primera evaluación sistemática del sector y de las oportunidades que para la movilidad sostenible ofrecen en nuestras ciudades y fuera de ellas.

³⁴ En realidad, hay muchas otras medidas de interés, aunque aquí nos centremos en esta. Por ejemplo, los PMUS deberían contener medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, para la mejora y uso de la red de transporte público, para su electrificación, para el fomento de los vehículos eléctricos y compartidos, para el fomento del reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles o para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios, etc.

³⁵ En el siguiente mapa interactivo y actualizado se pueden comprobar los municipios e islas que disponen ya de ZBE, estando obligados a ello, y aquellos que o lo tienen en tramitación o no lo tienen: <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion->

que el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las ZBE, dispuso tanto en su art. 6 como en su Disposición Transitoria única un plazo de 18 meses para la adaptación de los instrumentos existentes a las obligaciones contenidas en esta norma. Aunque los términos eran claros («los instrumentos de planificación existentes con carácter previo»³⁶ o «las ZBE establecidas con fecha anterior a la entrada en vigor de este real decreto»), los municipios e islas se agarraron a esta supuesta prórroga (que no era tal) de 18 meses para aprobar sus planes estableciendo las ZBE antes del 1 de julio de 2024. Me remito a la situación que se puede comprobar en el mapa incluido en la nota anterior.

Pues bien, volviendo a la parte sustantiva de este Real Decreto, se establece en él como objetivos de las ZBE la mejora de la calidad del aire y la mitigación del cambio climático, buscando además promover el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica, el impulso hacia nuevos modos de transporte más sostenibles y la promoción de la eficiencia energética (art. 3), para lo que los Entes Locales deberán establecer objetivos cuantificables.

Es precisamente el art. 4 el que regula, aunque solo con carácter de principios, la delimitación y diseño de las ZBE, siendo quizás este uno de los extremos de mayor relevancia cuando se habla de este tipo de zonas. Este precepto contiene algunas estipulaciones que son elementales.

En primer lugar, dispone que «la delimitación de la ZBE se realizará considerando el origen y destino de los desplazamientos sobre los que se ha considerado necesario intervenir, *mediante el cambio modal o fomentando la reducción de los mismos*» (apartado 1, la cursiva es mía). Estas previsiones van en la senda de un auténtico cambio de paradigma en materia de movilidad: es preciso reflexionar (cada ciudadano/a) sobre la necesidad del desplazamiento y si el modo en que se va a realizar es el más idóneo no solo para uno/a mismo/a sino también en términos sociales. Aunque se echan en falta medidas que sirvan para la promoción de este conocimiento por parte de la ciudadanía

[ambiental/temas/movilidad/zonas_de_bajas_emisiones_en_espana.html](#). A simple vista, los datos son más que evidentes: se trata de una obligación generalmente incumplida, más en el momento específico en que esta devino exigible.

³⁶ Como por ejemplo los planes de calidad del aire, de acción contra el ruido, los PMUS, los de adaptación al cambio climático, etc.

(aunque aquí cobran especial relevancia las actuaciones municipales, por ser las más próximas a las personas).

