

CONAMA 2020

CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

“EL RETO URBANO Y URBANÍSTICO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE: LA PLANIFICACIÓN COMO SOLUCIÓN, PERO ¿QUÉ PLANIFICACIÓN?”





Autor Principal: Antonio Fortes Martín
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid
antonio.fortes@uc3m.es

ÍNDICE

1. Título
2. Palabras Clave
3. Resumen
4. Introducción
5. Metodología
6. Resultados
7. Discusión
8. Conclusiones
9. Bibliografía

1. TÍTULO: EL RETO URBANO Y URBANÍSTICO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE: LA PLANIFICACIÓN COMO SOLUCIÓN, PERO ¿QUÉ PLANIFICACIÓN?

2. PALABRAS CLAVE: movilidad sostenible, planificación, urbanismo, transporte, ciudad

3. RESUMEN: El sistema de sostenibilidad en las ciudades se ha construido a partir de la idea de la planificación alumbrando una nueva categoría de planes como son los Planes de Movilidad Sostenible (PMS). La planificación de la movilidad pretende aglutinar las consideraciones tanto de uso del suelo como de transporte, de una manera más sostenible e integradora, con el fin de satisfacer las necesidades de desplazamiento (movilidad) de las personas y, en última instancia, contribuir a la mejora de su calidad de vida. Esta planificación de la movilidad sostenible presenta un radio de acción tal que permite tanto la regulación en materia de transportes urbanos como la propia en materia de ordenación territorial y urbanística. De hecho, la planificación de la movilidad sostenible ha encontrado acogida, en estrictos términos normativos, no sólo en la propia legislación específica en la materia de movilidad y de transportes, sino también en la legislación autonómica urbanística.

Esta vocación proyectada desde los PMS, sobre todo desde la opción del legislador autonómico sectorial, provoca, cuanto menos, un cuestionamiento de su verdadera funcionalidad como instrumentos idóneos para la ordenación espacial del transporte (movilidad) en el conjunto de la ciudad. Cuestionamiento que, a nuestro juicio, viene representado por atender, por sustitución, contra la filosofía última de los planes urbanísticos que, precisamente, en tanto

urbanísticos, son esencialmente espaciales y son los realmente llamados a ordenar la realidad espacial de la ciudad.

En esta contribución se ofrecen las claves de los desajustes existentes, así como también de los necesarios reajustes que debe abordar la legislación, entre la planificación de la movilidad y la planificación urbanística en un intento de arrojar luz sobre la forma en que la planificación, para ser realmente efectiva, tenga en cuenta, no sólo los aspectos tradicionales de uso del suelo, sino también su interrelación con otros elementos, como lo es el transporte urbano.

En definitiva, la propuesta seguida en este trabajo pasa por conformar un sistema planificador de naturaleza integral a partir de la preeminencia de la planificación urbanística y de usos del suelo. De modo que la planificación de la movilidad, lejos de coordinarse con ésta, pase a integrarse de manera efectiva en la misma. La conclusión principal del trabajo es que la movilidad, más que tener una predisposición favorable a la planificación, constituye un factor más, una variable evaluatoria a considerar en el esquema de planificación de los usos del suelo en la ciudad.

4. INTRODUCCIÓN.

LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN EL MEDIO URBANO.

Hablar de movilidad sostenible en el medio urbano implica considerar dos variables en una compleja ecuación en la que debemos ser capaces de dar respuesta a la forma en que la ciudad contribuye y puede contribuir a posibilitar y potenciar la sostenibilidad de su movilidad. Pero no sólo eso, sino que, además, escrutar el impacto que la movilidad sostenible presenta, como reto, en la fisonomía y en el día a día de nuestras ciudades. Unas ciudades que tratan de asimilar los procesos de cambio provocados por variaciones demográficas, la propia incidencia de los efectos del cambio climático y, por lo que aquí más nos interesa directamente, nuevas formas de desplazamiento a raíz de la pandemia de la COVID-19.

Pese a que la movilidad urbana sigue dependiendo aún en gran medida del uso del vehículo privado, las altas densidades de población en nuestras ciudades sumado a la también elevada proporción de desplazamientos de corta distancia que en las mismas se produce -como consecuencia de la segregación de las actividades urbanas- provoca que, cada vez en mayor medida, las ciudades avancen hacia políticas de sostenibilidad urbana. Unas políticas de movilidad sostenible que apuestan firmemente por otras formas de desplazamiento más saludables y sostenibles por venir realizadas mediante los llamados “transporte blandos” -como lo son los realizados a pie, en bicicleta o en patinete- con el propósito último de potenciar su “comodalidad” con otros modos de transporte público colectivo. Detrás de esto se encuentra el impulso de una nueva movilidad urbana¹ que procura, en última instancia, la reducción de la

¹ Tal y como refiere la Comisión Europea en el Libro Verde de la Comisión “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”. COM (2007) 551 final, de 25 de septiembre, p. 4 “un nuevo concepto de movilidad urbana supone aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte y organizar la «comodalidad» entre los distintos modos de transporte colectivo (tren, tranvía, metro, autobús y taxi) y entre los diversos modos de transporte individual (automóvil, bicicleta y marcha a pie)”

demanda del tráfico rodado y, con ello, el menor consumo de suelo y de recursos por parte de las infraestructuras del transporte de cara a descongestionar el tráfico urbano en la ciudad.

Precisamente, la ciudad -en su consideración de ecosistema urbano²- representa un *locus* en el que desde un estricto punto de vista físico -en tanto que representación de la forma que adopta la proyección espacial de la sociedad³ a través de la organización del espacio y los distintos usos del suelo- tiene lugar la armonización social entre las exigencias del desarrollo económico, la satisfacción de las demandas energéticas de los ciudadanos y las industrias, la movilidad y el transporte, y los requerimientos del medio ambiente. Una funcionalidad económica y social de las ciudades y zonas urbanas por encima de toda duda en tanto que centros de trabajo, de producción del conocimiento, la innovación y las infraestructuras, nodos de transporte, y perímetros prestacionales de servicios públicos y privados que propician y obligan, al mismo tiempo, a los continuos desplazamientos de las personas para ver satisfechas sus necesidades diarias.

Las propias políticas y la legislación en materia de movilidad sostenible centran necesariamente la atención en el modo de realizarse los distintos y múltiples desplazamientos por y en el medio urbano. Porque los aspectos de uso del suelo y de transporte se han retroalimentado mutuamente en la emergencia de una sociedad más dispersa, donde los lugares de residencia, de trabajo, de servicios y de ocio se encuentran segregados y alejados entre sí y, por ende, necesitada de una más elevada y mayor movilidad con congestión de vías, incremento del número de desplazamientos, y aumento de las distancias a recorrer.

Las grandes ciudades se enfrentan a diario al problema de gestionar los elevados tráfico de vehículos que dan como resultado un tratamiento inadecuado de la movilidad de los peatones, de la bici, y de los usuarios del transporte público⁴. Esto mismo determina que a las ciudades se les presuponga una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo, y de las pautas de distribución del espacio. Los espacios urbanos son, en definitiva, responsables de la aplicación de medidas en los ámbitos de la planificación urbana, la política de desarrollo, la protección del medio ambiente y la política energética, así como en las decisiones que atañen al sector del transporte (urbano). En suma, las zonas urbanas han pasado a convertirse en auténticos bancos de pruebas, en escenarios de transición hacia la innovación tecnológica y organizativa de cara a suscitar cambios en las pautas de movilidad de los ciudadanos.

² Muy interesante resulta la recreación de BUSTILLO BOLADO (2018: 111-116) a la hora de tratar de dibujar el contorno conceptual y jurídico preciso de la ciudad o de lo que con mayor propiedad puede denominarse como ecosistema urbano a partir de la aportación que Bustillo Bolado refiere del arquitecto italiano Manfredi Nicoletti

³ En los términos apuntados por PAREJO ALFONSO (2015: 138). Es más, no puede desconocerse el origen social del urbanismo hasta el punto que, como ya destacara CERDÁ (1867: 197), los núcleos urbanos (ciudades) constituyen “grandes centros de movimiento y de vida” como quiera que “en las urbes es donde esa agitación de que venimos hablando, se centraliza, se condensa, y se verifica por consiguiente con mayor fuerza, con mayor intensidad, con una continuidad ni de día ni de noche apenas interrumpida” (CERDÁ, 1867: 538)

⁴ Como gráficamente se describe en el Informe “Europa en la encrucijada. La necesidad de un transporte sostenible”. Comisión Europea, 2003, p. 3 y 4 los ciudadanos damos por descontada nuestra propia movilidad. Pero esa movilidad tiene un precio, cada vez más alto ya que nuestra creciente demanda está propiciando problemas (congestión, contaminación, retrasos y accidentes) que amenazan esa misma movilidad

Sostenibilidad y movilidad, así proyectadas sobre el medio urbano, demandan un planteamiento sistémico de la ciudad sostenible en sí misma considerada (urbanismo, energía, medio ambiente, salud, seguridad, movilidad y transporte...) o, lo que es lo mismo, un desarrollo urbano integrado o integral bajo la forma de gestión de las economías urbanas locales a través de un proceso de sostenibilidad global que conduzca, en las mismas ciudades, a la apuesta por los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como la potenciación del uso del transporte público colectivo y otros modos no motorizados (a pie, en bicicleta...). Un planteamiento (y planeamiento) de la ciudad con una transformación revertida del espacio urbano hacia la sostenibilidad. Y decimos que revertida por cuanto si la ciudad en un momento dado pasó de adaptarse a la presencia del vehículo privado a ser diseñada, única y exclusivamente para satisfacer las necesidades de circulación de los coches, ahora la ciudad debe recuperar su protagonismo (perdido) a favor de las personas y de su calidad de vida aparcando y apartando el vehículo privado para recuperar la centralidad del ciudadano y de sus formas de movilidad activa en las calles.

