

Trabajo Fin de Grado

Movilidad urbana sostenible

Sustainable urban mobility

Autor

Cristian Enrique Gimeno Hernández

Directora

Elisa Moreu Carbonell

Programa conjunto en Derecho - Administración y Dirección de Empresas

Facultad de Derecho

2017 – 2018

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS	2
I. INTRODUCCIÓN	3
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO.	3
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.....	3
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.....	4
II. PASADO Y PRESENTE DE LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE	4
1. EVOLUCIÓN DE LAS CIUDADES Y DE LOS MODOS DE DESPLAZAMIENTO. ..	4
2. PROBLEMAS ACTUALES Y RETOS PENDIENTES.....	6
3. NECESIDAD DE UN IMPULSO NORMATIVO EUROPEO A CORTO PLAZO.....	6
III. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL E INTERVENCIÓN DEL DERECHO	9
1. ¿EXISTE UN CONCEPTO JURÍDICO DE MOVILIDAD SOSTENIBLE?	9
2. POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS ACTIVAS POR IMPERATIVO DE LA LEY.....	12
3. LA MOVILIDAD COMO UNA CUESTIÓN JURÍDICAMENTE TRANSVERSAL... ..	14
4. CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE APLICADA.	16
IV. MARCO NORMATIVO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE	20
1. DERECHOS EN JUEGO: ALCANCE Y LÍMITES.	20
2. REPARTO COMPETENCIAL	23
2.1. Unión Europea	23
2.2. Estado y Comunidades Autónomas	24
2.3. Entidades Locales	27
V. GESTIÓN DE LA MOVILIDAD POR EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA ...	29
VI. CONCLUSIONES	31
VII. FUENTES DE CONSULTA.....	33
1. BIBLIOGRAFÍA	33
2. OTROS DOCUMENTOS	34
3. LEGISLACIÓN Y OTRAS RESOLUCIONES	36
4. JURISPRUDENCIA	37
VIII. ANEXO I. CONDICIONANTES DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE.....	38
IX. ANEXO II. COMPARATIVA LEGISLATIVA AUTONÓMICA.....	39

LISTADO DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española de 1978
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CTAZ	Consorcio de Transportes del Área Metropolitana de Zaragoza
EAAR	Estatuto de Autonomía de Aragón
EEMS	Estrategia española de movilidad sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros, con fecha 30 de abril de 2009
FJ	Fundamento jurídico
IDAE	Instituto para la Diversificación y ahorro de la Energía
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LES	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJAR	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia en Aragón
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

Palabras clave: accesibilidad, Administración, coordinación, contratación pública verde, medio ambiente, movilidad, transporte público.

Keywords: *accessibility, coordination, green public procurement, environment, mobility, public administration, public transport.*

I. INTRODUCCIÓN

1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO.

En el presente trabajo se abordan varios aspectos relacionados con la movilidad urbana sostenible desde una óptica jurídica.

En este sentido, realizo un análisis de los principales problemas de diversa índole que repercuten en los modos de desplazamiento de las personas por los actuales modelos de ciudad y el papel que frente a ello le corresponde asumir a todas las Administraciones territoriales españolas. En consecuencia, procedo a comprobar en qué punto el ordenamiento español sitúa a la movilidad sostenible e intento formular una aproximación al reparto competencial entre todas ellas sin ignorar el desarrollo normativo y la jurisprudencia a este respecto.

Por otro lado, hago hincapié en la transversalidad del término y en la posibilidad de actuación desde los distintos ámbitos materiales del Derecho. De ahí que cite medidas y políticas públicas puestas ya en marcha e incluso incoherencias entre unas y otras. Finalmente, he estudiado de manera muy sintética la gestión que el Ayuntamiento de Zaragoza ha hecho en los últimos años sobre esta cartera.

2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.

Como se pondrá de manifiesto a lo largo del trabajo, la movilidad ha estado en el punto de mira de la Unión Europea durante las últimas décadas. Basta con comprobar las numerosas resoluciones y pronunciamientos emitidos por parte de sus entes con el fin de concienciar a los Estados miembros de los múltiples beneficios derivados de una política de desplazamientos eficaz para el conjunto de la población y el medio ambiente.

Además no puede obviarse el gran número de sujetos, organismos y actividades económicas a los que terminará impactando de una forma más o menos directa la regulación y el fomento de la sostenibilidad de la movilidad en el día a día. De ahí que resulte destacable el compromiso que varios Ayuntamientos españoles asumieron mediante la firma del Manifiesto por el Derecho a la Movilidad¹, obligándose así a trabajar decididamente por la reducción del vehículo privado y a promocionar el transporte público, la bicicleta y los desplazamientos a pie.

Por todo esto, he considerado que la movilidad urbana sostenible reviste suficiente interés para ser el objeto de estudio en una obra de este calibre.

¹ Disponible en: https://www.zaragoza.es/ciudad/noticias/detalle_Noticia?id=222539

3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.

Este trabajo lo he sustentado no solo en textos y disposiciones legales de diversas fuentes, sino también en pronunciamientos jurisprudenciales nacionales y comunitarios. A lo largo de la investigación, he empleado igualmente artículos especializados en movilidad urbana cuyo enfoque no era siempre completamente jurídico pero sus tesis resultaban clave a la hora de una mejor comprensión de esta temática desde el Derecho.

Para exponer algunos aspectos vinculados con la aplicación práctica de la materia, he operado igualmente con una multitud de documentos y pliegos elaborados desde diferentes órganos administrativos e instituciones públicas, p.ej.: programas de acción y/o estrategias gubernativas, planes rectores e incluso contratos del sector público.

El fin primordial perseguido con este método no ha sido otro que facilitar un contraste entre lo estipulado por las bases normativas y el grado real de cumplimiento de todo ello por las acciones y pasos dados desde las múltiples administraciones territoriales españolas.

II. PASADO Y PRESENTE DE LA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

1. EVOLUCIÓN DE LAS CIUDADES Y DE LOS MODOS DE DESPLAZAMIENTO.

A partir de la mitad del siglo XIX y debido a la implantación del ferrocarril, el planeamiento urbanístico de las ciudades fue tomando un nuevo rumbo que supondría la ruptura con el modelo tradicional de ciudad compacta. Hasta la fecha, se había procurado que los núcleos de población carecieran de rupturas en su trama urbana (sin perjuicio de accidentes naturales como ríos o desniveles pronunciados en el terreno).²

En definitiva, los diferentes edificios se levantaban mayormente adosados unos a otros, de manera que los escasos espacios libres de construcción se destinaban a usos públicos. El tránsito por las calles podía resultar complejo en algunos puntos ya que el espacio era compartido entre peatones, jinetes, carruajes, mercados callejeros, fuentes, lavaderos e incluso juegos de niños. No obstante, la circulación de caballerías y carros era escasa en las pequeñas y medianas localidades (y en gran parte de las grandes).

En este contexto, la llegada de las líneas férreas estimuló no solo la expansión de aquellos núcleos que contaban con estaciones, sino también la creación de nuevos asentamientos alrededor de las mismas.

² POZUETA, J., *Situación y perspectivas de la movilidad en las ciudades. Visión general y el caso de Madrid*, 2015, pp. 13-17.

Estos hechos, unidos al espacio que requería su propia infraestructura, sentarían las bases de lo denominado hoy en día modelo de ciudad dispersa o discontinua. La situación se acentuó posteriormente mediante la aparición del automóvil que implicó la creación de nuevos viales específicos una vez fue considerable su velocidad y difusión.

En consecuencia, aumentaron las extensiones de las poblaciones a causa del establecimiento periférico de las diversas actividades urbanas y la integración de núcleos rurales en su área de influencia. Ahora bien, en la consolidación de la discontinuidad urbana influyeron también factores adicionales de corte económico, social, medio-ambiental y legal. En especial, aquí entraría la búsqueda tanto por residentes como comercios de zonas con niveles óptimos de ruido, calidad del aire y precios del suelo más bajos.

Por otra parte, la dispersión urbanística coincide a su vez con cambios en la demanda residencial, esto es, un incremento importante de viviendas unifamiliares. Otras cuestiones que tampoco deberían ignorarse son las estrategias de los agentes inmobiliarios y la complejidad asociada al desarrollo de ciertas bolsas de suelo. En última instancia, se citaría el planeamiento urbano que ya separaría las funciones o usos del suelo por zonas.

Evidentemente la estructura de una ciudad dispersa tiene sus repercusiones en los desplazamientos.³ Para empezar, su dimensión acabará por sobrepasar habitualmente los términos municipales (en alguna ocasión, incluso provinciales) y de ahí que resulte preciso una colaboración entre diversas administraciones, carentes a menudo de órganos e instrumentos adecuados para el control, regulación y posible financiación de los trayectos urbanos e interurbanos. Asimismo, el modelo discontinuo no suele adaptarse de forma adecuada a las infraestructuras de transporte colectivo cuando se combina con una zonificación por usos, al requerir éstos para su eficiencia la existencia de una determinada concentración y disposición en ejes de la edificación. Por lo tanto, la red de transporte tendrá que permitir la comunicación de las diversas áreas entre sí y con la parte central de la población, lo que hasta el momento se ha conseguido a partir del desarrollo de una amplia y capaz red de carreteras, es decir, haciendo un uso masivo del vehículo privado. La razón de ello se basaría en la dificultad para proseguir con los tradicionales trayectos a pie en una ciudad no compacta, quedando relegados al recorrido de distancias cortas (que no superasen los 15 minutos).⁴

³ POZUETA, J., *Movilidad y planeamiento sostenible. Hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano*, 2000, pp. 30-34.

⁴ Disponible en: http://mobilitat.gencat.cat/es/serveis/mitjans_de_transport/a_pew/

2. PROBLEMAS ACTUALES Y RETOS PENDIENTES.

La Comisión Europea sostiene que las distintas ciudades deben hacer frente a dificultades análogas en cuestiones de movilidad a través de la búsqueda de soluciones en común.⁵ A pesar de darse localmente, problemas como la congestión de tráfico, la contaminación y los accidentes de circulación repercuten en última instancia a nivel continental ya que respectivamente se materializan en el efecto invernadero, problemas de salud, roturas en la cadena logística, etc.

Todas estas contingencias las recojo detalladamente junto a los objetivos y medidas previstas para cada una por la Comisión en el Anexo I del presente trabajo.

De otra parte, los órganos comunitarios son conscientes de que las entidades locales no pueden actuar en solitario. Por ello, todavía se precisa una coordinación y cooperación entre todas escalas territoriales puesto que la movilidad urbana se considera un impulsor clave del crecimiento y del empleo con una notoria influencia en el desarrollo sostenible de la UE. No obstante y como explicaré en la siguiente sección, la UE debe ser el motor que facilite el cambio, pero sin imponer desde arriba soluciones que podrían no corresponder a la inmensa variedad de situaciones locales.

3. NECESIDAD DE UN IMPULSO NORMATIVO EUROPEO A CORTO PLAZO.

En la actualidad existe una amplia gama de reglamentos, directivas, planes estratégicos, informes, hojas de ruta y demás resoluciones que las diferentes instituciones de la UE han ido dictando progresivamente sobre aspectos puntuales relativos a movilidad, sostenibilidad, medio ambiente y accesibilidad. No obstante y dada su fragmentariedad, no han bastado para afrontar toda la problemática tratada en el epígrafe anterior.

