

MOVILIDAD SOSTENIBLE: DELIMITACIÓN Y COMPETENCIAS^{1y2}

Eloísa Carbonell Porras³

Inmaculada Ruiz Magaña⁴

RESUMEN

En los últimos años, de forma progresiva, se ha generalizado la expresión movilidad sostenible que a diferencia del término transporte, utilizado tradicionalmente para hacer referencia a desplazamientos de personas y mercancías, ha adquirido un enfoque más integral que atiende no solo al movimiento sino a que este sea respetuoso con el medio ambiente, socialmente inclusivo y económicamente viable. En este marco, los Municipios, Administraciones más cercanas a los ciudadanos, juegan un papel clave. El presente trabajo ofrece un recorrido por el proceso normativo vinculado a las competencias

¹ Como citar este artículo científico. CARBONELL PORRAS, Eloísa; RUIZ MAGAÑA, Inmaculada. Movilidad sostenible: delimitación y competencias. In: **Revista Amagis Jurídica**, Ed. Associação dos Magistrados Mineiros, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 201-240, maio-ago. 2025.

² Este trabajo se enmarca en el Proyecto I+D+i del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023 titulado “Entidades Locales y movilidad sostenible”, con referencia PID2022-141071OB-C22, e Investigadora principal Eloísa Carbonell Porras, integrado en el Grupo PAIDI SEJ-630: “Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico” (APCI). Trae causa, además, de la ponencia titulada “Los municipios y la movilidad sostenible” presentada en la Conferencia Internacional “Autonomía local en los Estados modernos: desafíos y perspectivas”, organizada por la Universidad de Rusia de la Amistad de los Pueblos y la Universidad Nacional de Trujillo (Perú) el 25 de abril de 2025.

³ Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén (España). eloisa.carbonell@ujaen.es

⁴ Profesora Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén (España). irmagana@ujaen.es

municipales sobre movilidad, incluyendo las implicaciones del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible que previsiblemente se aprobará en 2025.

Palabras clave: movilidad sostenible, municipios, transporte urbano.

ABSTRACT

In recent years, the expression “sustainable mobility” has progressively become widespread. Unlike the term “transportation,” traditionally used to refer to the movement of people and goods, it has acquired a more comprehensive approach that not only addresses movement but also ensures it is environmentally respectful, socially inclusive, and economically viable. In this context, municipalities, as the closest administrations to citizens, play a key role. This paper offers an overview of the normative process related to municipal competencies on mobility, including the implications of the Sustainable Mobility Bill, which is expected to be approved in 2025.

Keywords: sustainable mobility, municipalities, urban transport.

SUMARIO: 1 Planteamiento General. 2 El Cambio de Paradigma en la política comunitaria y Nacional: del Transporte a la Movilidad, y a la Movilidad Sostenible. 3 Las Competencias de las Distintas Administraciones Públicas. 3.1 El transporte y la movilidad sostenible en las ciudades, materias de indudable interés municipal. 3.2 El reparto de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas. 3.2.a El territorio como criterio delimitador en materia de transporte. 3.2.b La regulación inicial del transporte urbano en una ley estatal y su inconstitucionalidad. 3.2.c La aprobación de leyes autonómicas en relación con los transportes urbanos. 3.2.d La concurrencia de otros títulos competenciales estatales. 3.3 Las competencias de los municipios: las previsiones en la LBRL y en la legislación sectorial. 4 El Derecho de la Unión Europea: el Transporte como Servicio Público. 5 La Previsible Aprobación de una Ley de Movilidad Sostenible Largo Tiempo Esperada. 5.1 Generalidades. 5.2 Objetivos, principios y derecho a la movilidad sostenible. 5.3 Principales acciones para una movilidad urbana sostenible. 5.4 El Sistema Nacional de Movilidad Sostenible. Referencias.