El objetivo principal de este trabajo es desentrañar la forma en que la movilidad sostenible debe ser interiorizada en los modelos urbanos y urbanísticos de las ciudades. Tomando como presupuesto la fuerza inercial que presenta la planificación, el objetivo secundario de esta contribución pasa por despejar el alcance que, justamente, debe tener la planificación de la movilidad en el espacio que pasa a compartir con la planificación urbanística y de usos del suelo.

A lo largo del trabajo, y sin perjuicio de detallarse de manera más pormenorizada en el siguiente epígrafe, la metodología empleada es la propia de las ciencias jurídicas. Y dentro de los distintos métodos jurídicos generalmente admitidos, seguimos en este trabajo el de análisis-síntesis inductivo-deductivo.

Finalmente, siguiendo el esquema propuesto por la organización del Congreso, una vez abordados los aspectos relativos a la introducción y a la metodología del trabajo, la presente contribución aborda un apartado de Resultados en el que el lector puede comprobar la forma en que la movilidad sostenible ha “aterrizado” en el urbanismo. A continuación, el apartado de Discusión centra la cuestión acerca de cuál ha de ser la opción planificadora idónea a la hora de incorporar la movilidad sostenible en los presupuestos urbanos y urbanísticos de las ciudades. Para finalizar con un apartado de Conclusiones finales en el que se hace una reflexión valorativa de la principal propuesta formulada en el trabajo y que no es otra que la necesidad de reconvertir la movilidad sostenible, más que en un elemento susceptible de planificación en sí mismo considerado, en un factor o una variable evaluatoria incrustada en la planificación urbanística de la ciudad.

5. METODOLOGÍA

La propuesta que se hace en este trabajo de analizar los pormenores de la planificación de la movilidad urbana sostenible, desde un estricto punto de vista jurídico, parte de aquella máxima que señala que la esencia de la tarea investigadora es el riesgo y la incertidumbre (intelectual) constituyendo uno de los caracteres propios de la investigación universitaria su naturaleza dilemática. La realidad, hoy día indiscutible, de una cada vez mayor demanda social en las ciudades por una movilidad sostenible y unas formas de desplazamiento con el menor coste social y energético posible nos sitúan ante un terreno incierto en el que, como juristas, interesa

explorar las respuestas que, a día de hoy, ha dado el Derecho para posibilitar (y salvaguardar) la movilidad urbana sostenible.

Para alcanzar ese objetivo se hace preciso manifestar, ya de entrada, la forma, el modo en que vamos a hacerlo. Así, entendemos que la opción por un concreto método de investigación no es una decisión en modo alguno neutra. Más bien con la misma está en juego una suerte de “responsabilidad” sobre los resultados alcanzados con esa misma investigación ya que, en la medida de lo posible, estos deben ser evaluables, claros, y plenamente satisfactorios.

Pese a la dificultad, incluso conceptual, de precisar lo que deba entenderse por método⁵, la práctica habitual manifiesta que el mismo refiere el procedimiento, la vía que ha de seguirse para alcanzar el conocimiento científico de una materia. En efecto, tal y como con carácter general resulta admitido, el método es aquel conjunto de directivas seguidas por el espíritu para penetrar en un objeto cualquiera del conocimiento humano. En suma, nos enfrentamos al modo razonado de conducir el pensamiento para llegar a un resultado cierto.

En la ardua tarea de todo investigador⁶ para decantarse por un método fiable y estable, subyace, empero, el verdadero propósito de dar con un método que sea capaz de salvaguardar los valores tradicionales de verdad y seguridad jurídica. Un intento de objetivación, en definitiva, en la aplicación de principios y normas mediante un máximo de racionalidad.

Por lo que respecta en concreto al Derecho administrativo, área de conocimiento en la que situamos el radio de acción de esta investigación, en ningún modo podemos obviar las particularidades que éste presenta (complejidad y mutabilidad de la realidad jurídico-administrativa), hasta el punto que es destacable la proximidad que todo lo relativo al método presenta con aquello que es objeto de la investigación. Unas particularidades, en definitiva, que condicionan, por supuesto, el hecho de que una vez que se toma conciencia de un problema y se hace de él objeto de estudio surge la necesidad de inducir un método propicio al objeto del Derecho administrativo. Pese a las notas de complejidad y mutabilidad de la realidad jurídico-administrativa que hemos destacado, no cabe duda alguna que es posible un conocimiento científico del Derecho, y con él del Derecho administrativo.

Precisamente, si hablamos de particularidades o incluso de condicionantes en el seno de nuestra disciplina, no podemos pasar por alto, que la labor intelectual, sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales, es una actividad profundamente condicionada, compleja y a desarrollar necesariamente según el método científico. Y ese proceso científico -en el que se incardina y utiliza el denominado método jurídico- tiene unas características, por lo que respecta al Derecho administrativo, que lo distingue radicalmente de otros procesos científicos empleados por otras ciencias puras. Ocurre así que el primer problema al que se enfrenta el iusadministrativista “intelectual” es comprobar cómo la tarea científica que debe desarrollar en el seno de su disciplina no es ortodoxa con la práctica de un experimento químico en un laboratorio del que cabe obtener resultados ciertos y atemporales. Ciertamente, éste es un primer reto que presenta el Derecho administrativo y con él también el Derecho en general. De hecho, como ya

⁵ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española por “método” podemos entender, en su segunda y cuarta acepción, respectivamente, “el modo de obrar o proceder...” y “el procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla”

⁶ Considerando aquí por investigador, en los términos recreados por el Manual de Frascati, “los profesionales encargados de la concepción y creación de nuevos conocimientos, productos, procesos, métodos y programas”

advirtiera nuestra doctrina jurídica más autorizada, “la ciencia jurídica ha sido siempre, es, y no puede dejar de ser, una ciencia de problemas singulares, jamás reductible -frente a ingenuos intentos, siempre fallidos- al esquema mental axiomático-deductivo expresado por las matemáticas⁷”. Esta ciencia que es el Derecho -y por lo que ahora nos interesa el Derecho administrativo- utiliza otro método que, con todas las imprecisiones e incluso críticas, sigue estando basado en el método aquilatado por la dogmática alemana. Este método, en todo caso jurídico, consiste en el análisis de las formas jurídicas, en el acomodo de los preceptos particulares a los principios más generales y, por último, en extraer de estos principios las consecuencias que implican.

Sobre la base de lo anterior, consideramos que un buen método pasa, en lugar de la decantación por una de las dos opciones metodológicas diseccionadas por la filosofía griega, por el sincretismo de los llamados análisis de tipo deductivo o normativista e inductivo o sustancialista. Porque, como procede en todo trabajo científico que se precie, partimos de un no-conocimiento de modo que, tras haber asumido la concienciación del problema -que precede al descubrimiento-, se puede llegar al verdadero conocimiento, a entender, a conocer y concluir con una recreación, o lo que es lo mismo, una discusión de tipo prescriptivo que supera la pura exégesis interpretativa de las normas; en definitiva, a la construcción del sistema⁸.

Por otra parte, la metodología así propuesta -y teniendo en cuenta ahora el concreto sector de la realidad social objeto de estudio en este trabajo como lo es la movilidad sostenible en los entornos urbanos- puede tener a su vez el carácter de disciplinar o contextual, donde si bien la perspectiva jurídica es la principal e ineludible, tienen cabida también instrumentos y vertientes analíticas propias de otras disciplinas, como la economía, la sociología, o la politología, entre otras. Éste es un hecho incuestionable en el caso del análisis de la movilidad urbana sostenible.

Sobre la base de estos anteriores presupuestos, entendemos que la movilidad sostenible representa una magnífica ocasión para aproximarnos a esta nueva realidad que tiene que enfrentar y afrontar el Derecho, en tanto que contexto o ámbito categorial diverso con el que, en apoyo del método de investigación ya propuesto, no nos interesa detenernos en un enfoque meramente descriptivo o enunciativo. Más bien, pretendemos servirnos de la movilidad sostenible, al modo de escenario o plataforma (banco de pruebas), donde comprobar la operatividad y el alcance de los conceptos, las categorías, y los procedimientos de la dogmática jurídico-administrativa. En suma, disponer de la visión más realista y completa posible del escenario jurídico-administrativo en que descansa la planificación de la movilidad urbana sostenible.

6. RESULTADOS

⁷ Vid. GARCIA DE ENTERRIA (1994: 23)

⁸ Como con gran fortuna ha puesto de relieve SCHMIDT-ASSMANN

EL SOPORTE URBANO Y URBANÍSTICO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Las señas de identidad (urbanas y urbanísticas) de la movilidad sostenible.

La movilidad sostenible nos sitúa ante “una realidad plural en la que convergen diversos sectores de actividad pública” (Sentencia del Tribunal Constitucional 174/2013, de 10 de octubre, F.J 2º). Justamente, de entre esos diversos sectores de actividad pública, la ordenación urbanística es la llamada, primigeniamente, a poner remedio a las necesidades de movilidad en los entornos urbanos. La movilidad sostenible adquiere su acta de nacimiento, justamente, en el ámbito urbano de las ciudades. La movilidad es urbana porque al mismo tiempo puede reconocerse que estamos en presencia de una movilidad “urbanística”. Es el urbanismo, por ende, el que enraíza la movilidad con el espacio urbano⁹ y, más recientemente aún, con los objetivos de sostenibilidad que la legislación urbanística reconoce y posibilita también para los desplazamientos por y en la ciudad (urbanismo sostenible y movilidad sostenible).