A continuación, hago una breve mención a la publicación más reciente: la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015, sobre movilidad urbana sostenible. Como punto de partida, defiende que los trabajos realizados a escala europea y local han arrojado resultados muy positivos y de ahí que deba apostarse por dar continuidad a las intervenciones gubernativas en la materia.⁶

En este sentido, el texto contempla 62 puntos orientados y/o agrupados en 4 grandes ramas de actuación.

⁵ COMISIÓN EUROPEA, Libro verde *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, 2007.

⁶ Párrafo nº. 1, Resolución Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015.

En primer lugar, un intento por colocar a la ciudadanía en el centro del espacio e infraestructuras, así como garantizar la plena accesibilidad a los medios; en segundo lugar, mejorar el medio ambiente, la calidad de vida y la salud; en tercer lugar, estimular la potenciación del ahorro de energía y la protección al clima; y en cuarto lugar, el fomento de la innovación como herramienta enfocada a la movilidad inteligente.

En concreto y a lo largo de la declaración, se invita de nuevo a las autoridades competentes de los Estados miembros a que los planes de movilidad atiendan las necesidades de las personas con movilidad reducida y sean consecuentes con los objetivos comunitarios de reducción de las emisiones de CO₂, ruido, contaminación del aire y siniestralidad.

Un aspecto llamativo es el interés de la institución muestra por que los Estados apliquen igualmente el concepto de «ciudad colaborativa» a los temas de movilidad y transporte ante los beneficios que pueden desprenderse para los habitantes de municipios de pequeña y mediana dimensión donde la red de transporte queda algo más limitada.⁷ Es decir, se pretende alcanzar soluciones de movilidad entre particulares como puede ser básicamente compartir el vehículo privado. Por otro lado, también se anima a que los órganos competentes establezcan ciertos parámetros relacionados con el rendimiento medioambiental en procedimientos de contratación pública, especialmente en la adquisición de vehículos destinados al transporte público.⁸

En la práctica, los efectos de esta resolución resultarían eminentemente declarativos. A ello se le añade que a nivel europeo no consta todavía ningún texto que aborde de forma específica y completa las cuestiones de movilidad con plenos efectos para los Estados parte de la UE, lo que debería corregirse a corto plazo. En efecto, se puede afirmar que se habla de sostenibilidad de los desplazamientos urbanos e interurbanos desde hace casi una década. Sin embargo, la gran amplitud y disparidad existente en el tratamiento de este asunto por el gran número de agentes implicados en su gestión harían recomendable la elaboración de un reglamento o una directiva propia.

Todo ello para homogeneizar las múltiples visiones, promover una estrategia común y en el segundo caso, dejar un determinado margen de actuación a los poderes públicos de cada Estado con el fin de facilitar una adaptación a las peculiaridades físicas, sociales, económicas y jurídicas de cada territorio.

⁷ Párrafo n°. 20, Resolución Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015.

⁸ TOLIVAR, L., *Urbanismo compacto y movilidad*, 2016, p. 25.

Bajo mi punto de vista, ello sería una oportunidad para cumplir indirectamente con el punto tercero del art. 114 TFUE sobre aproximación de las legislaciones de los países parte en medio ambiente (ámbito que recogería la cartera de movilidad urbana). Ahí se impone un deber implícito a la Comisión basado en garantizar una protección al medio ambiente elevada por parte de todos los miembros de la UE, lo que podría traducirse aquí en asegurar la sostenibilidad de la movilidad urbana en todos los Estados.

En cualquier caso, esta necesidad vendría motivada a causa de que el TUE no hace alusión en ningún momento a cuestiones acerca de movilidad ni sobre accesibilidad. Únicamente sostiene en los arts. 3.3 y 21.2 f) que se obrará a favor de garantizar una elevada protección y mejora del medio ambiente. En cambio, el TFUE al nombrar cuestiones de movilidad lo hace en verdad desde la óptica de la libertad de circulación para trabajadores, investigadores y estudiantes (vía arts. 162, 165 f) y 180 d). Ambos tratados se ciñen a exponer algunas pinceladas generalistas sobre actuación en medio ambiente y sostenibilidad (p.ej. art. 191 TFUE y Preámbulo TUE).

En defecto de una modificación parcial de los pilares normativos primarios de la UE debido a la extrema complejidad que su puesta en marcha desataría, resultaría necesario contar ya no sólo con una directriz común, sino una normativa completa que desplegara fuerza suficiente para que Estados y corporaciones locales pudieran disponer de medios para impulsar, sin grandes divergencias entre ellos, políticas y cauces de participación en sede de movilidad.

Siguiendo una vez más lo defendido por la Comisión Europea, el valor añadido europeo que podría derivarse de esta hipotética nueva normativa podría plasmarse de múltiples formas, p.ej.: animando al intercambio de buenas prácticas y experiencias entre todas las instancias administrativo-territoriales (locales, regionales, nacionales); así como desarrollando y armonizando definiciones y criterios en cuantas disposiciones resulten necesarias (o derogando las ya vigentes en algunos casos) con el fin último de consolidar y simplificar un cuerpo legislativo europeo propio y único en relación a la sostenibilidad de la movilidad. Sin lugar a duda, se pretende ir más allá de prever mecanismos que ofrezcan apoyo financiero a los que más lo necesiten. De este modo, hay intención de estimular la investigación cuyas aplicaciones posibiliten tanto mejoras medioambientales como en la seguridad de los desplazamientos.⁹

Por último, la Comisión deja claro que cualquier estrategia formulada en el seno europeo sólo tendrá éxito si simultáneamente lleva aparejada medidas decisivas en el contexto municipal, que lógicamente son adoptadas y aplicadas por las autoridades locales.

⁹ COMISIÓN EUROPEA. Libro verde «Hacia una...» *cit.*, p. 5 y ss.

III. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL E INTERVENCIÓN DEL DERECHO

1. ¿EXISTE UN CONCEPTO JURÍDICO DE MOVILIDAD SOSTENIBLE?

Actualmente no hay una definición exacta, unánime y válida a nivel universal para la movilidad urbana sostenible. Una razón que explicaría este hecho la baso en la propia extensión del concepto al resultar desglosable a su vez en dos: por un lado, la mera movilidad urbana; y de otra parte, su sostenibilidad. Sin duda, es en el primer elemento donde se genera una mayor disparidad de opiniones ya que se puede adoptar un sentido o más técnico o más social aunque se observa cierta primacía de este último.¹⁰

Un ejemplo del primer caso se encuentra en la encuesta MOVILIA, realizada en los años 2000 y 2006 por el Ministerio de Fomento con el propósito de recabar información sobre los desplazamientos cotidianos de los residentes en España. Aquí la movilidad adquirió el siguiente significado: «estrategia que utilizan las personas para organizar su actividad diaria y que tiene como objetivo principal conseguir la mayor eficiencia en el uso de las distintas infraestructuras del transporte».¹¹ Como enfoques de corte más social, destacaría el art. 4 e) de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad: «Conjunto de desplazamientos que las personas y los bienes deben hacer por motivo laboral, formativo, sanitario, social, cultural o de ocio, o por cualquier otro». También traería a colación la definición sintetizada a diferencia de las anteriores que en su anexo I otorga la EEMS «conjunto de procesos y acciones orientados a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a actividades y servicios».¹²

Ahora bien, los rasgos que caracterizan la sostenibilidad de la movilidad urbana sí que han sido fijados por la UE como respuesta a la intensificación de los conflictos que en esta materia venían sucediéndose día a día en la mayoría de núcleos urbanos junto al escaso margen de maniobra dispuesto por las entidades locales para implantar medidas efectivas y coordinadas al respecto como ya se ha indicado. En definitiva y de acuerdo con la Carta de Leipzig sobre *Ciudades Europeas Sostenibles* (2007) y el *Plan de Acción de Movilidad Urbana* (2009), la calificación como sostenible de la movilidad en un municipio debe cumplir con las exigencias que plasmo en los siguientes párrafos.¹³

¹⁰ FUNDACIÓN DE LA ENERGÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*, 2010, pp. 16 – 17.

¹¹ MOVILIDAD. MINISTERIO DE FOMENTO, 2018, *Encuesta de movilidad de las personas residentes en España Movilia 2000/2001*. [Consulta: 20 de marzo de 2018]. Disponible en: <https://goo.gl/SZHbDz>

¹² GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia española de movilidad sostenible*, 2009, p. 41.

¹³ Más información: <https://goo.gl/9mr24s>

En primer lugar, no puede referirse exclusivamente a cuestiones meramente de tráfico, transporte y circulación. En este sentido, debe ser un término abordado de forma amplia y por lo tanto, planearse coherentemente y de modo simultáneo respecto a las demandas sanitarias, educativas, urbanísticas y medioambientales de cada población.

En segundo lugar, debe estimular la cohesión tanto social como territorial, es decir, las actuaciones en materia de movilidad no deben guiarse atendiendo únicamente a criterios de viabilidad económico-financiera, sino también a las necesidades de articulación y/o vertebración patentes en cada territorio.

En tercer lugar, tiene que concebirse como una de las herramientas idóneas para evitar o debilitar la magnitud de algunos daños ambientales. Por ello, ha de promover una disminución de la contaminación del aire y acústica, así como una menor dependencia y/o consumo energético.

En cuarto lugar, no puede olvidar aspectos tan esenciales y estrechamente ligados a la propia ciudadanía como: por un lado, trabajar por la correcta accesibilidad a cualquier medio de transporte por personas que padezcan de alguna patología física o psíquica que les impida desplazarse autónomamente; y de otra parte, hacer efectiva la participación e implicación del público que no puede limitarse al trámite administrativo de información pública.

Con todo ello, analizo ya en qué medida habría un concepto jurídico sobre movilidad urbana sostenible en la legislación española.

En general, resulta apreciable cómo los poderes públicos están dando un protagonismo cada vez mayor a los factores que integran un entorno sostenible. De ahí que las Comunidades Autónomas estén aprobando leyes o propiamente sobre movilidad o integrándola dentro de la legislación relativa a la ordenación del transporte en el correspondiente territorio, lo que no implica que todas empleen definiciones equivalentes.

En cualquier caso, a mi parecer prima el significado que en su día plasmó la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad. De hecho, se ha empleado literalmente por la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Islas Baleares (art. 181, letra b). Y más recientemente en el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transportes y Movilidad Sostenible (art. 3, letra c), así como en el Proyecto de Ley Foral integral de Movilidad Sostenible y Ordenación del Transporte en la Comunidad foral de Navarra (art. 4.1. letra b).¹⁴

¹⁴ Disponibles en: <https://goo.gl/AH2gyU> y <https://goo.gl/DfihSi>

Por consiguiente, entiendo que el concepto legal más extendido en nuestro país es aquel que define a la movilidad sostenible como «aquella que se satisface en un tiempo y coste razonables y que minimiza los efectos negativos sobre el entorno y la calidad de vida de las personas».