En segundo término (apartado 1, párrafo 2), la norma establece que «la delimitación (...) ha de diseñarse tratando de evitar una mayor concentración de los vehículos en las áreas adyacentes a las ZBE, de manera que, en ningún caso, se deteriore la calidad del aire o la calidad acústica de aquellas» y además también «procurarán incentivar el “efecto contagio” (*sic*), para que los efectos positivos sobre la calidad del aire y sobre la calidad acústica se extiendan más allá del área delimitada, hacia las zonas adyacentes» (apartado 1, párrafo 3). Este es, posiblemente, el quid de la cuestión. Algunas voces críticas han llegado a denominar como ZBE *fake*³⁷ las iniciativas de algunos ayuntamientos obligados a establecer en su término dichas zonas pero que se han limitado, en el mejor de los casos, a colocar algunas señales en el centro de sus ciudades, asociadas o no a sanciones en caso de incumplimiento. Pero es que ¿acaso es suficiente con establecer una ZBE que abarque el casco histórico de un municipio (donde habitualmente ya circulan pocos coches)? Recuérdese la idea, planteada más arriba, de la distribución espacial del espacio público entre el centro y la periferia.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) aprobó en 2021 junto con la Federación Española de Municipios y Provincias unas *Directrices para la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE)*³⁸ que son, sin embargo, un mero instrumento orientativo, aunque muy interesante, para generar auténticos y positivos cambios en la movilidad. Pero al no quedar convenientemente establecidas en la normativa algunas características comunes que sirvan para determinar qué zonas de ZBE son efectivas y cuáles sirven únicamente para sortear la ley, lo cierto es que solamente por la vía de un eventual control se podrá dilucidar esta cuestión. Por la vía del control, o por la vía del *palo y la zanahoria*: como siempre (aunque esto pueda generar afecciones a la autonomía local), podría ligarse el otorgamiento de algunas subvenciones a una determinada evaluación de las ZBE efectivamente desarrolladas.

³⁷ La expresión está tomada de una reciente noticia de 2 de julio de 2024 del diario *El País*, «Zona de bajas emisiones ‘fake’: el Gobierno pone en el punto de mira las trampas de las ciudades», disponible aquí: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2024-07-02/zona-de-bajas-emisiones-fake-el-gobierno-pone-en-el-punto-de-mira-las-trampas-de-las-ciudades.html>.

³⁸ El documento que contiene estas Directrices puede consultarse aquí: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/directricesparalacreaciondezonasdebajasemisiones_tcm30-533017.pdf.

Finalmente, se establece en el mencionado Real Decreto 1052/2022 la posibilidad de diseñar varias ZBE o incluso «zonas de especial sensibilidad» (apartados 2 y 3). En esta misma línea van también las Directrices mencionadas más arriba: pueden establecerse modelos de ZBE globales, de núcleos y combinados, que permitan abarcar adecuadamente no solo una parte de la ciudad, sino esta de manera más o menos integral.

Concluyo este repaso a las iniciativas normativas estatales en materia de movilidad sostenible con una mención a la *Estrategia de Movilidad segura, sostenible y conectada 2030* (que sustituye a la reseñada más arriba), aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021³⁹ y al proyecto de Ley de Movilidad Sostenible⁴⁰. En cuanto a la primera, se trata de un «documento marco a largo plazo» que tiene, como es costumbre, un carácter programático y director de las actuaciones de la Administración del Estado. Además, sirve de precedente para el mencionado proyecto de Ley. La Estrategia, de hecho, considera «la movilidad como un derecho, un elemento de cohesión social y de crecimiento económico» y pone el foco en la multimodalidad y en la cohesión territorial como dos factores clave.

En cuanto al proyecto de Ley de movilidad sostenible, si bien se encuentra en tramitación y, por lo tanto, de lo que entra a la Cortes a lo que sale puede haber un trecho, sí merece la pena comentar brevemente algunos aspectos. Por un lado, los denominados «cuatro pilares de la Ley». Se trata i) de la consideración de la movilidad como un derecho social, ii) de la movilidad como necesariamente limpia y saludable, iii) de un sistema de transporte digital e innovador y iv) de invertir mejor al servicio de los ciudadanos.

Quizás el primero de los *pilares* sea el más importante. Este proyecto de Ley pretende configurar la movilidad sostenible como un auténtico derecho subjetivo, imprescindible para el ejercicio de otros derechos (como los de la libre circulación, la educación, el trabajo, la protección de la salud, el disfrute del medio ambiente adecuado, etc.). Y para ello se articula expresamente en el artículo 4 del proyecto, que por su trascendencia merece la pena reproducir:

Artículo 4. Derecho a la movilidad sostenible

³⁹ Disponible aquí: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/ejes/211223_es.movilidad_accesibilidad_BAJA_vf.pdf.