La legislación urbanística estatal recoge algunos indicios embrionarios del modo de hacer ciudad pensando en las consecuencias para lo que, hoy día, es la movilidad así formalizada jurídicamente. En primer lugar, no puede pasarse por alto la forma en que, bajo el tenor del artículo 3.1 de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, la competencia urbanística concerniente al planeamiento estaba llamada, entre otras facultades, a “f) formular el trazado de las vías públicas y medios de comunicación”.

De otro lado, y a resultas de la debida coordinación entre la planificación del transporte y la urbanística¹⁰ pueden mencionarse las generales previsiones de aparcamientos para vehículos, pasando por la virtualidad de los Planes especiales de reforma interior en suelo urbano¹¹ para el desarrollo de “operaciones encaminadas a la descongestión” así como para la “resolución de problemas de circulación”. Hasta llegar a la regulación más detallada contenida en el Decreto 2159/78, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento. Precisamente, el Reglamento de Planeamiento de 1978 es el que, ya por aquellos tiempos, encumbra la movilidad (tráfico) como un aspecto obligado a tener en cuenta a la hora de disponer los diferentes usos del suelo y, en definitiva, para “construir ciudad”. Y ello, no sólo obligando a los Planes Generales a contener determinaciones sobre el trazado y características de la red viaria “en función del tráfico previsto” (artículo 29.1.f), sino también cuando posibilita la formulación y aprobación de Planes especiales -piénsese en un Plan especial de peatonalización- para cualquier otra finalidad análoga a las mencionadas en el artículo 76.1. Lo que, a nuestro modo de ver, posibilita también el encaje de los propios Planes de movilidad al servicio de la mejora de la circulación y del tráfico urbano. Como quiera que entre esas otras finalidades recogidas

⁹ Tal y como recoge la Comunicación de la Comisión “Plan de Acción de Movilidad Urbana”. COM (2009) 490 final, de 30 de septiembre, “La movilidad urbana... empieza y termina en zonas urbanas y atraviesa varias de ellas en su recorrido” (p. 2)

¹⁰ Vid. artículo 12.2.1.e) y artículo 13.1.e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo (aprobado por RD 1346/76, de 9 de abril) para los Planes Generales de Ordenación y los Planes Parciales, respectivamente. Vid. también artículo 29.1.g), artículo 45.1.f), y artículo 52.3 y 4 del Reglamento de Planeamiento (aprobado por Decreto 2159/78, de 23 de junio)

¹¹ Vid. artículo 23.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y artículo 83.1.a) del Reglamento de Planeamiento de 1978

por el propio artículo 76.1 se encuentran el desarrollo de las infraestructuras básicas de comunicaciones y transportes terrestres, la protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo, y del medio urbano. De hecho, el propio artículo 80.1.e) del Reglamento de Planeamiento de 1978 precisa que los Planes Especiales¹² para la protección en el orden urbanístico de las vías de comunicación pueden ir referidos, entre otros extremos, a “la ordenación de los estacionamientos” recreando, de este modo, el mismo tenor literal del artículo 16.e) de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de marzo de 1956.

Culminando, finalmente, el Anexo al Reglamento de Planeamiento de 1978 -reservas de suelo para dotaciones en planes parciales-, y concretamente su artículo 8, con la “visionaria” alusión, recuérdese, hace ya más de cuatro décadas, a la red de itinerarios peatonales¹³ en los Planes Parciales -en los términos del artículo 52.1- con el fin de “garantizar las comunicaciones no motorizadas dentro del perímetro planeado”. Una clara referencia, aún sin mencionarla expresamente, a lo que hoy día supone el desplazamiento por medios de movilidad personal (bicicleta, patinete) por carriles-bici.

El urbanismo sostenible al servicio de la movilidad sostenible.

En el recorrido conducente a descubrir los primeros indicios urbanísticos de la movilidad sostenible, sin duda alguna, un antes y un después ha venido marcado por la Exposición de Motivos del, hoy día derogado, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. En la Exposición de Motivos -y con posterior desarrollo en el artículo 2 de la propia Ley- se enfatizaba que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de los crecimientos y apostando por la regeneración de la ciudad existente. Como quiera que el fomento del desarrollo urbano sostenible y el uso racional del suelo pueden posibilitar la reducción de las necesidades de movilidad.

A partir de la sensibilidad del legislador urbanístico por lo ambiental, por impregnar el urbanismo de sostenibilidad¹⁴, el uso racional del suelo pasa a constituir un aspecto crucial para el desarrollo sostenible de modo que las decisiones de planificación del uso del suelo tienen una amplia repercusión ambiental. Es así como la más moderna y vigente legislación urbanística se ha erigido en “recipiendaria” natural de la consecución de los objetivos de la movilidad sostenible¹⁵ a la hora de hacer auténtica política urbana en pos de unos desplazamientos más racionales, saludables, y equilibrados en relación con el impacto que todos los flujos de transporte en la ciudad tienen en el “consumo” de suelo urbano¹⁶. Porque la regulación y la planificación del suelo no es algo que quepa considerar de forma aislada. Las formas en las que

¹² De manera más próxima en el tiempo y de forma aún más gráfica y directa, el artículo 51.2.b) de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura reconoce como una de las finalidades de los Planes Especiales “la ordenación de la movilidad y la accesibilidad”

¹³ Vid. también artículo 2.1 y 2.3.2º del Anexo al Reglamento de Planeamiento de 1978

¹⁴ La sostenibilidad llega al urbanismo, como gráficamente ha recreado QUINTANA LÓPEZ (2016: 21)

¹⁵ Como ha destacado entre nosotros MOREU CARBONELL (2014: 84), “el modelo de ciudad determina la regulación de la movilidad sostenible. Por eso, el urbanismo, el Derecho urbanístico, condiciona enormemente las políticas de movilidad”

¹⁶ Tal y como refiere la doctrina italiana, la actual atención prestada hacia los temas del “consumo del suelo” se encuentran, en última instancia, relacionados con la utilización racional de los recursos. Vid. DE GIORGI (2016: 269)

EL RETO URBANO Y URBANÍSTICO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE: LA PLANIFICACIÓN COMO SOLUCIÓN, PERO ¿QUÉ PLANIFICACIÓN?

el suelo está estrechamente ligado al cambio ambiental toma cuerpo de muy diferentes maneras (calidad del aire, ciclo del agua, diversidad biológica, energía y, por supuesto, también, en el transporte y los desplazamientos) lo que explica que la regulación actual del uso del suelo dirija todos sus esfuerzos hacia el control de los excesos e impactos de la vida en la ciudad y el crecimiento urbano¹⁷.

Es así como el actual Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana¹⁸ (TRLSRU) posibilita un nuevo escenario para la mejora de la eficiencia ecológica de la ciudad y la promoción de formas de desplazamiento sostenible. En este sentido, su artículo 3.3¹⁹ recoge un compendio de fines de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo donde los poderes públicos vienen obligados a formular y desarrollar, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, para, entre otros fines, “e) garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como su movilidad”. Un fin público, el de la movilidad sostenible, que además adquiere carta de naturaleza definitiva en el mismo precepto citado donde se dispone claramente que los poderes públicos propiciarán “la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente²⁰, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando: f) la movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta”.

Abundando un poco más en la línea que se viene apuntando, valga ahora citar el artículo 20.1.c) TRLSRU, referido a los criterios básicos de utilización del suelo. En ese precepto²¹ se obliga a las Administraciones Públicas, y en particular a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, a “(a)tender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, *de movilidad*²², de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente”.

De lo anterior fácilmente se colige que la ordenación de los usos del suelo a través de la planificación no puede dejar de considerar a la movilidad como un aspecto absolutamente determinante, como un nuevo condicionante urbano en la finalidad pública de crear ciudad elevando de este modo el rango de su alcance junto al de otros principios tradicionalmente

¹⁷ Vid. FOSTER (2006: 527)

¹⁸ Aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre

¹⁹ Vid. también en términos similares y con anterioridad en el tiempo el artículo 3.3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco

²⁰ En los términos apuntados por VAQUER CABALLERÍA (2018: 82), el TRLSRU prescribe el principio de desarrollo sostenible para cualquier política pública “que ocupe, transforme o use el suelo, donde están incluidas desde luego y, por ejemplo, todas las de infraestructuras terrestres”

²¹ Vid. también el artículo 12.3 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia; el artículo 5.11 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de Murcia; el artículo 81.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias; y el artículo 3.2.m) de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de Baleares

²² La cursiva y subrayado son nuestros

presentes en la ordenación (urbanística) de la ciudad. La incorporación del objetivo de la sostenibilidad en la más reciente legislación urbanística debe servir para que la movilidad encuentre también perfecto acomodo en la ordenación de los usos del suelo de la ciudad y en la ordenación urbana de los desplazamientos, como una variable más a tener presente a la hora de disponer la forma de interiorizar los requerimientos del transporte urbano.

7. DISCUSIÓN

¿CÓMO PLANIFICAR LA MOVILIDAD SOSTENIBLE? PLANIFICACIÓN URBANA Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE.

La realidad de los Planes de movilidad urbana sostenible.

El sistema de sostenibilidad en las ciudades se concibe jurídicamente a partir de la idea de planificación, concretamente en la figura de los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS). Esta suerte de “planificación de la movilidad sostenible” en la que se insertan los PMUS está llamada a alcanzar la perfecta imbricación entre la planificación del uso del suelo y la oferta de transporte público en un territorio dado. No es de extrañar, por ello, que la planificación de la movilidad sostenible presente un grado de desenvolvimiento que permita, en un principio, tanto la regulación en materia de transportes urbanos como la propia en materia de ordenación territorial y urbanística.