A pesar de ello, tampoco existe una completa homogeneidad al respecto como puede comprobarse una vez consultado el art. 3 e) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco. O asimismo, el art. 4 e) del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte de Castilla y León.¹⁵

Dicha falta de precisión implica que aún no resulte factible atribuirle la fuerza que caracteriza a un concepto jurídico y en consecuencia, no considerarlo como tal. Pero en la actualidad, el término tampoco debe quedar relegado a un segundo plano o ignorarse por completo ante su expansión y aceptación en una sociedad globalizada.

Por lo tanto y a estos efectos, comparto la tesis de posicionar a la movilidad sostenible como un principio jurídico del ordenamiento y título habilitante de actuación de los poderes públicos.¹⁶ Ello es así al cumplirse los rasgos que un amplio sector doctrinal estima necesarios para proceder con dicha catalogación. En este caso, estaríamos ante una directriz o norma programática, lo cual es frecuente en el ámbito del derecho regulativo (o administrativo), que impondría la obligación de perseguir una serie de fines determinados aunque sin mencionar en ningún momento ni cuáles serían los medios específicos para su consecución ni tampoco los mecanismos de corte jurídica para exigir su cumplimiento y asegurar su plena eficacia.¹⁷

Para corroborar todo esto, basta con que acudamos a la propia LES. A pesar de dedicar 7 preceptos a esta materia, en ningún momento aparece definido ni los elementos que la definen ni tampoco su alcance. El texto meramente se limita a enunciar una serie de principios (art. 99) y objetivos (art. 100) que deben guiar las actuaciones correspondientes.

Asimismo, resulta cierto que las legislaciones autonómicas citadas en los ulteriores párrafos han recopilado varios elementos que efectivamente puede servir a la hora de acuñar una definición, pero se ha ignorado completamente acotar su alcance y prever medios específicos para su cumplimiento. En su lugar, se prevén genéricamente organismos encargados de desarrollar los planes y programas directores.

¹⁵ Disponible en: http://www.jcyl.es/junta/cp/Anteproyecto_Ley_Ordenacion_TransporteCyL.pdf

¹⁶ MOREU CARBONELL, E., *Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible*, 2014.

¹⁷ CALVO GARCÍA, M., *Teoría del Derecho*, 2010, p. 114.

De otra parte, debo mencionar la disposición adicional séptima de la LCAPA.¹⁸ Es bastante llamativo que ahí se encomendasen al Gobierno dos tareas: la redacción de una ley de movilidad sostenible específica y que a su vez ésta recogiera, en el marco del diálogo social estipulado, la obligación de la puesta en marcha de planes de transporte empresariales que reduzcan la utilización del automóvil en los desplazamientos de sus empleados, fomenten otros modos de transporte menos contaminantes y contribuyan a disminuir tanto el número como el impacto de estos desplazamientos para el medio ambiente.

Después de haber transcurrido más de una década desde la aprobación de dicha ley, en el momento actual pienso que el primero de los deberes todavía está pendiente de cumplir o que quedó parcheado en parte por medio de la aprobación de la LES, al ser el texto que en principio se asemejaría más a una hipotética ley de movilidad sostenible. Sin embargo, en la segunda orden encuentro que se hizo mayor hincapié al atribuirse a las administraciones competentes el fomento de los planes de transporte empresarial según el art. 103 LES.

En resumen y al igual que sucede con otras múltiples cuestiones, se está corriendo el riesgo de que debido a la organización territorial de España y en defecto de una ley estatal unificadora, terminen existiendo nada menos que diecisiete visiones diferentes en el tratamiento que se le debe otorgar a la sostenibilidad de los desplazamientos. Ello haría quebrar el espíritu homogeneizador que la UE trata de potenciar en la esfera internacional.

2. POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS ACTIVAS POR IMPERATIVO DE LA LEY.

El art. 100 de la LES deja claro que corresponde a las administraciones públicas desarrollar políticas de impulso a la movilidad urbana sostenible. Como en dicho mandato no se ha nombrado a una administración pública concreta, comprendo que todas han de cumplir con dicho deber y no reducirse meramente a las concejalías y/o consejerías con competencias específicas en movilidad, urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente, etc. A pesar de ello, suelen ser los órganos que por naturaleza ejercen un comportamiento activo simplemente ejecutando sus propias competencias.

Se debe añadir que cada administración a la hora de contratar un servicio o adquirir bienes dispone de suficiente potestad para estipular condiciones que vayan a favor de la movilidad sostenible. De hecho, en algunos casos no es una potestad, sino que se trata de una obligación legal tal y como se verá en el último apartado que integra este bloque.

¹⁸ Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

No obstante, las administraciones educativa y sanitaria también pueden cobrar protagonismo al respecto no solo en las formas en las que se producen los desplazamientos y accesos a los correspondientes centros desde los domicilios particulares, sino también como punto estratégico para el fomento de campañas informativas y publicitarias de sensibilización, incluyéndose las buenas prácticas en seguridad vial.¹⁹ En otras palabras, estas dos administraciones a causa de su mayor cercanía con la ciudadanía en comparación con el resto, deberían aprovecharse como medio para implicar a la población y lograr su participación en este campo. En este contexto y con la finalidad de que se tenga una visión integral de la movilidad desde el Derecho Administrativo, es conveniente hacer una clasificación por ramas dentro de este gran sector del ordenamiento jurídico que se ajuste a algunos de los objetivos y directrices del art. 100 LES.²⁰

Para comenzar, la política de transporte debe orientarse tanto hacia la oferta de infraestructuras eficientes y que no sobrecarguen los ecosistemas, como a la gestión de la demanda (orientación e influencia en comportamientos de la población). Lo adecuado sería contar con una regulación proactiva, es decir, con capacidad de anticiparse y administrar los cambios y contingencias que puedan producirse.

En segundo lugar, la planificación urbana y ordenación territorial ha de concentrarse en frenar la expansión urbana (con el consiguiente aumento del uso del vehículo privado), al ser el principal origen del incremento de las distancias y desplazamientos. Esto también ha derivado de la zonificación, pero ésta permitiría reducir la complejidad urbana.

En cuanto a la política económica e industrial, las exigencias de producción ajustada y el reducido coste del transporte por carretera (tanto monetario como temporal) posibilitan que este último sea el modo más utilizado para realizar intercambios comerciales. De alguna manera, su regulación debería estar alineada en mayor medida hacia requerimientos ambientales en vez de basarse solo en criterios económicos.

Tras ello, en política energética las instituciones deben velar por un uso eficiente de la energía, así como el empleo de fuentes renovables en detrimento de las no renovables (aun empleadas en mayor proporción por los medios motorizados) al ser no solo menos agresivas con el medio ambiente y la salud, sino también ilimitadas como su propio nombre indica.

¹⁹ FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *La estrategia española de movilidad sostenible y los gobiernos locales*, 2010, p. 16.

²⁰ GUILLAMÓN Y HOYOS, D., *Movilidad sostenible. De la teoría a la práctica*, 2015, pp. 18 y ss.

Por otro lado y al margen de lo anterior, no debería ignorarse que tarde o temprano el Derecho sancionador terminará siendo fundamental al resultar la rama jurídica competente de velar para que se produzca un cambio real y efectivo en los hábitos de los ciudadanos mediante medidas coercitivas si sus conductas no son tendentes a posibilitar una mayor difusión o cumplimiento de los postulados inherentes a la movilidad sostenible. Esto resultaría hoy más factible en aprovechamiento de la extensión y precisión con la que se dotó a dicho régimen mediante su última reforma.²¹ Es decir, a partir de la entrada en vigor de la LRJSP (arts. 25 a 31).²²

3. LA MOVILIDAD COMO UNA CUESTIÓN JURÍDICAMENTE TRANSVERSAL.

Un marco regulativo completo de acciones encaminadas a la consecución de una movilidad sostenible plena no se logrará exclusivamente desde el Derecho Administrativo, aunque tal y como se ha visto adquiere un papel predominante. El resto de ramas que se integran en el Derecho Público también pueden jugar un rol importante aunque hasta la fecha los pasos dados desde estas otras vías han sido realmente escasos.²³ Se puede citar alguna que otra iniciativa que se encontraría a caballo entre el Derecho Tributario y el Derecho Laboral.

Por ejemplo, destaco la exención introducida en el IRPF por el art. 17 del Real Decreto-Ley 6/2010, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. Consistió en no someter a tributación las cuantías satisfechas por las empresas para los trayectos entre el domicilio del empleado y su lugar de trabajo a través de los medios de transporte público colectivo (hasta un máximo de 136,36 euros mensuales y 1.500 euros anuales por trabajador).

Sería una forma más de retribución en especie y que hoy aparece regulada por el art. 42.3 e) LIRPF²⁴ en relación con el art. 46 bis RIRPF²⁵.

Ya en el ámbito de la protección social, aludo al Real Decreto 231/2017, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral.

²¹ LÓPEZ SAMANES, G., *La potestad sancionadora de la Administración en las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre*, 2017.

²² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

²³ FERRI TOMÁS, M., *El marco normativo en relación a la movilidad sostenible*. 2014.

²⁴ Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

²⁵ Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

Con base en su art. 3.2 junto a su anexo I, la inversión en planes de movilidad vial empresarial puede llegar a suponer una reducción del 5% de la cotización correspondiente.

Además existen determinadas actividades profesionales donde la movilidad urbana no debería ser menospreciada por los empresarios. Y mucho menos después de la STJUE, de 10 de septiembre de 2015 (asunto C-266/14) acerca de una cuestión prejudicial referida a la interpretación que debía hacerse sobre el art. 2.1 de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.²⁶

De acuerdo con el pronunciamiento, dicho precepto «debe interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, en las que los trabajadores carecen de centro de trabajo fijo o habitual, el tiempo de desplazamiento que dichos trabajadores dedican a los desplazamientos diarios entre su domicilio y los centros del primer y del último cliente que les asigna su empresario constituye “tiempo de trabajo”, en el sentido de dicha disposición».

La sentencia citada así lo estima ya que durante dicho intervalo de tiempo los empleados se encuentran en ejercicio de su actividad o de sus tareas (el desplazamiento es instrumento imprescindible para la ejecución de las órdenes), a disposición del empresario (en ese tiempo están bajo sus instrucciones) y permaneciendo en el trabajo (al igual que ocurre con los trabajadores que utilizan un vehículo de empresa para acudir desde su domicilio a las instalaciones del cliente, o para regresar desde allí a su domicilio).

En consecuencia, si se incentivarán en mayor medida instrumentos potenciadores de una movilidad sostenible efectiva en el desempeño de aquellas actividades profesionales que conllevan traslados constantes de los empleados, dichos trayectos resultarían minimizados evitando así sendos perjuicios económicos (entre otros).

En síntesis y a causa de su probada transversalidad, es vital que las políticas en esta materia sean igualmente implementadas desde los diversos sectores que componen el ordenamiento jurídico sin exclusión, ante el considerable efecto que por estas otras vías podría lograrse en el comportamiento de los sujetos.

²⁶ «Tiempo de trabajo: todo período durante el cual el trabajador permanezca en el trabajo, a disposición del empresario y en ejercicio de su actividad o de sus funciones, de conformidad con las legislaciones y/o prácticas nacionales».