1 PLANTEAMIENTO GENERAL

Desde que, en 1987, el Informe “Nuestro Futuro Común”, elaborado para la ONU por una comisión encabezada por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundland, defendiera un desarrollo duradero y sostenible que satisfaga “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, la sostenibilidad se ha convertido en una idea recurrente. Buena muestra de ello es la aprobación por la ONU de la resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en la que se adoptan un amplio conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con la finalidad de transformar la sociedad para centrarse en las personas, erradicando la pobreza, con un desarrollo sostenible en su triple dimensión: económica, social y ambiental.

En este contexto, el transporte está llamado a desempeñar un papel fundamental en cuanto constituye un instrumento imprescindible para el desarrollo económico y social. En este sentido se pronuncia la resolución de la ONU, 72/212, de 20 de diciembre de 2017, “Fortalecer los vínculos entre todos los medios de transporte para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Ciertamente, el transporte mantiene una relación directa con ciertos ODS como el 7, “Energía asequible y no contaminante”, el 9, “Industria, innovación e infraestructura” o el 11, “Ciudades y comunidades sostenibles”. Pero también se alinea con otros ODS como el 3, “Salud y bienestar”, o el 10, “Reducción de las desigualdades”, entre otros muchos. No obstante, a este sector se le imputan el 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea, lo que representa la segunda fuente más importante de este tipo de emisiones después del suministro de energía.

Así se pone de manifiesto en el Informe Especial, “Reducción de las emisiones de dióxido de carbono procedentes de turismo”, del Tribunal de Cuentas Europeo (2024, p. 7), que también indica que el

transporte sigue siendo el único sector económico en el que el nivel total de emisiones no ha disminuido desde 1990. Por lo tanto, resulta obvio que los poderes públicos deben actuar decididamente a reducir esos efectos perniciosos de los transportes en el medio ambiente.

Si bien el término “transporte” continúa utilizándose, como se indica seguidamente, tanto a nivel europeo como interno ha ido quedando en un segundo plano frente a los conceptos de “movilidad” y, más recientemente, de “movilidad sostenible”. Pero las nociones de movilidad y sostenibilidad no tienen un contenido unívoco ni identifican una única situación o realidad. En la actualidad, la movilidad es una idea aplicable en ámbitos muy diversos: en la Universidad, la movilidad se refiere a las estancias de profesores y alumnos para estudiar, investigar o enseñar en una Universidad distinta de la propia; en un entorno laboral, la movilidad implica un cambio de centro de trabajo; se habla de personas con movilidad reducida, para identificar a quienes tienen alguna dificultad de movimiento; y también de movilidad urbana en relación con los desplazamientos de personas y cosas en nuestras ciudades... Esta última es la que nos interesa, especialmente cuando se califica como sostenible.

Hoy día es usual referirse a la sostenibilidad ambiental, la sostenibilidad social, la economía sostenible, la sostenibilidad financiera, la gobernanza sostenible, la sostenibilidad del territorio, la gestión sostenible... Obviamente no procede ahora estudiar los diferentes contenidos de la sostenibilidad ni si constituye un principio general del derecho, un criterio o regla de actuación que condiciona la implantación de las políticas públicas. De un análisis de este concepto y su contenido se ocupa Ruiz Magaña (2024, *in totum*). En todo caso se parte de que, en cualquier ámbito de la acción pública, debe valorarse que las medidas que se adopten permitan alcanzar el fin perseguido sin comprometer el futuro y, por tanto, deben ser respetuosas con el medio ambiente y un adecuado desarrollo económico y social. Con este alcance el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone

que “las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”.

En todo caso, hay que tener en cuenta que la Constitución española de 1978 reconoce el derecho de las personas a desplazarse libremente por el territorio nacional (art. 19). El Tribunal Constitucional ha relacionado la libertad de desplazamiento y el transporte con ocasión del establecimiento de servicios mínimos en caso de huelga, subrayando que

lo esencial es el libre ejercicio de los derechos constitucionales y el libre disfrute de los bienes constitucionalmente protegidos, que, en el plano que ahora nos movemos, se traduce en la libertad de movimiento de las personas por el territorio nacional y en la distribución de mercancías para la ordenada y organizada vida comunitaria (STC de 17 de julio de 1981, en relación con el ferrocarril. También SSTC 51/1986, 43/1990, o 123/1990).