Nuestro ordenamiento jurídico no es ajeno a esta realidad al apostar firmemente por la figura de los PMUS que, tras el respaldo que han tenido por parte del Tribunal Constitucional -a partir de la Sentencia 174/2013, de 10 de octubre que confirma, por desestimación del recurso, la constitucionalidad de los preceptos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible (en adelante LES) relativos a los PMUS-, están encontrando un lógico y necesario acomodo en la legislación autonómica. En un primer momento, y de forma más temprana, podemos citar el caso pionero de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad en Cataluña siendo en todo caso Andalucía la primera Comunidad Autónoma que ha aprobado, formalmente como tal, un Plan andaluz de movilidad sostenible para el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma (Decreto 119/2014, de 29 de julio).

Pese al empuje que representa el acomodo de la planificación de la movilidad en la legislación autonómica, es la propia LES la que dispone un régimen jurídico básico (o de “mínimos”) de los PMUS en cuanto a su naturaleza, ámbito territorial, contenido, vigencia, y actualización constituyendo, este corpus normativo estatal, la única regulación estatal hasta el momento en materia de planificación de la movilidad.

Los PMUS, en los términos dispuestos por el artículo 101.1 LES, son definidos como

“un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la

EL RETO URBANO Y URBANÍSTICO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE: LA PLANIFICACIÓN COMO SOLUCIÓN, PERO ¿QUÉ PLANIFICACIÓN?

reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquellos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos”.

La ambición puesta por el legislador estatal en los PMUS -en tanto que instrumentos que tienen por objeto la ordenación y planificación de la movilidad en los entornos urbanos- los convierte en documentos estratégicos donde parece que “todo vale” y donde prácticamente “todo tiene cabida” a modo de “cajón de sastre”, con el fin de arbitrar y desarrollar soluciones e iniciativas novedosas que reduzcan eficazmente el impacto ambiental de la movilidad, al menor coste posible. En suma, los PMUS constituyen los instrumentos de los que resultan luego el conjunto de actuaciones concretas que tienen como objetivo último la implantación de formas de desplazamiento, de personas y de mercancías, más sostenibles, priorizando la reducción del transporte en automóvil en beneficio de los desplazamientos a pie y en bicicleta.

Sea como fuere, la realidad de los PMUS, dada la posibilidad de dispersión de cara a afrontar el alcance de su contenido, es considerada por el propio legislador estatal. En este sentido, el artículo 101.4 LES recrea, sin perjuicio de su necesario ajuste a lo establecido por la normativa sectorial que resulte aplicable, un contenido mínimo que pasa por: i) el diagnóstico de la situación; ii) los objetivos a lograr; iii) las medidas a adoptar; iv) los mecanismos de financiación oportunos; v) los procedimientos para su seguimiento; y, finalmente, una vi) evaluación y revisión y análisis de los costes y beneficios económicos, sociales, y ambientales.

Este contenido mínimo de los PMUS debe estar en perfecta correspondencia con lo dispuesto en otros instrumentos de planificación, precisando el artículo 101.3 LES que, “en especial, a los relativos a infraestructuras, transportes, ahorro y eficiencia energética, así como a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible”. Sin perjuicio de la genérica alusión a otros instrumentos de planificación, y a la importancia relativa de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, resulta cuanto menos sorprendente y difícilmente comprensible la inconsistencia de la regulación contenida en la LES. Inconsistencia, primero, por apelar en el artículo 101.3 LES a una mera “coordinación” entre distintos instrumentos de planificación sectorial cuando lo más oportuno (y también factible) -como por otra parte parece desprenderse del artículo 100 LES y de igual forma demuestra la legislación autonómica- es apostar por la integración de planes²³ al servicio de un mismo fin, que no es otro que la garantía de la accesibilidad en los desplazamientos con el mínimo impacto ambiental y de la forma más segura posible. Y, en segundo término, la crítica de inconsistencia viene dada también por la ausencia de mención, en la relación de planes sectoriales aludidos por el artículo 101.3 *in fine* LES, a las posibilidades que ofrece y puede llegar a ofrecer toda la planificación sectorial en su conjunto, sobre todo por lo que se refiere a los planes urbanísticos y de ordenación territorial y los planes de calidad del aire.

La solución, más fácil, pero no por ello más acertada, ha sido la apuesta por la coordinación dando lugar a una sobrecarga de la planificación²⁴ con un nuevo tipo de planes específicos en materia de movilidad sostenible y obviando, a la vez, que en la práctica las distorsiones son evidentes. Porque el empeño normativo debiera pasar por la integración, la incrustación de la

²³ Vid. por ejemplo, claramente, el artículo 3.a) de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña; el artículo 182.b) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de Baleares; y el artículo 7.a) de la Ley 10/2015, de 24 de marzo, por la que se establece el sistema competencial en el transporte urbano e interurbano de Murcia

²⁴ Como gráficamente recrea MOREU CARBONELL (2014: 86), la inercia del legislador conduce a una suerte de (hiper)planificación

movilidad en la planificación urbanística ya que la planificación del uso del suelo puede crear y dotar las condiciones idóneas para reducir las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos y facilitar, con ello, el uso y la eficiencia del transporte público y los modos alternativos de transporte al vehículo privado sin necesidad de que se sustente en planes específicos de movilidad²⁵ como quiera que las decisiones urbanísticas presentan consecuencias en el ámbito de la movilidad. Porque lo que importa es el establecimiento del marco (urbano) para el tráfico y la movilidad y definir las estrategias estrechamente relacionadas con la consecución de objetivos como la reducción del tráfico rodado y la mejora de la calidad del aire mediante el incremento de los desplazamientos a pie y en bicicleta.

La regulación jurídica de los PMUS ha propiciado un sobredimensionamiento de su funcionalidad real al erigirse en auténticos “marcos de referencia” para la planificación concreta en materia de servicios públicos de transporte, de infraestructuras, de tráfico urbano, y del resto de acciones en relación con el acondicionamiento del espacio urbano en las ciudades. Los PMUS ofrecen así una visión funcional y “global” de la zona urbana a la que vienen referidos al aglutinar las consideraciones tanto de uso del suelo como de transporte, de una manera más sostenible e integradora, con el fin de satisfacer las necesidades de desplazamiento (movilidad) de las personas y, en última instancia, contribuir a la mejora de su calidad de vida. La planificación de la movilidad emerge, así, con tanto vigor, que irradia una fuerza inmanente sobre otros planes sectoriales, so riesgo, ciertamente también, de extralimitar sus posibilidades reales. Es así como el PMUS se ha erigido en una suerte de auténtico *Master Plan*. Un plan holístico y transversal para las ciudades que aglutina, por vía de jerarquización y condicionamiento, al resto de planes sectoriales en materia de urbanismo y usos del suelo, de transportes, de infraestructuras, de calidad del aire, etc. Ahora bien, esta vocación que se proyecta recientemente sobre los PMUS, sobre todo desde la opción del legislador autonómico sectorial, provoca, cuanto menos, un cuestionamiento de su verdadera funcionalidad como instrumentos (idóneos) para la ordenación espacial del transporte (movilidad) en el conjunto de la ciudad con desplazamiento de la lógica de los propios planes urbanísticos que, por su propia naturaleza y condición, resultan potencialmente aptos para determinar la escala de la demanda futura de tráfico, la forma en que la demanda puede ser acomodada, y la distribución de la demanda (de movilidad) entre transporte público y privado en el medio urbano. Porque hay que tener en cuenta que la movilidad sostenible no surge para atender a la regulación y ordenación de vehículos. Más bien, está llamada a dar respuesta a la verdadera disposición de los usos de vías y espacios para poder soportar los variados desplazamientos que puedan producirse sobre los mismos, bien sean en vehículo a motor, en bicicleta, o a pie, racionalizando el uso del espacio viario de modo que cada medio de desplazamiento y cada sistema de transporte cuenten con un ámbito adecuado y reservado a sus propias características.

La potencialidad de los planes urbanísticos para la gestión urbana de la movilidad sostenible

²⁵ La planificación de la movilidad está apostando, para legitimar su sustantividad propia, por medidas funcionales de uso de las vías urbanas relativas a la implantación de calles de prioridad peatonal, de una red de paseos señalizados, los “caminos escolares”, o la peatonalización de calles los fines de semana en un claro propósito de desarrollar medidas de *traffic calm* que permiten adecuar la velocidad de la vía a las necesidades reales de los peatones y la consecución de mejoras en materia de seguridad vial

Existe, en la actualidad, todo un entramado que soporta la acción administrativa en materia de planificación de la movilidad sostenible y donde la normativa autonómica hace girar a los PMUS en torno a la planificación del uso del suelo y la oferta de transporte público de la ciudad.

Empero, y paradójicamente, los grandes olvidados para la LES son los planes urbanísticos y de ordenación territorial. Y la ausencia generada por la falta de consideración hacia los planes urbanísticos en el limitado ejercicio de coordinación que propugna la LES con los PMUS difícilmente se explica dado que en la propia Estrategia Española de Movilidad Sostenible (apartados 4.1 y 5.1), en la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (epígrafe 5.2.1 apartado M.1), así como, finalmente, en la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (epígrafe 3.3.7.1) se recoge, como una de las directrices a seguir, la de la integración de la movilidad sostenible y la planificación del transporte en la ordenación del territorio y en la planificación urbanística. A mayor abundamiento, una de las medidas previstas en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible en áreas prioritarias de actuación (apartado 6) -y aparte de potenciar en sus directrices generales (apartado 5.1) el llamado “urbanismo de proximidad” equilibrando la preponderancia actual del uso del vehículo privado hacia modos de transporte sostenibles y limitando la segmentación de usos y, con ello, reduciendo la necesidad de desplazamiento a través del crecimiento urbanístico compacto- lo es la necesaria vinculación de la planificación urbanística con la oferta de transporte público y no motorizado. Sobre todo, en el propósito último de acortar los desplazamientos y apostar, siempre garantizando la accesibilidad plena, por fórmulas de movilidad más sostenibles y saludables que propicien, en última instancia, una mayor y mejor conectividad social.