4. CONTRATACIÓN PÚBLICA RESPONSABLE APLICADA.

Cuando se hace referencia a la contratación pública responsable, se habla de la consideración de criterios de sostenibilidad por partida cuádruple (económica, cultural, social y ambiental) en los procesos de compra y contratación administrativa del sector público.²⁷ De esta manera, la variable precio pierde su fuerza determinante al equilibrarse con otros factores a la hora de proceder a la fase de adjudicación.

La propia STJUE, de 20 de septiembre de 1998 (asunto 31/87), estableció por vez primera que los criterios de interés general, entre los que se enmarcan los de protección ambiental, podían ser aplicados a un proceso de contratación pública. Desde entonces, se aprobaron sucesivos textos a nivel comunitario, destacando las Directivas 2004/18/CE y 2009/33/CE al resultar decisivas para que las distintas administraciones de los Estados miembros impulsarán leyes que sostuvieran la inclusión de parámetros ambientales en tales procedimientos.

En el caso de España, esto se plasmó no solo en el TRLCSP (del año 2011)²⁸, derogado por la actual LCSP, sino también en la propia LES (arts. 105 y 106), que reguló hasta cierto punto la promoción de un transporte por carretera limpio al igual que la adquisición de vehículos menos contaminantes y energéticamente eficientes por los poderes adjudicadores.

En definitiva y si se lleva a cabo un procedimiento de contratación pública a este respecto, dicha ley obliga a tener en cuenta los impactos energético y medioambiental como criterios de adjudicación. En concreto, se citan indicadores tales como el consumo de energía, las emisiones de CO₂ y las emisiones de NOX, NMHC y demás partículas.

La jurisprudencia de la UE ha añadido que la introducción de aspectos medioambientales en cualquier fase del procedimiento contractual deberá estar relacionada con el objeto del propio contrato. Sin embargo, esto no implica que el fin del contrato esté estrechamente unido con la protección ambiental. En otras palabras, los criterios de esta índole deben vincularse con la ejecución del contrato específico y no con la actividad económica de la entidad adjudicataria en su conjunto.

Un ejemplo clarificador se encuentra en el apartado nº 65 de la STJUE, de 17 de septiembre de 2002 (asunto 513/99).

²⁷ RED DE ECONOMÍA ALTERNATIVA Y SOLIDARIA DE MADRID, *Preguntas frecuentes y respuestas rápidas para una contratación pública responsable*, 2017, p. 6.

²⁸ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

En este supuesto, se estimó que las pautas relativas a los umbrales que no debían superar las emisiones de óxidos de nitrógeno y ruido de los autobuses están ligadas al objeto (ejecución) de un contrato relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús (aunque obviamente con esto no se vaya a contribuir a la protección del medio ambiente).

Aquí pongo de manifiesto que algunos autores han reiterado acertadamente la necesidad de una coherencia en las políticas públicas medioambientales.²⁹ Es decir, considero censurable que mientras Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales, haciendo uso de sus potestades sancionadora y tributaria, compelen a personas físicas y jurídicas a guardar respeto por el medio ambiente, luego en su calidad de poderes adjudicadores obvien esta cuestión y no den ejemplo de civismo a la sociedad.

El supuesto de referencia que sirve de base a este argumento y que pasa a comentarse inmediatamente, ha sido la polémica Gestión del Servicio Público del Transporte Urbano de Viajeros por Autobús de la ciudad de Zaragoza, en la modalidad de concesión administrativa, mediante procedimiento abierto y varios criterios de adjudicación (otorgada con fecha 23 de mayo de 2013 y por el plazo de 10 años).

La cuestión ambiental, uno de los aspectos definitorios de la movilidad sostenible tal y como se ha visto, parece que ha sido prácticamente ignorada en su inmensa totalidad por la corporación que en su día le correspondía la fijación y aprobación del controvertido pliego de condiciones.

Para empezar y dada la naturaleza del contrato, resultan escasas las cláusulas o alusiones referentes a medio ambiente y/o sostenibilidad.

Una de ellas se recoge en el apartado 6.1.4 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (en adelante, PPTP)³⁰ y dice simplemente que «Los vehículos deberán disponer de todas las autorizaciones legalmente exigibles para la prestación de los servicios contratados y cumplirán con las prescripciones legales existentes en cuanto a ruidos, contaminación y defensa del medio ambiente, conforme a lo establecido en la legislación sectorial en vigor, debiendo pasar las revisiones periódicas que legalmente procedan, estando a disposición de la Dirección de Contrato la preceptiva documentación de cada vehículo».

²⁹ MIRANZO DÍAZ, J., *Hacia una Administración Pública sostenible: novedades en la legislación europea de contratación pública*, 2017, pp. 6 y ss.

³⁰ Disponible en: <https://www.zaragoza.es/aytocasa/descargarFichero.jsp?id=6048>

De hecho, ni si quiera en los anejos al PPTP donde son identificadas determinadas características de la flota de aquel momento, se hace mención directa alguna al impacto ambiental directo que podían generar en el entorno por donde discurrirían como serían los niveles de emisiones de gases y ruido causados, o incluso el consumo de energía y/o combustible que por kilómetro precisaría cada vehículo.

En cuanto a los planes de renovación de los autobuses, cierto es que se contempla alguna que otra precisión adicional de corte ambiental (vía apartado quinto del anejo III al PPTP)³¹ y el deber de aportar información técnica sobre componentes y emisiones. No obstante, el apartado noveno del propio PPTP les termina quitando importancia al alegar que tienen un carácter simplemente orientador para el licitador al amparo del estado y desarrollo de la tecnología en el momento en el que se produjera la futura adquisición.

Sin duda, el Ayuntamiento únicamente se limitó a enunciar que tales renovaciones debían hacerse a través de la compra de vehículos nuevos (lo que tampoco se ha producido en todas las incorporaciones que posteriormente se produjeron) y a remitirse a que el adjudicatario cumpliera con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos y las Ordenanzas Municipales de Zaragoza, la Directiva 95/54/CE, relativa a la compatibilidad electromagnética que deberá cumplir el autobús carrozado, la Directiva 2001/85/CE, relativa a Carrocerías de Autobuses y Autocares; la Directiva 1999/96/CE, sobre emisiones de gases de escape, y la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, entre otros.

Acerca de los criterios de valoración de la oferta técnica que aparecen en el punto nº 14 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares Específicas (en adelante, PCAP)³², la única puntuación que se concede de forma explícita a un criterio ambiental es a la disponibilidad de un plan de eficiencia energética. Sin embargo, esta supone únicamente 5 puntos entre un cómputo total de 310. Si bien es cierto que si la oferta técnica no supera los 60 puntos, ya se desechaba la candidatura.

Por otra parte, se podría afirmar que el propio PCAP adolece de una serie de defectos y oscuridad en lo que a los criterios de adjudicación respecta. En este sentido, el art. 150.2 del TRLCSP (ley vigente y aplicable en el momento de los hechos, actualmente se tendría que acudir al art. 145 LCSP) establece que éstos deben detallarse, sin bastar con su enunciación.

³¹ Disponible en: http://www.zaragoza.es/contenidos/contratos/transurbano/PPTP_Anejos_2-9.pdf

³² Disponible en: <https://www.zaragoza.es/aytocasa/descargarFichero.jsp?id=6046>

Indudablemente todo ello en estrecha vinculación con el principio de transparencia que debe inspirar la actuación del órgano de contratación y que se plasmaba el art. 139 TRLCSP (similar a fecha de hoy al art. 132 LCSP).

Desde la óptica de la movilidad sostenible, reprocharía una actitud pasiva al equipo de gobierno que ocupaba el Ayuntamiento de Zaragoza en aquel entonces en lo referente a la redacción de los pliegos de las condiciones medioambientales que el servicio de autobús urbano debía reunir, teniendo en cuenta las consecuencias que tanto para la ciudadanía como para el entorno se derivarían y con mayor razón, habida cuenta de la duración que a esta clase de contratos se les suele atribuir.

En concreto, pienso que la institución se conformó con hacer una remisión genérica a las normas ya citadas sin prever criterios propios, lo que podría haber supuesto una violación del art. 117.1 TRLCSP (actual arts. 125 y ss. LCSP), al decir que las prescripciones técnicas se deben definir siempre que el objeto del contrato afecte o pueda afectar al medio ambiente, aplicando criterios de sostenibilidad y protección ambiental.

La hipotética infracción consistiría en que ni la sostenibilidad ni la protección ambiental pueden aplicarse uniformemente en todos los contratos de este estilo, puesto que en cada municipio donde se prevé su ejecución se pueden presentar unas características totalmente diferentes entre unos y otros. En efecto, ello iría en contra del espíritu de las resoluciones promulgadas por los órganos de la UE e incluso del deber que el art. 100 LES impuso a todas las administraciones públicas de velar por un fomento de medidas efectivas y eficientes sobre sostenibilidad de la movilidad urbana.³³

Uno de los quebrantos a escala comunitaria sería el del propio art. 1 de la Directiva 2009/33/CE (con notoria influencia en la LES), que literalmente «ordena a los poderes adjudicadores, a las entidades adjudicadoras y a determinados operadores que tengan en cuenta los impactos energético y medioambiental durante su vida útil, incluidos el consumo de energía y las emisiones de CO₂ y de determinados contaminantes, a la hora de comprar vehículos de transporte por carretera, a fin de promover y estimular el mercado de vehículos limpios y energéticamente eficientes y aumentar la contribución del sector del transporte a las políticas en materia de medio ambiente, clima y energía de la Comunidad».

³³ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., *Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. contratos verdes: de la posibilidad a la obligación*, 2011, pp. 5 y ss.

Siendo que estos pliegos fueron objeto de impugnación judicial por otras cuestiones administrativas que ahora no vienen al caso, resulta llamativo que el juez, en la STSJAR 752/2016, de 15 de junio (nº recurso 89/2013), no apreciara de oficio una falta de sensibilidad ambiental por el licitante en el establecimiento de los criterios de adjudicación. Con mayor razón cuando del fallo de la propia sentencia se abduce que los requisitos fueron hechos a medida para que únicamente los pudiera cumplir la entidad que ya venía prestando el servicio de manera previa a la nueva licitación y por lo tanto, se incurría en una desviación de poder.³⁴

Para finalizar con este apartado, como reflexión extraigo que la movilidad sostenible no se libra de estar sometida a un cierto libre albedrío por parte de las autoridades locales a pesar de los esfuerzos hechos por el legislador comunitario y estatal. Además, un contrato así impediría avanzar a corto plazo en la mejora de la sostenibilidad del transporte público urbano tanto por su duración como por las casi inexistentes disposiciones en materia ambiental.

En cualquier caso, con la última reforma y en un posible intento por evitar situaciones análogas a la comentada, el legislador estatal ya se ocupó de incorporar en el segundo párrafo del art. 145.2.1º LCSP una lista que no comporta un *numerus clausus* de criterios cualitativos de corte ambiental para valorar la mejor relación calidad-precio. Por consiguiente, se podrán referir «entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato».