⁴⁰ Este proyecto de Ley cuenta, incluso, con una página web propia: <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte>.

1. Se reconoce el derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas a disfrutar de un sistema de movilidad sostenible y justo en los términos establecidos por la ley, que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades personales, empresariales y comerciales y atienda las necesidades de las personas menos favorecidas y de las zonas afectadas por procesos de despoblación, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad obligada.

2. Las administraciones públicas deberán facilitar el derecho a la movilidad en los términos establecidos en la ley, a través de un sistema de movilidad, definido como un conjunto de infraestructuras, modos de transporte y servicios que faciliten los desplazamientos de las personas y el transporte de las mercancías.

3. El sistema de movilidad definido en el apartado anterior constituye un elemento esencial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas y sus oportunidades de progreso en relación con el acceso al empleo, la formación, los bienes y servicios, la cultura, el ocio y las demás actividades cotidianas. En consecuencia, deberá ser eficaz, seguro, asequible, eficiente, socialmente inclusivo y respetuoso con la salud y el medioambiente.

4. El sistema de movilidad facilitará la movilidad activa y sostenible y podrá incluir servicios de transporte público regulares, discrecionales o a la demanda, servicios de movilidad compartida y servicios de movilidad colaborativa.

5. El sistema de movilidad deberá desarrollarse en beneficio de las generaciones actuales y futuras, la prosperidad económica, la cohesión social, el equilibrio territorial y la calidad de vida.

La redacción del precepto plantea algunas dudas, como si de verdad se está configurando algún tipo de prestación que pueda ser demandada expresamente ante los poderes públicos. Pero también una reflexión necesaria, y es si la inflación o el *efecto globo* de los derechos puede llegar incluso a un punto contrario al perseguido. En todo caso, este precepto y el *derecho* que reconoce quedarían pendientes, como en tantas otras ocasiones, de una específica concreción de los distintos aspectos a que se refieren. Pues el *sistema de movilidad sostenible* al que se puede tener derecho es, sin duda, un concepto jurídico indeterminado que solo por virtud de otras previsiones normativas y del efectivo desarrollo práctico se podrá concretar.

En fin, las previsiones del proyecto de Ley son mucho más amplias, y merecerán oportunamente comentarios y análisis en investigaciones posteriores cuando esta efectivamente sea aprobada (de llegar a serlo), pero del análisis preliminar efectuado por algunos autores se puede concluir que se trataría —de ser aprobada en sus términos actuales— de una regulación esencialmente administrativa (aunque con proyecciones sobre otras materias), de naturaleza programática y que daría origen a una cascada de normas y otros instrumentos (ZUBIRI DE SALINAS 2023, 64), algo a lo que nos tiene ya acostumbrado el legislador, como en la mencionada Ley de cambio climático.

4.2. Una breve mención a la regulación autonómica sobre movilidad sostenible

Como se ha dicho más arriba, no existe como tal un título competencial que permita atribuir al Estado o a las Comunidades Autónomas la materia denominada «movilidad sostenible» pero son varias las Comunidades que sí han desarrollado —o prevén hacerlo— una normativa al respecto. La pionera fue la Ley catalana 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, que ya se refería a la sostenibilidad como uno de los elementos esenciales de dicha movilidad. Esta norma establece instrumentos de planificación, de evaluación y seguimiento; así como algunos órganos de gobernanza. Pero lo cierto es que, por razón de las competencias autonómicas asumidas sobre transporte, seguridad vial, medio ambiente, etc., las posibilidades de regulación autonómica son más escasas que las estatales.