La LES obvia, incomprensiblemente a nuestro modo de ver, que la movilidad, además de sostenible, ha de ser también “urbanística” expandiendo todo su potencial a partir de la (re)acción del y desde el propio urbanismo y, por ende, desde la planificación urbana y espacial²⁶. El sistema de planificación urbanística regula, como un todo, el desarrollo y el uso del suelo de acuerdo con el interés público. Porque desde el urbanismo se (re)construyen los espacios públicos para poder ser compartidos por diferentes actores, no sólo los automovilistas sino también aquellos ciudadanos que desean desplazarse a pie o en bicicleta beneficiándose del urbanismo de proximidad como un activo de la ciudad capaz de posibilitar realmente unas comunidades sostenibles²⁷. Justamente, las políticas de uso del suelo pueden reducir la necesidad de desplazarse y, por añadidura, la dependencia del vehículo privado a través de la localización de diferentes actividades y servicios a distancias fácilmente alcanzables mediante medios de desplazamiento menos consuntivos de las vías, como andando o en bicicleta. Es así como la formulación y desarrollo de políticas públicas al servicio de un medio urbano sostenible pasa (artículo 107 LES) por garantizar el acceso equitativo de los ciudadanos a las dotaciones y los servicios y su movilidad, así como favorecer la aproximación de servicios y dotaciones a la comunidad residente, evitando desplazamientos innecesarios.

²⁶ El Parlamento Europeo, en su Resolución de 10 de septiembre de 2013, sobre el fomento de una estrategia europea de tecnología de transporte para la futura movilidad sostenible en Europa (2012/2298INI) hace precisamente hincapié “en que no deben imponerse nuevos conceptos de movilidad” además de que “para fomentar una conducta más sostenible, se han de intensificar los esfuerzos de investigación en el ámbito [entre otros] de la planificación urbana y espacial”. También la Comisión Europea, en la Comunicación “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”. COM (2013) 913 final, de 17 de diciembre, p. 4 reconoce que el plan de movilidad urbana sostenible ofrece una visión funcional de la zona urbana debiendo “integrar las medidas realizadas en relación con la movilidad urbana en una estrategia territorial y urbana más amplia”

²⁷ Las llamadas “well connected” and “well served” communities. Vid. STANTON (2012: 39)

EL RETO URBANO Y URBANÍSTICO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE: LA PLANIFICACIÓN COMO SOLUCIÓN, PERO ¿QUÉ PLANIFICACIÓN?

Pese al auge e importancia actual de los PMUS, en tanto que instrumentos de la ordenación espacial del movimiento (movilidad) en la ciudad, estos mismos PMUS no vienen a descubrir tampoco nada nuevo pese a lo aparente y efectistas que puedan llegar a ser sus postulados. Porque no puede pasarse por alto que desde el planeamiento urbanístico puede (y debe) promoverse también la movilidad²⁸ urbana sostenible en una clara apuesta, además, por la densificación y compactación urbana (frente a la segregación espacial) y, por ende, apostando por el urbanismo sostenible. Porque la movilidad sostenible no se entiende ni puede explicarse sin ser un elemento determinante para la consecución del urbanismo compacto y de proximidad, como sustento de la ciudad sostenible, si de lo que se trata, en última instancia, es de reducir las necesidades de desplazamiento de la población²⁹.

Esa funcionalidad del planeamiento urbanístico, desplazada por alguna legislación autonómica a favor de la preeminencia de los PMUS, también tiene por objeto reducir las distancias en el acceso a los servicios básicos y, con ello, las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos facilitando, en última instancia, el uso y la eficiencia del transporte público como quiera que las decisiones urbanísticas presentan consecuencias en el ámbito de la movilidad y, por tanto, en el uso del automóvil y sus impactos asociados.

Por tanto, es en el plan urbanístico en el que se deben integrar todos los demás planes sectoriales³⁰ (incluidos los PMUS) más allá ahora del rumbo normativo seguido por la legislación autonómica sectorial en materia de movilidad donde las determinaciones de la planificación urbanística son las que, impropriadamente, vienen obligadas a encontrar acomodo en toda la panoplia de planes específicos de movilidad que tienen lugar sobre la ciudad. Por contra, y frente a esa tendencia normativa, los planes urbanísticos son los realmente llamados, a nuestro juicio, a clarificar la estructura física de la ciudad³¹, con especial énfasis en la red de comunicaciones y las fuentes de generación del tráfico urbano, en el establecimiento último del marco (urbano) para el tráfico³² (y la movilidad). De modo que la política de uso del suelo y, con ella, y a través de ella, la planificación urbanística tiene suficiente capacidad para influenciar no sólo la necesidad de desplazamiento sino también su realización, de una manera sostenible, en el conjunto de la ciudad. Porque la planificación física del suelo pasa, entre otros aspectos, por la interrelación del tráfico con el uso del suelo en términos de estructura urbana y de renovación

²⁸ Claramente lo atestiguan así el artículo 36 bis de la Ley 5/99, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León -introducido por el artículo 13 de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León- al apelar a la garantía de la coordinación entre la planificación urbanística y la planificación del transporte; el artículo 58.1.h) y 59.3.c) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; el artículo 7.2.f) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia; y el artículo 52.3 y 53 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo

²⁹ Para ello se hace preciso, como insta TOLÍVAR ALAS (2016: 11), el retorno a “la ciudad clásica mediterránea, compacta y completa, ahorradora de recursos naturales y de emisiones de CO₂, y donde la escala peatonal marca la proximidad a los servicios públicos”. Urge, así pues, para el autor citado (2016: 10), evitar los “graves problemas de movilidad y relación social para esos vecinos aislados que, a falta de todo, deberán utilizar, con las consiguientes emisiones, el vehículo para la compra más liviana de un periódico, un analgésico o una barra de pan”

³⁰ Así lo ha manifestado también RAMALLO LÓPEZ (2013: 267) al apelar a la necesaria “corrección integradora de los planes sectoriales y su inserción en los planes de ordenación del territorio y los instrumentos de planeamiento urbanístico”. Y una buena muestra (normativa) de ello lo constituye el artículo 29.3 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra. Dicho precepto determina que los planes, programas y proyectos que tengan incidencia en la ordenación del territorio y uso del suelo (como incuestionablemente lo son los PMUS) “deberán justificar su coherencia con los instrumentos de ordenación del territorio de carácter general que les afecten”

³¹ Vid. VAQUER CABALLERÍA (2013: 276) y (2018: 59)

³² Como refiere tempranamente SÁNCHEZ BLANCO (1977: 366), “la circulación automovilística parece un presupuesto ineludible para el planeamiento urbano”

urbana³³, así como con la calidad del medio ambiente en las ciudades.

La auténtica “filosofía” planificadora al servicio del objetivo de la movilidad sostenible debe sustentarse en la necesidad de que la planificación urbana aborde, entre otros aspectos, los sistemas de transporte junto con la redefinición física de las ciudades y la disposición de los usos y formas de utilización del suelo. Para ello resulta crucial atender a los estrechos vínculos existentes entre la política de uso del suelo y la demanda de movilidad (transporte) de los ciudadanos. Una necesaria conjunción, en definitiva, entre la regulación del tráfico (transporte) y la disposición urbanística de los usos del suelo (vías urbanas) en el conjunto de cada vez más ciudades³⁴ que sólo es capaz de propiciar y proporcionar la planificación urbanística.

Queda demostrado así que el fenómeno de la movilidad no puede construirse a costa de renunciar a la fuerza transversal de la planificación urbanística (y/o territorial) a la hora de ordenar en el espacio los diferentes usos del suelo³⁵, entre ellos, también, los usos que demandan y requieren todos los diferentes tipos de desplazamientos (movilidad) en la ciudad - motorizados y no motorizados- sobre todo en la planificación y diseño urbanísticos de las vías públicas como medios de canalizar el tráfico que las mismas están llamadas a soportar. Porque el planeamiento urbanístico es el tradicionalmente llamado a asumir la ordenación del espacio público local, de la ordenación espacial de los usos del suelo en el medio urbano, y, en suma, el instrumento capaz de garantizar el equilibrio de todos los distintos procesos de desarrollo urbano (ordenación de la ciudad), con inclusión también de aquellos usos (ocupantes) al servicio del tráfico y de la movilidad, como lo es el transporte, sea motorizado o no.