IV. MARCO NORMATIVO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

1. DERECHOS EN JUEGO: ALCANCE Y LÍMITES.

Como punto de partida, se plantea la duda de si el derecho a la libertad de circulación por el territorio nacional previsto en el art. 19 CE ampara un derecho emergente a la movilidad. La movilidad y la libertad de circulación comparten una dimensión consistente en la no obstrucción a la propia capacidad deambulatoria del individuo. Sin embargo, la movilidad iría más allá y se postularía como un derecho de carácter prestacional. En otras palabras, se impondría a los poderes públicos la obligación de disponer de las estructuras y garantías para asegurar los desplazamientos individuales y colectivos por el país.

³⁴ FJ Tercero, párrafo nº. 23 *in fine*: «Ha de darse la razón a la recurrente cuando se plantea que es difícil que haya otras empresas que puedan presentarse a la licitación, convirtiendo la concesión en una práctica monopolística y evitando los beneficios que la libre concurrencia conlleva».

Esto sería posible desde una interpretación extensiva del precepto constitucional en cuestión reiterando «la necesidad de que el Derecho se ajuste en su contenido a los cambios en la realidad que pretende normar».³⁵ Hasta el momento, el legislador parece comenzar dando una mera base legal a la movilidad sostenible a través de la LES (sin perjuicio de la normativa autonómica) y dejar aparcada una «constitucionalización» explícita de un hipotético derecho a la misma. En parte, ello sería debido a los múltiples enfoques dados. De hecho, otros autores afirman que «el derecho a la movilidad guarda una estrecha relación con la idea de promover medios de vida saludables y entornos propicios, es decir, con un derecho genérico a la ciudad que se materializa sobre todo en el desarrollo de los derechos del peatón».³⁶ En otras palabras, se inclinarían por el diseño de un derecho más abstracto que el primero.

Por otro lado y en general, no puede obviarse tanto en el planteamiento de la movilidad sostenible como en el ejercicio de la libertad de circulación que existen situaciones sobrevenidas que dificultan los desplazamientos que los ciudadanos hacen con normalidad. La más habitual suele ser el ejercicio al derecho de huelga por parte de los trabajadores encargados de la prestación de los servicios de transporte público, bien dependan de la administración o de una empresa concesionaria del servicio. Por tanto, aquí podemos hablar de un límite jurídico influyente en la movilidad sostenible basado en la ponderación de una serie de derechos.

La Administración que le competa dictar el respectivo decreto de servicios mínimos deberá tener en cuenta que la STS de 15 de junio de 2005, ratificó la consideración del servicio de autobús urbano como un servicio esencial de la comunidad al que todos los ciudadanos tienen derecho de acceso, lo cual también resultaría extensivo por analogía a otros medios como tranvía, metro..., etc.

Por ello y haciendo remisión a la STC, de 13 de agosto de 1981, ya quedó destacada la necesidad de examinar en cada caso la extensión territorial, personal y temporal, esto es, no equipara afecciones puntuales a indefinidas, concretas líneas a una flota en su integridad, así como ciertos miembros del personal a un paro general. Dichos criterios estarían a día de hoy vinculados con algunos de los postulados inherentes a la sostenibilidad de la movilidad ya vistos. Bajo esta circunstancia, la responsabilidad de la Administración se circunscribe en realidad a gestionar una demanda ya conocida, pero con una oferta menor.

³⁵ GUILLÉN LÓPEZ, E., *Perspectiva constitucional de la movilidad urbana*, 2014.

³⁶ SANTOS Y GANGES, L. y DE LAS RIVAS SANZ, J.L., *Ciudades con atributos: conectividad, accesibilidad y movilidad*, 2008, pp. 26 y ss.

Tal gestión, sin dejar de estar ligada a una discrecionalidad político-administrativa por naturaleza, debería apoyarse en informes emitidos por los técnicos de un servicio de tráfico y circulación ya que la jurisprudencia ha avalado dicha forma de proceder. Traducido a medidas específicas tendentes a evitar un alejamiento de los objetivos perseguidos en la materia por la LES, bastaría con hacer circular los vehículos más eficientes energéticamente y menos contaminantes, así como priorizar los recorridos más demandados en defecto de los menos y en aras de no perturbar la cohesión social. En definitiva, se trataría de evitar medidas genéricas mediante una toma de decisiones in extremis por la Administración a sabiendas de la amplia repercusión que el asunto tiene en el interés general y el desconocimiento e incertidumbre que suele tenerse a priori sobre la duración de estas afectaciones.

Por último, abordo la relación conceptual entre movilidad y accesibilidad. La accesibilidad se basa en la supresión de barreras arquitectónicas con el propósito de facilitar tanto los desplazamientos en el espacio público como el acceso al transporte colectivo para toda la ciudadanía.³⁷ Sin embargo, este término no debe confundirse con conectividad (referente a las cualidades de una red de transporte urbano: su capacidad de enlaces y conexiones entre los diferentes medios que la forman).³⁸ Además las nociones de accesibilidad resultan anteriores a las de movilidad sostenible al venir previstas en la Ley 51/2003 de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.³⁹

Unos años más tarde, comenzaría su desarrollo a partir del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. En cualquier caso, la accesibilidad posee más de una única vertiente aunque los poderes públicos hayan centrado sus trabajos en aquella rama que más directamente está relacionada con el principio de igualdad que inspira el ordenamiento jurídico español.

Esto es, en la implementación de todas actuaciones necesarias para que aquellas personas con movilidad reducida puedan desenvolverse por el territorio con el menor número de problemas posibles. A pesar de ello, debe dejarse claro que la accesibilidad no consiste únicamente en rebajar bordillos, establecer cruces, eliminar escalones, ensanchar aceras, etc.

³⁷ FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *La estrategia española de... cit.*, pp. 23-25.

³⁸ SANTOS Y GANGES, L. y DE LAS RIVAS SANZ, J.L., *Ciudades con... cit.*, pp. 17 y ss.

³⁹ Tras su derogación, acudir al RD-L 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (BOE nº. 289, de 3 de diciembre de 2013).

Existen otros condicionantes y barreras que se encuadran en dicho ámbito pero inciden de lleno en la sostenibilidad de la movilidad y a los que se les presta mucha menos atención desde los órganos competentes, p.ej. prioridad en los cruces de cebra, señalización, regulación y priorización semafórica, establecimiento de carriles bus, etc.

Recientemente en algunos municipios se están presentando casos donde la accesibilidad y la movilidad sostenible colisionan frontalmente y son consistentes en la construcción de carriles bici por delante de las paradas de autobús urbano, lo cual genera un gran peligro tanto para usuarios del autobús como de la bicicleta. Por el momento, las concejalías de movilidad reducen esta cuestión a una simple señalización de ceder el paso y otorgar prioridad a las personas que van a ascender y/o descender del autobús en dicho tramo.

Ahora bien, no es suficiente tratar esto como una mera problemática de convivencia entre medios de transporte. Los colectivos implicados ya han reclamado que los viales ciclistas se construyan por detrás de los postes de autobús. Por lo tanto, aquí parece que la correspondiente concejalía de movilidad ha ignorado lo dispuesto por la EEMS acerca de la coordinación entre los planes de accesibilidad y de movilidad urbana sostenible.

2. REPARTO COMPETENCIAL

En la actualidad la mayor conciencia social está demandando cada vez más implicación y acciones gubernativas, lo que ha llevado consigo el desarrollo de iniciativas que han conseguido insertar la movilidad sostenible en la agenda social, política y legislativa de diversas instancias.

A pesar de que las buenas prácticas en la materia se han extendido a un considerable número de municipios a través de auxilio técnico y financiero, todavía se carece de un marco normativo integrador y coordinador con respecto a las normativas y estrategias de rangos superiores al local que pasan a analizarse en las líneas siguientes.

2.1. Unión Europea

Por ahora, la UE no posee competencia directa alguna sobre sostenibilidad de los desplazamientos ya que el concepto es inexistente entre las clasificadas como atribuciones exclusivas, compartidas y de apoyo (arts. 3, 4 y 6 TFUE respectivamente).

Aunque según la propia definición de movilidad sostenible como un concepto que requiere de políticas en diversos sectores, se podría afirmar que la UE está habilitada para ejercer una competencia implícita y compartida con los Estados miembros al amparo de las carteras de medio ambiente, transporte e incluso salud pública, donde la movilidad se subsume.

Por esta razón y atendiendo al párrafo nº2 del art. 2 TFUE, se deduce que la UE tendría capacidad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes para los Estados Miembros a este respecto y estos a su vez los podrán completar. No obstante y según se recogió en el tercer apartado de la introducción al Libro Verde de la Comisión, la UE ya optó voluntariamente por no imponer medidas tajantes ante la inmensa variedad de situaciones nacionales, regionales y locales que suceden en la práctica.

En consecuencia, únicamente se erigiría como una institución moderadora y vigilante impulsando una orientación y tendencia de los Estados miembros a objetivos y resultados comunes a pesar de tener a su alcance los instrumentos para que los países integrantes hicieran un énfasis mayor en toda esta temática.⁴⁰ Por todo ello y hasta la fecha, solo se encuentran aprobadas diversas directivas (p.ej. Directivas 2001/81/CE, 2006/32/CE, entre otras), estrategias (p.ej. COM (2005) 446, sobre eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, COM (2006) 16, para el medio ambiente urbano) y demás programas de acción e indicadores (p.ej. COM (2003) 311 final, de seguridad vial).

2.2. Estado y Comunidades Autónomas

A escala nacional, la situación empeora ante el complejo entramado competencial existente en el propio sistema constitucional español. Asimismo, se debe tener en cuenta que las cuestiones relativas al medio ambiente de por sí quedaron someramente incluidas en la CE dado el contexto en el que fue promulgada. En efecto, fue en aquel entonces cuando estaba comenzando a tener algo de arraigo la necesidad de que los ordenamientos jurídicos protegieran al medio ambiente aunque fuera de forma superficial.⁴¹ Además, al no haber alcanzado la magnitud a la que hoy en día han llegado los problemas que la movilidad sostenible pretende solventar, estos no estaban dentro de las preocupaciones de la ciudadanía ni formaban parte de la agenda política de las administraciones e instituciones que con posterioridad se verían implicadas.

Por todo ello, la movilidad no se menciona ni entre los derechos ni tampoco en el reparto de competencias ya que fue un concepto que surgió con bastante posterioridad al diseño y aprobación de la CE. En definitiva, entre las numerosas materias que han sido catalogadas como competencias exclusivas del Estado en el art. 149.1 CE, se aprecian varias que están ligadas estrechamente con la movilidad urbana sostenible.

⁴⁰ FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *La estrategia española de... cit.*, pp. 19-20.

⁴¹ GUILLÉN LÓPEZ, E., *Perspectiva constitucional de... cit.*, 2014.

P.ej.: ferrocarriles y transportes terrestres que discurran por más de una autonomía junto al tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21ª CE); obras públicas de interés general o cuya ejecución repercuta a más de un territorio autonómico (art. 149.1.24ª CE); y por último, legislación básica sobre protección al medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23ª CE).⁴²

Paralelamente, las Comunidades Autónomas también pueden asumir competencias fuertemente unidas a la movilidad sostenible de acuerdo con el art. 148.1 CE. P.ej.: en lo relativo a ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3ª CE), ferrocarriles y carreteras cuyo recorrido se desarrolle de manera íntegra por el territorio autonómico, así como el transporte llevado a cabo por tales medios (art. 148.1.5ª CE) y en gestión de la protección al medio ambiente (art. 148.1.9ª CE), etc.