En esta misma línea, otras Comunidades como el País Vasco, la Comunitat Valenciana, Asturias o Illes Balears han aprobado también sus respectivas normas. Otras como Andalucía, Madrid, Canarias o Aragón han dado pasos hacia su aprobación futura. Finalmente, algunas de las restantes disponen de leyes de transporte por carretera o de transporte público donde se contienen algunas previsiones (menores) al respecto. Pero, en cualquier caso, lo cierto es que esta panorámica autonómica es todavía residual. Aunque progresivamente, estos entes van poniendo el foco de atención sobre la materia, también con instrumentos de *soft law*.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN. HACIA DÓNDE DEBERÍA IR LA LEGISLACIÓN: APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL A LAS SOLUCIONES DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

Narraba en el apartado inicial de este trabajo el caso de éxito de los Países Bajos, caso que tendría como contrapunto (no extremo, eso sí) lo sucedido en España recientemente. Algunas noticias de prensa daban cuenta, el año pasado (2023) tras las elecciones municipales, de la eliminación de carriles bici en algunos municipios, como consecuencia de la llegada al poder de partidos de derecha⁴¹. En realidad, son solo

⁴¹ El diario *El País* publicaba su noticia « El PP y Vox eliminan carriles bici en varias ciudades: ¿son también una cuestión ideológica?» (disponible aquí: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2023-06-23/pp-y-vox-eliminacion-carriles-bici-en-varias-ciudades-son-tambien-una-cuestion-ideologica.html>), mientras que *El Confidencial* publicaba otra con un título muy ilustrativo: « La venganza de los cochistas: cómo acabar con el carril bici se convirtió en prioridad política» (disponible aquí: https://www.elconfidencial.com/espana/2023-06-24/carriles-bici-movilidad-ayuntamientos-pp-vox_3671370/).

ejemplos aislados y no representativos de una tónica general (pues son numerosos los municipios con gobiernos de ese mismo signo con políticas claramente a favor de la movilidad sostenible), pero sí da testimonio de una cuestión que no es baladí: y es que la movilidad sostenible no es una cuestión neutra, un asunto incontrovertido sobre el que se haya llegado a un consenso claro y transversal que permita darle la importancia que tiene. Y ello es así porque, claramente, detrás del mantenimiento del *statu quo* hay grandes intereses.

Statu quo que pretende sustituir los coches con motores de combustión por otros eléctricos, obviando las externalidades asociadas a cualquier tipo de coche. *Statu quo* que no apuesta por reducir, en sí, la movilidad, sino por sustituirla por otra aparentemente menos contaminante. Hemos visto a lo largo del repaso anterior que la normativa europea y española sufren internamente la tensión entre un auténtico cambio de paradigma, donde el ser humano vuelva a ser el centro de gravedad de la movilidad, o una mera sustitución de los vehículos más contaminantes con otros con la *mejor tecnología disponible*. Siendo esta una solución buena, no es sin duda la óptima, puesto que no pone el foco en realidad donde más importa: en la necesidad de un replanteamiento global de la movilidad para conseguir, en palabras de FORTES MARTÍN, que el derecho a la movilidad sostenible sea un derecho «del bien vivir» (2021, 310).

He prestado menos atención, en este trabajo, a las usuales dinámicas normativas que apuestan por una reducción de la emisión de GEI y otros gases contaminantes, o la reducción del ruido o los siniestros viales, y no porque no sean necesarias. Son, de hecho, imprescindibles. Lo que sucede es que las medidas realmente transgresoras y que permitirían cambiar de paradigma en realidad solo se vislumbran, a medias, en los instrumentos normativos y de *soft law* analizados y que apuestan por un decrecimiento de la movilidad, por los medios activos de desplazamiento y por ralentizar el frenesí del transporte espurio (singularmente del turismo).