En definitiva, el “pasado” de la planificación urbanística es capaz todavía de ofrecer respuestas al problema “presente y futuro” de la movilidad dada la manifiesta apuesta por la dimensión ambiental de la planificación física o territorial. Es por ello que la incorporación del objetivo de la sostenibilidad en la más reciente legislación urbanística debe servir para que la movilidad encuentre también perfecto acomodo en la ordenación de los usos del suelo de la ciudad y en la ordenación urbana de los desplazamientos en la apuesta actual por los desarrollados de forma más sostenible y menos intensiva y lesiva para el espacio urbano. Como una variable más a tener presente a la hora de disponer la forma de interiorizar los requerimientos del transporte urbano promoviendo y favoreciendo el urbanismo de proximidad. El objetivo último al que debe tender la planificación urbana y de movilidad no debe ser otro que tratar de reducir el incremento en

³³ Vid. en este sentido el artículo 156.b.4º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León, introducido por el artículo 5 de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León, donde explícitamente se apunta cómo las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, planificadas mediante el instrumento de planeamiento general o mediante un plan especial de reforma interior, están llamadas a abordar, entre otros objetivos, “la mejora de la accesibilidad multimodal y la convivencia de la movilidad motorizada con los modos de transporte peatonal y ciclista y con el transporte público”. Cfr. también el artículo 71 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco relativo a los planes especiales de renovación urbana que, entre otros extremos, pueden tener por objeto “la resolución de problemas de movilidad”

³⁴ Éste es el caso, por ejemplo, del estacionamiento regulado en las ciudades medias y grandes de nuestro país como modo de intentar reducir el impacto que el vehículo privado provoca en las decisiones afectantes al uso del suelo y al medio ambiente urbano con la clara finalidad de racionalizar y compatibilizar el uso del espacio público y el estacionamiento de vehículos. Porque no puede perderse de vista el hecho de que, cuantos más vehículos tienen la necesidad de estacionarse en la superficie, más ocupación se genera simultáneamente de un espacio público que está condicionando, cuando no limitando, el uso disponible para otros fines (peatones, ciclistas, carriles para transporte público de pasajeros)

³⁵ Tal y como refiere el revelador trabajo de AGOUÉS MENDIZÁBAL (2009: 19), la movilidad sostenible tiene cabida, como objeto del mismo, en las posibilidades que todavía es capaz de ofrecer el planeamiento urbanístico (mediante sus principios y estándares urbanísticos) en tanto que instrumento vinculado a la ordenación del espacio que “permite a los poderes públicos encargados del mismo elegir modelos urbanos que inciden directa o indirectamente en la movilidad”

el número y distancia de desplazamientos motorizados, apostar por medios de transporte alternativos con un impacto ambiental menor, y reducir la dependencia en el vehículo privado. Lo que determina que, en la planificación de nuevas áreas urbanas residenciales y en la redefinición de las ya existentes, se preste la máxima prioridad a asegurar que la mayor parte de los servicios necesarios para los ciudadanos están disponibles para ellos sin necesidad de emplear medios individuales y motorizados de transporte.

UNA PROPUESTA DE MEJORA PARA SORTEAR LAS IMPERFECCIONES DEL ACTUAL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD.

La inserción de la variable “movilidad” en la ordenación urbanística.

El auge de la movilidad sostenible ha traído consigo una fe ciega por parte del legislador (estatal en la LES y autonómico en la normativa propia en la materia) en la planificación específica en materia de movilidad. La cultura de la movilidad ha propiciado una fiebre planificadora para nada conveniente y de todo punto insostenible. Sobre todo, cuando los PMUS deben convivir con otros planes en el mismo espacio, a saber, la planificación urbanística.

La solución a los problemas de movilidad en el medio urbano no tiene que pasar necesariamente por aumentar el número de planes y añadir, por ende, un estrato más de planificación a la de por sí abultada planificación sectorial concurrente sobre un determinado aspecto y/o espacio y que, en el caso de la ciudad, debe orbitar necesariamente sobre la ordenación (urbanística) de los usos del suelo. Pese a la importancia de los PMUS no puede olvidarse tampoco que desde el planeamiento urbanístico puede promoverse también la movilidad con el objeto de reducir las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos y facilitar, con ello, el uso y la eficiencia del transporte público³⁶.

Sea como fuere, la planificación de la movilidad sostenible se encuentra, cada vez de forma más creciente y firme, arraigada en la normativa sectorial como quiera que la materia a la que se refiere (movilidad) se presta, de buena gana, a la planificación³⁷. Ahora bien, no por tener o incluso imponer que haya más PMUS se encuentra garantizado el objetivo final perseguido con esta planificación. En puridad, resulta oportuno y necesario valorar si resulta más adecuado -en lugar de la opción por la planificación³⁸- incrustar los postulados de la movilidad en las distintas políticas sectoriales y, por ende, en los distintos instrumentos de planeamiento (por todos el urbanístico). Si, como ya hemos tenido ocasión de apuntar, la movilidad sostenible supone

³⁶ Vid. claramente el artículo 53 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra

³⁷ Téngase en cuenta que los planes no son más que la forma de representar la realidad material y física de las políticas públicas adoptadas o seguidas en una concreta materia, como lo pueda ser ahora la movilidad sostenible

³⁸ Ya MOREU CARBONELL (2014: 87) ha advertido, con gran acierto, que la movilidad sostenible no parece tener la entidad suficiente “como para merecer un instrumento de planificación propio, diferente de los que ya existen en la normativa sectorial de tráfico, transportes, medio ambiente, ruido o urbanismo”

atender las demandas de desplazamiento de los ciudadanos mediante medios y formas más respetuosas con el medio ambiente y menos consuntivos de la energía, procede valorar las vías de inserción de la variable “movilidad” en el urbanismo. Y para ello la apuesta puede ser la fórmula de la evaluación o estudio de impacto de la movilidad como un trámite o requisito previo a la aprobación de un instrumento de planificación sectorial, sobre todo de los planes urbanísticos en las ciudades.

Resulta cuanto menos sorprendente (por aparentemente contradictoria) la decisión tomada por algún legislador autonómico en materia de movilidad sostenible, como es el caso de Valencia y de Andalucía. En la primera Comunidad Autónoma, la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de Valencia apuesta por la planificación de la movilidad y dota por ello a los PMUS (entre otra tipología de planes de movilidad) de sustantividad y fuerza propia. Pero, al mismo tiempo y, por contra, en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia, la opción seguida por el mismo legislador valenciano es la evaluación de la movilidad (en lugar de la planificación) y, por ende, integrar la movilidad como una variable o factor ambiental más a considerar a la hora de aprobar los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Esta misma situación de incoherencia normativa se reproduce en Andalucía si bien en la misma disposición legal, lo que resulta aún más sorprendente si cabe. Porque el (fallido) Anteproyecto de Ley andaluza de movilidad sostenible confirma la opción de la planificación de la movilidad contemplando en el artículo 14 los PMUS como instrumentos de la ordenación, gestión, disciplina y promoción de la movilidad en los municipios. Y, al mismo tiempo, el artículo 18 del mismo Anteproyecto de Ley obliga a incorporar un estudio de impacto de la movilidad generada en los instrumentos urbanísticos de planeamiento general, sus modificaciones sustanciales y los proyectos de urbanización. Así las cosas, está (aún) pendiente de resolución por parte del propio legislador autonómico la forma de garantizar la integración (desde el punto de vista del planeamiento) de la ordenación urbanística, por una parte, y la ordenación de la movilidad, por otra.

Con todo, la evaluación de la movilidad presenta, a nuestro juicio, los mismos resultados tangibles que un PMUS. Pero con el “ahorro” de no tener que construir todo un nuevo entramado planificador al servicio del objetivo-fin de la movilidad urbana sostenible en las ciudades con desplazamiento de la planificación sectorial ya existente.

Es así como la evaluación de la movilidad puede representar una opción más “fiable”, por realista, a partir del “*know-how*” que ofrece la cultura del análisis (evaluación) del riesgo (aquí y ahora análisis de la movilidad). A mayor abundamiento, la evaluación de la movilidad puede acompañarse perfectamente con la evaluación ambiental estratégica de planes y programas³⁹. Porque la movilidad es un factor (ambiental) más -el nuevo criterio de evaluación estratégica (horizontal o transversal) de la planificación sectorial en la ciudad- a incorporar en el conjunto de variables cuya toma en consideración debe ser determinante de cara a la evaluación ambiental estratégica a la que queda sometido un plan urbanístico o de ordenación territorial⁴⁰.

³⁹ Téngase en cuenta que, de otro modo, y paradójicamente, la aprobación de un PMUS requeriría previamente su sometimiento a evaluación ambiental estratégica

⁴⁰ Vid. claramente el artículo 58.4.a) del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra. En el mismo se menciona expresamente que la Estrategia y

Aún más, la evaluación de la movilidad está llamada a convertirse en una variedad, en una especie inserta dentro del *genus* evaluación ambiental estratégica. Por tanto, más allá del hecho de que los PMUS deban relacionarse necesariamente con otros instrumentos sectoriales de planificación, la propia filosofía subyacente a los PMUS en pos de la movilidad sostenible abre una posibilidad a que ese fin (también ambiental) de la movilidad sea objeto de evaluación estratégica⁴¹ al tiempo que se pretenda aprobar un plan urbanístico. De hecho, como se reconoce en la Exposición de Motivos del Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, por el que se regulan los estudios de evaluación de la movilidad generada de Cataluña, resulta conveniente “ligar desarrollo urbanístico y previsiones de movilidad desde las fases iniciales del planeamiento urbanístico”.

La apuesta por la fórmula del estudio de impacto o de evaluación de la movilidad y su inserción en la planificación urbanística, ambiental y de transportes.