De hecho, todas ellas fueron asumidas por Aragón como competencias exclusivas en el art. 71 del EAAR (puntos 8º, 9º, 12º, 13º, 15º y 22º). Dado este paradigma jurídico, no es de extrañar que se hayan generado conflictos de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en cuanto a la extensión y/o límites a la asunción de la protección medioambiental. Y dicho sea de paso, acerca de a quién le corresponde asumir en realidad competencias sobre movilidad urbana sostenible. Para solucionar esta controversia, aquí se toma en consideración el sector doctrinal encabezado por BOIX y MARZAL (2014) junto a la STC 174/2013, de 10 de octubre de 2013, que en resumen, vino a pronunciarse sobre un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña sobre los preceptos de la LES que aludían justamente a la movilidad por generar una hipotética invasión estatal de competencias autonómicas exclusivas.

Antes de examinar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, conviene dejar claro que la movilidad sostenible repercute de lleno en el urbanismo y la ordenación del territorio, por lo que evidentemente está englobada dentro de las competencias autonómicas exclusivas. Sin embargo, por su naturaleza integradora igualmente se une a los asuntos de medio ambiente. Por consiguiente, ¿en qué medida el Estado puede interferir regulando una competencia autonómica exclusiva haciendo uso de la habilitación que se la CE le confiere para establecer una legislación básica? Aplicado aquí, el interrogante a responder sería: ¿en qué medida el Estado puede regular la movilidad urbana sostenible, competencia autonómica exclusiva, amparándose en su competencia exclusiva para establecer una legislación básica medioambiental conforme al art. 149.1.23ª CE?

⁴² MOREU CARBONELL, E., *Reflexiones sobre... cit.*, 2014.

El Tribunal, remitiéndose a su propia jurisprudencia (STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ nº1; en relación con la STC 101/2005, FJ nº5), resuelve que existe un deber del Estado consistente en permitir un margen al desarrollo de la legislación básica en medio ambiente por la normativa autonómica de aquellas comunidades que hayan asumido la correspondiente competencia. En todo caso, se reitera que la legislación básica cumple una función de ordenación mediante mínimos, pero que no excluye su posibilidad de ampliación por las Comunidades Autónomas en virtud de la STC 170/1989.

De este modo, la sentencia termina inadmitiendo el recurso al considerar constitucionales los artículos cuestionados de la LES por adecuarse «con naturalidad a la competencia estatal ejercida en la materia de medio ambiente», puesto que confirma que se trata de «una serie de principios generales orientativos [...] a efectos de que se definan posteriormente las actuaciones que permitan alcanzar el objetivo tendente a la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles».

Dichas actuaciones y concreciones, sí que entrarían dentro del margen de maniobra que disponen las Comunidades Autónomas según se puede deducir del texto de la sentencia referenciada. Pues bien, la conclusión a la que se debe llegar es que el Estado ha estipulado sin extralimitarse unas bases legales sobre movilidad sostenible (arts. 101 a 106 LES), es decir, principios orientadores genéricos, dejando suficiente margen de maniobra a las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, las futuras normativas autonómicas no podrán excluir dichos principios, sino que podrán completarlos y desarrollarlos.

Asimismo, el Tribunal Constitucional aprovechó para dedicar un espacio a la EEMS, calificada como «un conjunto de recomendaciones o propuestas de actuación para que, en su caso, puedan ser puestas en práctica por, entre otros, las distintas administraciones públicas con competencias en la materia.». Resaltó también que las directrices allí previstas hacían continuas llamadas a la colaboración administrativa, sin incluir mandatos taxativos, sino invitaciones a la actuación de los poderes públicos. Como puede comprobarse, el legislador español no promulgó las bases legales sobre movilidad sostenible a través de una única ley estatal que versara íntegramente sobre esta cuestión (a pesar de que hubo algún intento de anteproyecto). La LES dedica una sección, sin embargo, no se debe olvidar la existencia adicional de varios fragmentos en múltiples leyes estatales tal y como se mencionará enseguida. Ahora bien, su razón de ser radica precisamente en el gran número de trabajos y planes rectores con una notable incidencia al respecto y promovidos activamente desde la Administración General del Estado durante la primera década del presente siglo.

De este modo y sintetizando bastante, me remito a la Estrategia Española de Calidad del Aire (demandante de cambios normativos que afectaban a la movilidad en su dimensión propiamente urbana, relacionada con la LCAPA de 2007), la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano (introdutora de los parámetros ambientales en la nueva concepción sobre movilidad, con reflejos en la legislación sobre suelo y ruidos), el Plan Nacional de Accesibilidad (cuyo propósito primordial era la supresión de barreras urbanísticas y de acceso a los medios de transporte colectivo, haciendo más equitativa la movilidad), y por último, la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (sus planes de acción llevan asociadas subvenciones a los entes locales destinadas a la financiación de medidas de movilidad sostenible, por medio de convenios de colaboración entre el IDAE y las Comunidades Autónomas). Todo ello, sin olvidar las múltiples inversiones en infraestructuras y medidas en seguridad vial adoptadas por los órganos dependientes de los Ministerios de Fomento e Interior respectivamente.

La descripción y comparativa de las iniciativas que se han promovido desde las Comunidades Autónomas se pueden consultar en el Anexo II. Por ahora, únicamente han llegado a aprobarse leyes en Cataluña, Valencia y las Islas Baleares. En Andalucía, Asturias, Castilla y León, Navarra y País Vasco existen anteproyectos cuya tramitación se encuentra más o menos avanzada mientras que en el resto de parlamentos autonómicos todavía no se han registrado propuestas en esta línea.

2.3. Entidades Locales

No podemos olvidar que los entes locales son una administración pública muy cercana al ciudadano. Sin duda, serán quienes en última instancia se encarguen de aplicar las directrices y objetivos comunitarios, estatales y autonómicos a este respecto. Por esto, el art. 25.2 g) LBRL declara que los municipios son competentes en todo caso en tráfico, estacionamiento de vehículos, movilidad y transporte colectivo urbano. No obstante y a tenor literal de la propia ley, esta competencia les es exigible cuando su población supere los 50.000 habitantes según el art. 26.1 d) LBRL. Esto no significa que aquellos núcleos urbanos cuyo nº de habitantes sea inferior puedan quedar sin cobertura de este servicio. Debo recordar que los ayuntamientos no son siempre los únicos intervinientes a nivel local a este respecto. De hecho, el art. 26.2 LBRL atribuye a la Diputación Provincial la prestación de servicios como la limpieza viaria, acceso a los núcleos de población y pavimentación de vías urbanas (entre otros) en aquellos municipios con un censo inferior a 20.000 habitantes. Además, el art. 36.1 c) LBRL enuncia que compete a las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes la prestación de servicios supramunicipales e incluso supracomarcas.

Aquí podría pensar fácilmente en los servicios de transporte de viajeros destinado a unir varios municipios cercanos de tamaño similar con otro u otros de mayores dimensiones. Ahora bien, la propia ley matiza que su labor está dirigida preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de un servicio mínimo de acuerdo con el art. 26.3 LBRL. La doctrina ha emitido alguna que otra interpretación. Siguiendo a DE JUAN (2014), «Este precepto deja claro que la asistencia de las Diputaciones Provinciales no debe limitarse a los servicios mínimos, aunque sea preferente, y puede extenderse al resto de competencias municipales».⁴³

En lo que a movilidad concierne, deduciría del art. 2.1 LBRL en conexión con los arts. 36.1 c) y 26.3 LBRL, que las Diputaciones Provinciales y entidades análogas pueden prestar servicios de movilidad pero obedeciendo a los principios de proximidad, eficacia y eficiencia, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Para garantizar su cumplimiento, las entidades locales deberían atender a hechos como las necesidades de desplazamiento de la población, su tipología y la extensión, la propia organización y extensión territorial de los municipios, así como las necesidades de protección al medio ambiente que cada uno presenta.

Por otra parte y para dar fin a este apartado, es importante que señale el art. 102 LES por condicionar cualquier subvención a las administraciones autonómicas y locales con cargo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado dirigidas al transporte público urbano o metropolitano, a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente plan de movilidad urbana sostenible y que sea coherente con la EEMS. Además, el art. 101.2 LES en su segundo párrafo, dice que serán de ámbito supramunicipal todos aquellos planes aprobados por agrupaciones de municipios que superen los 100.000 habitantes.

Esto supondría una restricción a la actuación de las Diputaciones Provinciales a la hora de gestionar el planeamiento de la movilidad desde un enfoque global en municipios de pequeño y mediano tamaño próximos entre sí, cuando estos no superasen los 100.000 habitantes en su conjunto. En consecuencia, se estaría vetando el acceso de este tipo de entes locales a las ayudas estatales al no haber podido disponer de un plan de movilidad supramunicipal. De nuevo, la ley no está atendiendo a la dispersión y la baja densidad poblacional propia de varias provincias españolas junto con la necesidad que poseen sus habitantes de disponer de un planeamiento sostenible de su movilidad.

⁴³ DE JUAN CASERO, L.J., *Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)*, 2014.

V. GESTIÓN DE LA MOVILIDAD POR EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

El vigente Plan de Movilidad Urbana de Zaragoza fue aprobado en el año 2008, sin embargo, los estudios que lo originaron se remontan al año 2006. Por tanto, actualmente se encuentra en revisión. En los últimos 10 años no sólo ha variado el marco institucional y económico en el que se desarrolló el anterior, sino también en que no se llegaron a recoger todos los efectos reales que tuvo la implantación de un nuevo medio de transporte colectivo (tranvía, con la consiguiente supresión y reordenación de líneas de autobús), así como la expansión de la red ciclista o la aparición de nuevos centros de atracción e incluso variación de los previos (es decir, desarrollo de nuevas zonas residenciales y comerciales).⁴⁴

Los fines últimos del proceso de revisión según el equipo de gobierno promotor se basarían en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, reducir el impacto ambiental y el balance energético del transporte. Para ello, el futuro plan se asentará sobre 4 pilares: seguridad (reducción tanto de vehículos privados como de accidentes de tráfico), intermodalidad (evitar solapamientos en los servicios de transporte y fomentar la integración tarifaria), accesibilidad (garantizar la equidad social en el acceso al sistema de movilidad y la redistribución del espacio disponible en la vía pública) y eficiencia (potenciar las energías limpias y renovables).