En todo caso, la nueva cultura de la movilidad que debe impregnar el futuro de la normativa estatal y europea debe ir en la línea de un auténtico y efectivo control de la implementación, garantizando la efectividad de un derecho que en realidad ya existe y que, aparentemente, se verá completamente positivado en fechas próximas. Pero, singularmente, apuesto por la aplicación del principio de *no regresión en materia ambiental* —más que, como hace mayoritariamente la normativa actual, el de la *mejor tecnología disponible*— a cuestiones de movilidad. Cuando un espacio, singularmente en

nuestras ciudades, ha sido ganado al coche, este no puede serle devuelto por virtud de la aplicación de aquel principio. Cuando un modo de transporte sostenible se constituye como el único posible para el acceso a alguna zona (piénsese, por ejemplo, en el acceso a parques naturales exclusivamente mediante transporte público), no cabe tampoco la reversión al acceso mediante transporte privado, si no se quiere atentar contra aquel principio ambiental. Es la única forma de conseguir tornar la regulación a la medida del ser humano (como aquella ley inglesa mencionada al comienzo) y no de los vehículos privados a motor. Y creo que sería una apuesta inteligente en la litigación climática futura, incluso a nivel local.

Esta es, posiblemente, la única forma de garantizar también la equidad en el acceso a la movilidad sostenible. Equidad que va, necesariamente, de la mano de la asunción de los costes externos (internalización) derivados del transporte privado. Aquí, el papel de la tributación resulta esencial. Y es que la movilidad del futuro pasa por ser, necesariamente, una movilidad humana, no solo *más humana*.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGNEW, J. (2020). «Steam engines on UK roads, 1862–1865: Banning orders, agricultural locomotives and the ‘red flag’ Act». *The International Journal for the History of Engineering & Technology*, núm. 90 (1), pp. 53–74. <https://doi.org/10.1080/17581206.2020.1797447>.
- AUGÉ, M. (2000). *Los «no lugares» espacios del anonimato. Una antropología de la Sobremodernidad*, Gedisa 2000: Barcelona.
- BASTIDA FREIJEDO, F. J. (2014). «La movilidad ciclista en España y su regulación jurídica». En BOIX PALOP, A. y MARZAL RAGA, R. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València: Valencia, pp. 153-176.
- CARBONELL PORRAS, E. (2019). «Servicios de movilidad colaborativa: modalidades y diferencias de régimen jurídico». *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2018*, núm. 10, pp. 273-320.
- ESPAÑA PÉREZ, J. A. (2022). *Desafíos regulatorios de la movilidad sostenible y su digitalización*, Arazandi Thomson Reuters: Cizur Menor.

- FORTES MARTÍN, A. (2021). *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*, Iustel: Madrid.
- GARCÉS PRIETO, J. (2018). «Aspectos psicosociales de la movilidad urbana». En GARCÉS PRIETO *et. al. ¿Cómo nos movemos? Aspectos psicosociales de la movilidad sostenible*, ADECS: Zaragoza, pp. 11-32.
- JIMÉNEZ GÓMEZ, I. (2018). «El imaginario mediático de la movilidad». En GARCÉS PRIETO *et. al. ¿Cómo nos movemos? Aspectos psicosociales de la movilidad sostenible*, ADECS: Zaragoza, pp.
- MOREU CARBONELL, E. (2014). «Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible». En BOIX PALOP, A. y MARZAL RAGA, R. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València: Valencia, pp. 79-90.
- PAZOS OTÓN, M. (2022). *Perpetuum mobile. Movilidad en tiempos pandémicos*. Tirant humanidades: Valencia.
- REDONDO MORA, P. (2018). «Repercusiones Sociales y ambientales del actual modelo de movilidad». En GARCÉS PRIETO *et. al. ¿Cómo nos movemos? Aspectos psicosociales de la movilidad sostenible*, ADECS: Zaragoza, pp. 33-44.
- ROVALO OTERO, Montserrat (2015). “Movilidad urbana sustentable: conceptos internacionales”, en *Derecho Ambiental y Ecología*, año 12, núm. 68, pp. 71-73.
- ZUBIRI DE SALINAS, M. (2023). «Régimen jurídico de la movilidad sostenible». En Gutiérrez Sanz, M. R. y Zubiri de Salinas, M. (dirs.), *Sostenibilidad, movilidad y vulnerabilidad en el transporte: una visión jurídica*, Aranzadi: Cizur Menor, pp. 27-66.