Alguna legislación urbanística autonómica está contemplando, con muy buen criterio a nuestro juicio, la inserción de la variable “movilidad” en la ordenación urbanística al prescribir que todos los instrumentos de ordenación urbanística que puedan entrañar un cambio sustancial de la movilidad y el uso del transporte incorporen un estudio de evaluación de la movilidad⁴² que pase a formar parte del propio plan. Asistimos, de este modo, a una evolución desde los tradicionales, en materia urbanística, “estudios de tráfico” donde únicamente se consideraba el impacto del tráfico en la red viaria. Si bien ahora con la ventaja de que con el nuevo estudio de impacto o evaluación de la movilidad se atiende globalmente a la red de movilidad en su conjunto (peatones, bicicletas, transporte colectivo) y no únicamente a los desplazamientos efectuados mediante vehículo privado⁴³. Un estudio de evaluación de la movilidad generada que evalúa “el incremento potencial de desplazamientos provocado por una nueva planificación o una nueva implantación de actividades y la capacidad de absorción de los servicios viarios y de los sistemas

Modelo de Ocupación Territorial del Plan General Municipal contendrá un análisis y diagnóstico territorial del municipio que incluirá, como mínimo, “un análisis del medio físico, del paisaje, de las infraestructuras y servicios existentes, de la movilidad y del patrimonio”

⁴¹ Así lo ha reconocido precedentemente MORENO MOLINA (2014: 156), quien sostiene que la evaluación de planes, sobre todo de los urbanísticos, debe tener en cuenta factores de carácter social entre los que se incluyen la movilidad y la accesibilidad

⁴² Como también lo manifiesta abiertamente la Estrategia Española de Movilidad Sostenible dentro de sus áreas prioritarias de actuación (Apartado 6.1.11) como instrumento idóneo para evaluar el incremento potencial de desplazamiento (y la capacidad de absorción de los servicios y sistemas de transporte, con inclusión de los desplazamientos no motorizados) provocado por una nueva planificación, intervención urbanística o una nueva implantación de actividades

⁴³ Como buen botón de muestra de este cambio de perspectiva puede citarse el artículo 15.1, 16.1 y 17.1 del Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, por el que se regulan los estudios de evaluación de la movilidad generada de Cataluña. Conforme a estos preceptos se prescribe que los estudios de evaluación de la movilidad generada tienen que establecer “una red de itinerarios principales para peatones”, una “red de itinerarios para transporte público y colectivo de superficie”, así como una “red de itinerarios para bicicletas” respectivamente. Esa red de itinerarios para los principales modos de desplazamiento blandos y “a la que se debe dar prioridad sobre el resto de modos de transporte, tiene que asegurar la conectividad con los lugares donde se genere un número importante de desplazamientos a pie o con medios auxiliares” como es el caso de estaciones de ferrocarril y de autobuses interurbanos, equipamientos comunitarios (sanitarios, educativos, culturales, administrativos), mercados, centros comerciales, instalaciones recreativas y deportivas, espacios libres como zonas verdes y parques, y áreas de actividad laboral como polígonos industriales y parques tecnológicos

EL RETO URBANO Y URBANÍSTICO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE: LA PLANIFICACIÓN COMO SOLUCIÓN, PERO ¿QUÉ PLANIFICACIÓN?

de transporte, abarcando los sistemas de transporte de bajo o nulo impacto, como los desplazamientos con bicicleta o a pie⁴⁴.

El valor funcional del estudio de evaluación de la movilidad, cuando viene referido al planeamiento urbanístico, es tal que permite hacer una estimación del número de desplazamientos que van a propiciar los distintos ámbitos del plan y ello en función de las superficies previstas, de los usos permitidos o del índice de edificabilidad determinado por el planeamiento urbanístico. Para lo cual el estudio de evaluación de la movilidad ha de considerar también aspectos, determinaciones y parámetros estrictamente urbanísticos como la anchura mínima de las calles o la pendiente máxima de las nuevas calles o de los itinerarios para bicicletas y/o peatones.

La forma en que cobra o toma cuerpo el estudio de impacto o evaluación de la movilidad varía en cada disposición normativa autonómica si bien, y esto es lo más importante de todo, se asocia intrínsecamente a la planificación de forma que ese estudio de impacto o evaluación de la movilidad pasa a formar parte del plan urbanístico⁴⁵. Así, por una parte, la previsión de que la propia Memoria del Plan General incluya, entre su documentación, un estudio específico de la movilidad generada (en estrictos términos de sostenibilidad del tráfico⁴⁶ en las vías urbanas) o, en su caso, de las medidas adoptadas para facilitar la consecución del objetivo de la movilidad en el municipio, en consonancia con la obligación de prestación del servicio de transporte colectivo urbano de viajeros⁴⁷. Por otra parte, se contempla que los instrumentos de planeamiento que establezcan la ordenación detallada de sectores de suelos urbanos y urbanizables incluyan “un estudio de movilidad⁴⁸” para posibilitar la evaluación de la viabilidad de gestionar de forma sostenible los movimientos de población y de mercancías que puedan derivarse del desarrollo del sector, analizando las posibilidades de transporte público y otros modos de transporte alternativo y, en última instancia, definiendo una red coherente de tráfico motorizado, no motorizado, peatonal, y de aparcamientos.

⁴⁴ Vid. artículo 2.1 del Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, por el que se regulan los estudios de evaluación de la movilidad generada de Cataluña

⁴⁵ En los casos de proyectos o actuaciones singulares, el estudio de impacto o evaluación de la movilidad vendrá ligado al instrumento que dé carta de naturaleza a esa actuación en concreto de cara a evaluar la movilidad (nueva) generada con esa pretendida implantación

⁴⁶ Conforme dejara dicho MARTÍN MATEO (1991: 290), “es impensable que se adopte un plan urbano que merezca este carácter, que no incluya previsiones sobre localización de industrias, zonas verdes, alcantarillado y tratamiento, áreas peatonales, señales acústicas, tráfico, etc”

⁴⁷ Vid. artículo 35.1 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias; artículo 140 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de Murcia; artículo 39.2.b) de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de Baleares; y artículo 34.2.b) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia. También, entre la documentación que deben contener los Planes Parciales y los Planes Especiales, así como en las modificaciones de los instrumentos de planeamiento, se encuentra la justificación de que se cumplan las determinaciones del planeamiento urbanístico general sobre movilidad sostenible y, concretamente, la inclusión de un estudio de evaluación de la movilidad (artículos 44.i, 45.5, y 59.4.d de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de Baleares y artículos 142.h y 143.b de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de Murcia)

⁴⁸ Vid. el nuevo artículo 36 bis de la Ley 5/99, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León introducido por el artículo 13.1 de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León; el artículo 34.2.b) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia; el artículo 40.2 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Aragón; el artículo 140.a) párrafo tercero de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de Murcia; el artículo 53.2 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra; y el artículo 47.3.b) de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura

EL RETO URBANO Y URBANÍSTICO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE: LA PLANIFICACIÓN COMO SOLUCIÓN, PERO ¿QUÉ PLANIFICACIÓN?

Y también, en línea con lo anterior, aunque (todavía) con una incidencia mucho menor que en el caso de la normativa urbanística, alguna legislación autonómica sectorial en materia de transportes -como es el caso de la Ley canaria⁴⁹- contempla de igual modo la obligación de que la planificación territorial de los transportes (planificación de nuevas infraestructuras viarias y de transportes) o la aprobación de nuevos planes parciales, infraestructuras comerciales, sanitarias, educativas, industriales o deportivas “que pueden suponer un cambio sustancial de la movilidad” y del uso del transporte público en el área afectada lleve aparejada “un estudio de movilidad y de uso del transporte público⁵⁰”.

Lo mismo cabe predicar de otra legislación sectorial específica como es el caso de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de Baleares, cuyo artículo 61.3 requiere la aprobación de un estudio de evaluación de movilidad generada para los urbanizadores y grandes centros generadores de movilidad. Esto mismo es lo que acontece, además, con el Planeamiento territorial, sectorial, urbanístico general, urbanístico derivado en municipios de más de 5.000 habitantes, de los establecimientos comerciales con superficie superior a 5.000 m², los edificios para oficinas con techo superior a 10.000 m², las instalaciones deportivas, lúdicas y culturales con aforo superior a 2.000 personas, los centros hospitalarios o socio-sanitarios con capacidad superior a 200 camas, los centros educativos con capacidades superiores a 1.000 alumnos, los edificios, centros de trabajo y complejos donde trabajen más de 500 personas, y los centros turísticos con más de 1.000 camas.

También el caso del artículo 18 de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña que prescribe la necesidad de incluir un estudio de evaluación de la movilidad generada en los planes territoriales de equipamientos o servicios, planes directores, planes de ordenación municipal e instrumentos equivalentes y proyectos de nuevas instalaciones⁵¹ con el fin de evaluar “el incremento potencial de desplazamientos provocado por una nueva planificación o una nueva implantación de actividades y la capacidad de absorción de los servicios viarios y sistemas de transporte de bajo o nulo impacto, como los desplazamientos en bicicleta o a pie”. Y reproduciendo ese mismo precepto, el artículo 18.1 del Anteproyecto de Ley andaluza de movilidad sostenible considera de igual modo para los instrumentos urbanísticos de planeamiento general, sus modificaciones sustanciales y los proyectos de urbanización la necesidad de incorporar un estudio de impacto de la movilidad generada para, entre otros extremos, “evaluar el incremento potencial de desplazamientos provocado por la nueva planificación urbanística” y “establecer las medidas para gestionar de modo sostenible los nuevos desplazamientos generados por el desarrollo urbanístico previsto”.

Y, finalmente, el supuesto del Decreto Legislativo 2/2009, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de carreteras de Cataluña en el que el estudio de viabilidad del

⁴⁹ Vid. Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias en cuyo Preámbulo (Apartado III) se sostiene que la aportación principal es la introducción de la variable movilidad dentro del contenido de los planes territoriales

⁵⁰ Artículo 31.3 y 34.3 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias

⁵¹ Los proyectos de nuevas instalaciones que tengan la consideración de implantación singular requieren de un estudio de evaluación de la movilidad generada conforme al artículo 3.4 del Decreto 344/2006, de 10 de septiembre, por el que se regulan los estudios de evaluación de la movilidad generada de Cataluña. Éste es el caso en concreto de los establecimientos comerciales, individuales o colectivos, con superficie de venta superior a 5.000 m²; edificios para oficinas con un techo de más de 10.000 m²; instalaciones deportivas, lúdicas, culturales, con un aforo superior a 2.000 personas; clínicas, centros hospitalarios y similares con una capacidad superior a 200 camas; centros educativos con una capacidad superior a 1.000 alumnos; edificios, centros de trabajo y complejos donde trabajen más de 500 personas; y otras implantaciones que puedan generar de forma recurrente un número de viajes al día superior a 5.000

proyecto, con carácter previo a la decisión de construir y explotar una carretera, debe incluir (artículo 22.2.d) un estudio de evaluación del impacto sobre la movilidad que conlleve la implantación o modificación de la infraestructura respecto de otros servicios viarios y sistemas de transporte del entorno, “atendiendo al incremento potencial de desplazamientos que esta implantación o modificación de la infraestructura genera”. Ese estudio debe contemplar también “las medidas necesarias para gestionar de manera sostenible la nueva movilidad que se generará”.