Por otro lado, resalto como novedad algunas medidas destinadas a lograr la participación de todos los agentes implicados y la transparencia en la gestión de un asunto público como es la movilidad sostenible (vía art. 9.2. en relación con el art. 105 CE). Todo ello, en cumplimiento del art. 3, 16 y ss. de la Ley 27/2006, de 17 de julio, de acceso a la información en materia de medio ambiente, así como con el espíritu de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En especial, la segunda de las fases de la revisión del plan es la recepción de propuestas salientes de la celebración de diversos talleres.⁴⁵ Además, también fue habilitado en su día un buzón en línea de sugerencias a formular por cualquier persona interesada.⁴⁶ Igualmente, se pueden destacar las encuestas sobre la calidad del servicio prestado y la apertura de propuestas de mejora que desde diversos órganos impulsan de vez en cuando (p.ej. asociaciones de vecinos, ayuntamiento, empresa concesionaria del servicio de autobús urbano, CTAZ...).⁴⁷

⁴⁴ Información del proceso disponible en: <http://www.zaragoza.es/sede/portal/movilidad/plan-movilidad/>

⁴⁵ Disponible en: <http://www.zaragoza.es/sede/portal/movilidad/plan-movilidad/#fases>

⁴⁶ Disponible en: <https://www.zaragoza.es/ciudad/ticketing/verNuevaQuejaAnonima> Ticketing

⁴⁷ P.ej. http://www.consortiozaragoza.es/content/Participa_DMM_Z

En definitiva, la participación termina siendo una obligación para poder dar voz a todos sujetos a los que repercutirá un plan de movilidad urbana sostenible. Se pueden clasificar en tres categorías: gobiernos y autoridades; empresarios y operadores; ciudadanía en general, asociaciones locales, vecinales y demás agrupaciones.⁴⁸ En ocasiones, el problema de la participación no sería tanto el a quién se da voz, sino sobre qué. Sin duda, se trataría de límites materiales y no formales. Por ejemplo, la consulta ciudadana llevada a cabo en Zaragoza con el fin de conocer la preferencia de los habitantes por un recorrido u otro para una nueva línea de tranvía en vez de tener de forma previa una evidencia de si el conjunto de la población está a favor de dicho medio de transporte colectivo o preferiría otras alternativas análogas con una menor inversión para las arcas municipales y un menor impacto en la circulación.⁴⁹

A veces la actuación del Ayuntamiento de Zaragoza ha de tacharse de arbitraria en relación con la improvisación que ha caracterizado la planificación, masiva y rápida construcción de determinados carriles bici sin atender a su demanda o a las implicaciones reales que tendría no sólo en la zona por donde transcurrirá, sino también por las colindantes.^{50 51 52}

Como ya he dicho, uno de los postulados sobre los que mayor énfasis se hace en el ámbito de la movilidad sostenible es en la reducción del tráfico privado. Sin embargo, la reducción debe entenderse en un sentido global. De nada sirve reducir el tráfico en una zona concreta a costa de incrementarlo en otra. La sostenibilidad de los desplazamientos no debe asimilarse a la potenciación de un único medio de transporte, sino que es imprescindible una coordinación global que lleve asociada medidas complementarias: adecuación de la señalización de giros, regulación semafórica y de la velocidad de los viales según el tráfico soportado..., etc.

Dicha visión de conjunto a menudo la ignoran los sucesivos equipos de gobierno local. En este sentido, la única actuación de calado por la anterior corporación municipal fue la reordenación (que más bien supresión) de líneas y rutas de autobús urbano que tuvieran un cierto solapamiento con la línea de tranvía en vez de buscar recorridos alternativos que favorecieran la interconectividad de barrios sin transitar por el centro.⁵³

⁴⁸ IDAE, *PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible*, 2006, p. 87.

⁴⁹ Disponible en: <http://www.zaragoza.es/sede/servicio/linea-2-tranvia/>

⁵⁰ Más información: <https://goo.gl/9dM3BH>

⁵¹ Más información: <https://goo.gl/ATwdyf>

⁵² Más información: <https://goo.gl/x6uf5v>

⁵³ Más información: <https://goo.gl/yuhFhR>

Sin embargo, la actual ha centrado prácticamente su atención en la bicicleta.⁵⁴ Tampoco será de utilidad una revisión del plan de movilidad si luego las medidas que se contemplan no terminan ejecutándose (o lo hagan de la forma programada) como sucedió con el anterior.

Para concluir, se ensalza la importancia de la movilidad urbana sostenible como vía para proteger otros bienes jurídicos. En concreto, se alude a las iniciativas que implantadas en algunos municipios españoles (como Vigo, Bilbao, Tarragona y Barcelona) consistentes en que los autobuses urbanos nocturnos se desvíen de sus recorridos oficiales o hagan paradas fuera de las establecidas con el objetivo de aproximar a su vivienda a aquellas personas que viajen en solitario por la noche, evitándose ilícitos penales tales la violencia de género aunque sirviendo igualmente en la prevención de robos o cualquier otro tipo de agresión.⁵⁵

VI. CONCLUSIONES

La movilidad urbana sostenible recibe un protagonismo cada vez mayor en nuestra sociedad debido a su notable influencia en la forma en que las personas se desplazan por los núcleos urbanos diariamente. Para que estos movimientos se realicen lo más correctamente posible, es preciso un control e intervención de las administraciones públicas competentes a través de la prestación y garantía de un servicio de transporte público colectivo eficaz y del fomento de medios e infraestructuras de transportes no motorizadas.

Sin embargo, todo ello debe llevarse a cabo en coherencia no solo con las peculiaridades que en cada municipio presenta su correspondiente PGOU, sino también respetando estrictamente las exigencias europeas en materia medio ambiental. Por esta razón, la velocidad con la que se están implementando políticas conducentes hacia una verdadera sostenibilidad de la movilidad urbana no sea la más deseable. La complejidad que reviste el tratamiento adecuado de este asunto tanto por las instituciones involucradas en su gestión como por la inmensidad de destinatarios que posee, exige trabajar por una verdadera coordinación administrativa tanto vertical (entre Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) como horizontal (órganos con competencia en movilidad, urbanismo, medio ambiente, sanidad, educación...).

De hecho, la transversalidad inherente a este concepto hace que desde prácticamente cualquier sector del ordenamiento jurídico se puedan promover medidas o pautas de conducta entre la población acordes con los principios que inspiran los desplazamientos sostenibles.

⁵⁴ Disponible en: http://www.zaragoza.es/ciudad/viapublica/movilidad/bici/carril/ver_Mapas?id=2

⁵⁵ Disponible en: <https://goo.gl/67zoSZ>

Por otra parte, el planeamiento de la movilidad sostenible no debe obedecer exclusivamente a planteamientos objetivos y/o técnicos, es decir, ha de responder a las necesidades y demandas actuales de la ciudadanía. No obstante, este elemento subjetivo no podrá canalizarse correctamente si no se disponen de cauces efectivos de participación en la toma de este tipo de decisiones. Como se ha explicado, el número de iniciativas a este respecto está aumentando aunque todavía resultan insuficientes o presentan serios límites.

En cuanto a cuestiones propiamente normativas, el Estado ha asumido el papel de dictar unas pequeñas bases (tanto por la vía legal como por la estratégica), que están siendo poco a poco desarrolladas por las Comunidades Autónomas. No obstante, aquí puede plantearse la duda si esto último no supondrá de alguna forma una merma al principio homogeneizador que la UE pretende conseguir precisamente en este campo. En cualquier caso, serán las entidades locales quienes deberán asumir en última instancia un papel activo o mejor dicho, ejecutor.

Tomando como ejemplo de análisis el caso del municipio de Zaragoza, se aprecia como persisten en la práctica obstáculos que impide avanzar en materia de movilidad. En especial, considero que debe erradicarse una práctica muy común entre las corporaciones locales basada en primar durante cada periodo de gobierno un único medio de transporte al cuál subordinar todos los demás en vez de optar por el impulso a una coordinación entre todas las formas de desplazamientos posibles a largo plazo. También es destacable que no todas las medidas orientadas hacia una movilidad más sostenible llevan asociadas grandes dosis de inversión con su consiguiente financiación. Existen pequeños gestos como la regulación semafórica, la señalización de giros, el diseño de carriles específicos de autobús, etc., que sin grandes desembolsos pueden reportar considerables beneficios.

En este contexto, se habla de incoherencia en las políticas públicas ya que en algunas ocasiones se observa el olvido de la inclusión de parámetros verdes o ambientales en aquellos contratos del sector público que por su naturaleza deberían cobrar un especial protagonismo. Por estos motivos, debería plantearse el cambio de algunos aspectos facultativos por imperativos en la legislación actual. De lo contrario, los pasos que se den en este ámbito serán minúsculos.

En definitiva, es imprescindible que todos los poderes públicos asuman no solo un mayor compromiso con la movilidad urbana sostenible, sino que éste se refrende mediante la realización de actuaciones concretas dentro de su correspondiente ámbito competencial.

VII. FUENTES DE CONSULTA

1. BIBLIOGRAFÍA⁵⁶

BOIX PALOP, A., MARZAL RAGA, R., *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad sostenible*, Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 2014.

CALVO GARCÍA, M., *Teoría del Derecho*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 114.

COMISIÓN EUROPEA. 2007. Libro verde *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, de 25 de septiembre, COM (2007) 551 final, SEC 2007 1209.

DE JUAN CASERO, L.J., *Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)*, 2014. [Consulta: 13 abril 2018] Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1124723>

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *La estrategia española de movilidad sostenible y los gobiernos locales*, 2010, p. 16.

FERRI TOMÁS, M., *El marco normativo en relación a la movilidad sostenible*. Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente. CS CCOO. Congreso Nacional de Medio Ambiente CONAMA, 2014.

FUNDACIÓN DE LA ENERGÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*, 2010, pp. 16 -17.

GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia española de movilidad sostenible*, 2009, p. 41.

GUILLAMÓN, D.; HOYOS, D., *Movilidad sostenible. De la teoría a la práctica*, Manu Robles-Arangiz Instituta, 2015, pp. 18 y ss.

GUILLÉN LÓPEZ, E., «Perspectiva constitucional de la movilidad urbana» en *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Boix, Marzal (editores), Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 2014, pp. 55-77.

IDAE, *PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible*, 2006, p. 87.

LÓPEZ SAMANES, G., *La potestad sancionadora de la Administración en las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre*, 2017. [Consulta: 7 abril 2018]. Disponible en: <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/doctrina/articulos-doctrina/potestad-sancionadora-de-la-administracion/>

MIRANZO DÍAZ, J., «Hacia una Administración Pública sostenible: novedades en la legislación europea de contratación pública» en *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº. 64, 2017, pp. 6 y ss.

MOREU CARBONELL, E., «Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible» en *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Boix, Marzal (editores), Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 2014, pp. 79-89.

⁵⁶ Por orden alfabético.

POZUETA ECHAVARRI, J., «Situación y perspectivas de la movilidad en las ciudades. Visión general y el caso de Madrid», en *Cuadernos de investigación urbanística*, nº. 45, 2015, pp. 5-84.

POZUETA ECHAVARRI, J., «Movilidad y planeamiento sostenible. Hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano», en *Cuadernos de investigación urbanística*, nº. 30, 2000, pp. 1-109.

RED DE ECONOMÍA ALTERNATIVA Y SOLIDARIA DE MADRID, *Preguntas frecuentes y respuestas rápidas para una contratación pública responsable*, Madrid, 2017, p. 6.

TOLIVAR ALAS, L., «Urbanismo compacto y movilidad», en *Revista jurídica de Castilla y León*, nº. 39, 2016, p. 80.

SANTOS Y GANGES, L.; DE LAS RIVAS SANZ, J.L., *Ciudades con atributos: conectividad, accesibilidad y movilidad*, 2008, pp. 26 y ss.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., *Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación*, 2011, pp. 5 y ss.

2. OTROS DOCUMENTOS

ANEXOS DEL PLIEGO DE PREESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES, Perfil del contratante (Ayuntamiento de Zaragoza), 2013. [Consulta en: 10 abril 2018]. Disponible en:

https://www.zaragoza.es/ciudad/gestionmunicipal/contratos/ayto/perfil_Avisos?id=6049

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (JUNTA DE ANDALUCÍA). 2018. *La Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles*. [Consulta: 25 abril 2018]. Disponible en:

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/ima/menuitem.5893969315ab596f7bbe6c6f5510e1ca/?vgnextoid=a216fb07b962d110VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnextchannel=eb74b101a251b210VgnVCM2000000624e50aRCRD&lr=lang_es

EL PERIÓDICO DE ARAGÓN (21-01-2012). *El consistorio estudia cómo suprimir 250.000 kilómetros al año de bus*. [Consulta: 22 abril 2018]. Disponible en:

http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/consistorio-estudia-suprimir-250-000-kilometros-ano-bus_729383.html

HERALDO DE ARAGÓN (29-07-2017). *ZEC implantará el carril bici en Sagasta pese a que el pleno le pide que descarte este proyecto*. [Consulta: 24 abril 2018]. Disponible en:

<https://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza-provincia/zaragoza/2017/07/28/el-pleno-rechaza-carril-bici-sagasta-pero-zec-seguira-con-proyecto-1189181-301.html>

HERALDO DE ARAGÓN (11-08-2017). *Ciudadanos pide un estudio antes de hacer más carriles bici*. [Consulta: 24 abril 2018]. Disponible en:

<https://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza-provincia/zaragoza/2017/08/11/ciudadanos-pide-estudio-antes-hacer-mas-carriles-bici-1191442-301.html>

HERALDO DE ARAGÓN (25-02-2018). *Cuando las mujeres piden que se pare el bus*. [Consulta: 20 abril 2018]. Disponible en:

<https://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza-provincia/zaragoza/2018/02/25/cuando-las-mujeres-piden-que-pare-bus-1226892-301.html>

HERALDO DE ARAGÓN (22-03-2018). *Zaragoza probará un nuevo sistema para contar el uso de los carriles bici*. [Consulta: 21 abril 2018]. Disponible en:

<https://www.heraldo.es/noticias/aragon/zaragoza-provincia/zaragoza/2018/03/22/zaragoza-probara-nuevo-sistema-para-contar-uso-los-carriles-bici-1231401-301.html>

MOVILIDAD. GENERALITAT DE CATALUNYA. 2014. [Consulta: 3 abril 2018]. Disponible en:

http://mobilitat.gencat.cat/es/serveis/mitjans_de_transport/a_peu/

MOVILIDAD. MINISTERIO DE FOMENTO, 2018, Encuesta de movilidad de las personas residentes en España Movilia 2000/2001. [Consulta: 20 marzo 2018]. Disponible en:

https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ATENCION_CIUDADANO/INFORMACION_E_STATISTICA/Movilidad/Movilia2000_2001/default.htm

MOVILIDAD EN BICI. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2018. [Consulta: 19 abril 2018]. Disponible en:

http://www.zaragoza.es/ciudad/viapublica/movilidad/bici/carril/ver_Mapa?id=2

PARTICIPA DMM_Z. CONSORCIO DE TRANSPORTES DEL ÁREA DE ZARAGOZA, 2018. [Consulta: 28 febrero 2018]. Disponible en: http://www.consorciozaragoza.es/content/Participa_DMM_Z

PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2018. [Consulta: 21 abril 2018]. Disponible en: <http://www.zaragoza.es/sede/portal/movilidad/plan-movilidad/#fases>

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES QUE HA DE REGIR EL CONTRATO DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS POR AUTOBÚS DE LA CIUDAD DE ZARAGOZA, Perfil del contratante (Ayuntamiento de Zaragoza), 2013. [Consulta: 3 abril 2018]. Disponible en: <https://www.zaragoza.es/aytocasa/descargarFichero.jsp?id=6046>

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES QUE HA DE REGIR EL CONTRATO DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS, Perfil del Contratante (Ayuntamiento de Zaragoza), 2013. [Consulta: 3 abril 2018]. Disponible en:

<https://www.zaragoza.es/aytocasa/descargarFichero.jsp?id=6048>

PROCESO PARTICIPATIVO LÍNEA 2 DEL TRANVÍA. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2018. [Consulta: 11 abril 2018]. Disponible en: <http://www.zaragoza.es/sede/servicio/linea-2-tranvia/>

QUEJAS Y SUGERENCIAS. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, 2018. [Consulta: 10 abril 2018]. Disponible en: https://www.zaragoza.es/ciudad/ticketing/verNuevaQuejaAnonima_Ticketing

3. LEGISLACIÓN Y OTRAS RESOLUCIONES⁵⁷

Constitución Española.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Tratado de la Unión Europea.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.

Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Directiva 2009/33/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana.

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Manifiesto por el Derecho a la Movilidad, de 16 de octubre de 2015, firmado en la ciudad de Barcelona por los representantes municipales de Coruña, Badalona, Barcelona, Madrid, Pamplona, Santiago de Compostela, Valencia y Zaragoza

Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de diciembre de 2015, sobre movilidad urbana sostenible (2014/2242(INI)).

⁵⁷ Por orden cronológico de publicación.

Real Decreto 231/2017, de 10 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

4. JURISPRUDENCIA^{58 59}

Tribunales nacionales

STC 26/1981, de 13 de agosto de 1981 (nº. recursos de amparo 203 y 216/1980).

STC 170/1989, de 19 de octubre de 1989 (nº. recurso de inconstitucionalidad: 404/1985).

STC 101/2005, de 20 de abril de 2005 (conflicto de competencia nº. 2287-2000).

STC 69/2013, de 14 de marzo de 2013 (nº. recurso inconstitucionalidad: 2124-2008).

STC 174/2013, de 10 de octubre de 2013 (nº. recurso inconstitucionalidad: 6596-2011).

STS 3878/2005, de 15 de junio de 2005 (nº. recurso: 907/2002).

STSJAR 276/2016, de 15 de junio de 2016 (nº. recurso: 89/2013).

Tribunales comunitarios

STJUE, de 20 de septiembre de 1998 (asunto 31/87).

STJUE, de 17 de septiembre de 2002 (asunto 513/99).

STJUE, de 10 de septiembre de 2015 (asunto: C-266/14).

⁵⁸ Por orden cronológico de publicación.

⁵⁹ Bases de datos de referencia:

- Tribunales nacionales: BOE (Tribunal Constitucional), Bases de datos del CGPJ (Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia).
- Tribunales comunitarios: Base de datos CURIA (TJUE).

VIII. ANEXO I. CONDICIONANTES DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

	PROBLEMAS		OBJETIVOS	MEDIDAS
	Causa/s	Consecuencia/s		
1	Congestión del tráfico en las circunvalaciones urbanas.	Pérdida de fluidez en el transporte de viajeros y mercancías. Mayores tiempos y costes de desplazamiento.	Sacar el máximo partido a los desplazamientos a través de enlaces eficaces.	Promover la marcha a pie y en bicicleta. Coche compartido e intercambio de aparcamientos. Distribución local de mercancías con vehículos pequeños y limpios.
2	Emisiones de partículas contaminantes a la atmósfera (óxido de nitrógeno, CO ₂) y elevados niveles de ruido.	Aceleración del cambio climático. Pérdida de la calidad del aire.	Mantener a niveles manejables las repercusiones del cambio climático. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% para el año 2020.	Incentivos fiscales para la compra de vehículos adaptados a combustibles alternativos. Restricciones de circulación a los vehículos más contaminantes. Contratación pública ecológica. Nuevas formas de conducción.
3	Aumento constante de los flujos de mercancías y pasajeros en las ciudades.	Falta de espacio. Condiciones medioambientales. SIT aprovechado de manera insuficiente o carente de interoperabilidad.	Mejorar el tratamiento de los datos sobre tráfico y también recorridos para obtener posicionamientos de mayor exactitud.	Promoción de la tarificación inteligente. Mayor información sobre trayectos intermodales.
4	Incumplimientos de las frecuencias. Escasa potencia de la intermodalidad e integración tarifaria. Ineficacia y/o insuficiencia de las conexiones dentro de la ciudad.	Empeoramiento de la accesibilidad a los medios de transporte urbano para personas discapacitadas, de avanzada edad, familias con niños.	Lograr un transporte público que satisfaga las necesidades de los ciudadanos en calidad (fiabilidad y comodidad), eficacia (rapidez) y disponibilidad.	Coordinación entre la ordenación del territorio y un planeamiento integrado de la movilidad urbana. Promoción de una carta europea de derechos y obligaciones de los usuarios del transporte colectivo.
5	Falta de seguridad y protección en el transporte urbano.	Planeamiento deficiente de infraestructuras, especialmente cruces. Uso innecesario del automóvil e inactividad en la vida de las personas.	Reducir la siniestralidad. Lograr un comportamiento más seguro en los desplazamientos por cualquier medio.	Dotar a los vehículos de frenos asistidos, dispositivos anticolidión y visión nocturna. Mejorar la pavimentación y la visibilidad de los viales. Campañas de buenas prácticas en seguridad vial.

Fuente: elaboración propia a partir del Libro verde *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*.

IX. ANEXO II. COMPARATIVA LEGISLATIVA AUTONÓMICA

Aspectos contenidos	Textos aprobados			Textos en tramitación parlamentaria				
	Cataluña	Islas Baleares	Valencia	Andalucía	Asturias	Castilla y León	Navarra	País Vasco
Accesibilidad universal	X	X	X	X	X	X	X	X
Coordinación de políticas de movilidad, desarrollo urbano y económico	X	X		X		X	X	X
Disminución congestión del tráfico	X				X		X	X
Disminución contaminación atmosférica y acústica	X			X	X			X
Disminución consumo energético		X	X		X			
Fomento transporte público colectivo	X	X	X	X	X		X	X
Fomento transporte no motorizado	X	X	X	X	X	X	X	X
Inspección, infracciones y sanciones		X	X	X	X	X	X	
Instrumentos de evaluación ambiental y seguimiento	X	X		X		X	X	
Intermodalidad	X	X	X	X	X	X	X	X
Integración tarifaria	X	X						X
Lucha por mitigar el cambio climático	X			X	X			X
Participación e implicación ciudadana	X	X	X	X	X	X	X	
Salud y seguridad	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación y proyectos de ley referenciados en la página siguiente.

Textos aprobados:

Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad.

Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana.

Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears.

Textos en tramitación parlamentaria:

Anteproyecto de Ley andaluza de movilidad sostenible.

Proyecto de Ley del Principado de Asturias de transportes y movilidad sostenible.

Anteproyecto de Ley de ordenación del transporte de Castilla y León.

Proyecto de Ley Foral de Movilidad Sostenible y Ordenación del Transporte

Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible del Gobierno vasco.