En definitiva, la evaluación (o estudio) de la movilidad es el instrumento que permite evaluar el incremento potencial de desplazamientos provocado por una nueva planificación, ordenación urbanística o nueva implantación de actividades con impacto en el uso del suelo así como también la capacidad de absorción de los servicios viarios y sistemas de transporte. Para ser realmente útil, la evaluación de la movilidad generada debe incluirse en todos los planes territoriales de equipamientos o servicios y en los planes urbanísticos e instrumentos equivalentes resultando sus determinaciones preceptivas y vinculantes de cara a la aprobación final de esos mismos planes.

8. CONCLUSIONES

El urbanismo y la movilidad están condenados a entenderse dado que la recreación jurídica de la segunda funde sus raíces en la ordenación (también jurídica) de la primera. La movilidad (movimiento) nace y tiene sentido en y con el urbanismo formando parte de la ciudad misma, como una seña más de identidad urbana. De ahí que resulte erróneo (y de todo punto injusto) encumbrar a la movilidad (sostenible) por encima y a costa de los “servicios prestados” por el urbanismo a la hora de evidenciar, bien a las claras, la obligada recreación del espacio urbano. Porque la planificación urbana (y urbanística) se centra fundamentalmente en la mediación institucional de los intereses en conflicto en el modo en que el suelo es utilizado y desarrollado y el espacio organizado como sucede hoy día con las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos. La planificación urbanística, para ser realmente efectiva, no sólo debe abordar los aspectos tradicionales de uso del suelo sino también incorporar cuestiones clave de corte estratégico, como lo puede llegar a ser ahora la movilidad sostenible.

Así como el moderno movimiento de la planificación urbana comenzó en sus orígenes como una reacción al rápido e insalubre desarrollo industrial de las ciudades fruto de la revolución industrial, por qué no podría plantearse ahora la necesidad de una (nueva) respuesta desde la planificación urbana para poner remedio al problema de movilidad, por el excesivo uso del vehículo privado en las ciudades⁵². El urbanismo, a través del planeamiento urbanístico, está llamado a sentar las bases de la promoción de la movilidad sostenible y la consecución de un auténtico urbanismo de proximidad a los efectos de poder reducir las necesidades de desplazamiento de la población y facilitar el uso y la eficiencia del transporte público.

⁵² De hecho, esta propuesta no es nueva como quiera que ya CERDÁ (1867: 7), en la Introducción a su Teoría General de la Urbanización, recrea brillantemente cómo la ciudad se tiene que enfrentar a un nuevo “huésped” inesperado “que requiere y exige mayor espacio, mayor holgura, mayor libertad para la manifestación expansiva del inusitado movimiento y febril actividad que le distingue” como lo empezaba a ser el desplazamiento mediante medios de locomoción a vapor

La ordenación urbanística del espacio urbano, a partir del (re)diseño de los distintos usos del suelo de las ciudades sostenibles, es la que realmente debe estar al servicio de aquellos otros modos de transporte con menor impacto y por los que la movilidad sostenible realmente apuesta. De esta forma, el peatón y el ciclista no sólo deben (re)integrarse en el espacio urbano y recuperar su espacio perdido, cedido y concebido hasta el momento por y para los vehículos a motor. Para ello resulta esencial una (re)construcción urbanística a partir de las necesidades de desplazamiento que están empezando a emerger, cada vez más intensamente, de estos otros usuarios de las vías urbanas.

La disposición del uso del suelo, la red de vías urbanas, y las formas de desplazamiento condicionan, en gran medida, la funcionalidad de las ciudades y el bienestar de sus habitantes y de sus ciudadanos. La movilidad sólo puede ser plena disponiendo de una red de transporte sostenible y de una infraestructura urbana perfectamente planificada, desde el punto de vista urbanístico y de la sostenibilidad, que sea capaz de soportarla. Para ello, y sin prejuzgar las bondades de la planificación de la movilidad, la planificación del uso del suelo puede crear y dotar las condiciones idóneas para potenciar la transferencia de determinados tipos de desplazamientos a otros modos alternativos de transporte al vehículo privado dado que las políticas de uso del suelo pueden (y deben) influenciar no sólo la necesidad de desplazamiento sino también el modo de seguir haciéndolo. Para ello, la movilidad sostenible constituye una importante variable a considerar en la ordenación de los usos del suelo de la ciudad y de las necesidades de desplazamiento de las personas. Y la forma de canalizar jurídicamente su toma en consideración es a través de la fórmula de la evaluación o del estudio (ambiental) de la movilidad en el plano urbano y urbanístico de la ciudad. En suma, la movilidad debe “estirar” el urbanismo clásico o tradicional ampliando los confines del propio medio físico urbano stricto sensu para pasar a ocuparse también de cualquiera de los aspectos de la vida diaria de los ciudadanos en el espacio urbano. De este modo, resulta indispensable potenciar toda la funcionalidad posible de los planes urbanísticos a la hora de recrear la conjunción asociativa entre la dimensión espacial y la movilidad urbana. Así y con todo el énfasis debe ponerse en la amplia estructura de la ciudad en su conjunto (en la dinámica del crecimiento urbano y en su renovación, en las relaciones entre los usos del suelo y su interrelación con el transporte propiciando espacios suficientemente conectados, accesibles y con suficiente mixticidad de usos). Una apertura de miras con una faceta planificadora multi-dimensional en la vinculación del desarrollo sostenible y el uso del espacio a la hora de crear mejores lugares y espacios a través de políticas de uso del suelo capaces de reducir la distancia de los desplazamientos y generar una movilidad sostenible inducida y pensada específicamente para el bienestar de la ciudadanía⁵³.

En definitiva, urge la conformación de un sistema planificador integral capaz de regular, como un todo, el uso del suelo⁵⁴ -también el requerido para los desplazamientos por la ciudad bajo cualquier modo de transporte- con medidas reales y efectivas capaces de garantizar y mejorar

⁵³ Tal y como exhortaba CERDÁ (1867: 680) en su Teoría General de la Urbanización, “Todo cuanto hemos de decir, concierne especialísimamente a la vida colectiva, y la vida colectiva no la encontramos en el tranquilo sagrario del hogar doméstico, sino en el movimiento y agitación de la calle”

⁵⁴ Conforme se reconoce en la Comunicación de la Comisión Europea Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano, COM (2004) 60 final, de 11 de febrero, “el uso del suelo es un factor fundamental para el carácter de una ciudad, para su eficiencia medioambiental y para la calidad de vida que proporciona a sus ciudadanos” p. 26

la sostenibilidad y accesibilidad del movimiento de personas, todo ello mediante una estructura normativa global del suelo y el transporte.

9. BIBLIOGRAFÍA

- [1] AGOUÉS MENDIZÁBAL, C. “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”, en *Revista vasca de Administración Pública*, nº84, 2009, p. 17-52
- [2] BUSTILLO BOLADO, R. O. Integración y eficiencia de los recursos naturales en el ecosistema urbano, en Alonso Ibáñez, M^a R (dir). *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 107-132
- [3] CERDÁ, I. *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Madrid: Imprenta Española, 1867.
- [4] DE GIORGI, G. La ciudad como lugar de cohesión económica, social y cultural en las políticas comunitarias, en Gifreu Font, J; Bassols Coma, M; Menéndez Rexach, A (dirs). *El derecho de la ciudad y el territorio Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: INAP, 2016, p. 267-279
- [5] FOSTER, Sheila R. “The city as an ecological space: social capital and urban land use”, en *Notre Dame Law Review*, vol 82, nº2, December 2006, p. 527-582
- [6] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la revolución francesa*. Madrid: Alianza Editorial, 1994
- [7] MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. I. Madrid: Trivium, 1991, 501 p.
- [8] MORENO MOLINA. A. M. Políticas de planificación urbana, principio de integración y evaluación ambiental del planeamiento: situación actual y perspectivas de futuro, en Castillo Blanco, F. (Dir.). *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*. Thomson Aranzadi, 2014, p. 147-197
- [9] MOREU CARBONELL, E. Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible, en Boix Palop, A. y Marzal Raga, R. (eds). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014, p.79-90
- [10] PAREJO ALFONSO, L. *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. 2^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, 228 p.
- [11] QUINTANA LÓPEZ, T. Hacia un modelo de urbanismo sostenible, en Quintana López, T. (dir). *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 15-70
- [12] RAMALLO LÓPEZ, F. E. El principio de desarrollo urbano sostenible como función administrativa en el escenario de un gobierno multinivel, en Castillo Blanco, F. y Pérez Gálvez,

J.F (coords). *Estudios jurídicos sobre economía urbana sostenible*. Unión Iberoamericana de Municipalistas y UIMP, 2013, p. 257-304

[13] SÁNCHEZ BLANCO, A. “El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario. Su incidencia sobre el medio ambiente urbano”, en *Revista de Administración Pública*, nº82, enero-abril 1977, p. 327-380

[14] STANTON, John. “Local sustainable development: lessons learned from the new deal for communities”, en *Environmental Law Review*, vol 14, issue 1, 2012, p. 26-43

[15] TOLÍVAR ALAS, L. “Urbanismo compacto y movilidad” en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº39, mayo 2016, p. 1-30

[16] VAQUER CABALLERÍA, M. *Derecho del Territorio*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, 161 p.

[17] VAQUER CABALLERÍA, M. El desgobierno del territorio, en Piñar Mañas, J. L. (dir). *Crisis económica y crisis del Estado de bienestar. El papel del Derecho administrativo. Actas del XIX Congreso italo-español de profesores de Derecho administrativo*. Madrid: Reus, 2013, p. 257-294