La libertad de circulación constituye, de esta forma, un criterio que inspira la ordenación del sector.

El reconocimiento constitucional de un principio general de libertad de circulación para el transporte de las cosas comprende tanto las pertenencias o útiles necesarios para la vida de las personas, como si son mercancías, objeto de una actividad comercial o industrial. Con este alcance, el Tribunal Constitucional ha destacado que, “entre las condiciones básicas para el ejercicio de la libertad de empresa, se halla la garantía de la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional” (STC 52/1988, de 24 de marzo). En definitiva, puede defenderse que existe un principio general de libertad de movimiento, de libertad de transporte aplicable a personas y cosas. Este principio no es incompatible con el establecimiento por el poder público de los límites, las condiciones o las restricciones que sean precisos para proteger los diversos intereses públicos presentes

en esta actividad, y, por eso, son numerosas las limitaciones que imponen las normas internacionales y nacionales por motivos de seguridad o de salubridad especialmente.

Sobre la base de estas consideraciones generales este trabajo se centra en el estudio de tres cuestiones: en la primera se realiza una aproximación a la idea de movilidad sostenible partiendo de los documentos inicialmente aprobados por las instituciones comunitarias y españolas, así como en las disposiciones legales actualmente existentes; en la segunda, partiendo de la estructura territorial del Estado español con una fuerte descentralización en Comunidades Autónomas, se estudian las competencias de la administración más próxima a los ciudadanos, que es el Municipio; y, en tercer y último lugar, se analiza el proyecto de ley de movilidad sostenible que actualmente está tramitándose en las Cortes Generales.

2 EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA COMUNITARIA Y NACIONAL: DEL TRANSPORTE A LA MOVILIDAD, Y A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

Tradicionalmente el transporte hace referencia a la acción de llevar de un lugar a otro personas y cosas, diferenciándose así de la comunicación en sentido estricto que, básicamente, comprende el intercambio de noticias o ideas. Este desplazamiento por el territorio se efectúa por mar, tierra o aire con una amplia variedad de instrumentos que responden a regímenes jurídicos diferentes, especialmente cuando se trata de una actividad empresarial.

Pero, como se ha adelantado, el transporte como actividad de desplazamiento ha sido progresivamente desplazado por una concepción más amplia que sintetiza la idea de movilidad. Aunque inicialmente se vinculaba con la ordenación del tráfico y la circulación de los vehículos a motor, en la actualidad hace referencia a la necesidad de articular los diferentes modos que permiten el transporte colectivo (tren, tranvía, metro, autobús, vehículos

turismo...) y el individual (automóvil, bicicleta, moto, a pie...), integrándolos de forma coordinada en las ciudades. Y, para ello, hay que tomar en consideración factores como la protección del medio ambiente, la calidad de vida, el fomento del transporte colectivo, la ordenación y la gestión de las infraestructuras...

De este modo, la movilidad es una expresión que se ha expandido en el presente siglo para hacer referencia a las diferentes materias que confluyen en la regulación de los desplazamientos de las personas y cosas, especialmente en los asentamientos urbanos. Congestión, contaminación atmosférica y acústica, menoscabo de nuestro patrimonio histórico y artístico, inseguridad para peatones y ciclistas, degradación estética y, en general, detrimento de la calidad de vida y del bienestar de los ciudadanos, son problemas con los que convivimos cada día en nuestro medio habitual de vida, que deben ser objeto de atención conjuntamente en lo que se denomina política de movilidad.

Desde una perspectiva general los documentos de la Unión Europea generalizan esta expresión para referirse a los desplazamientos de personas y cosas por el territorio. Puede traerse a colación ahora el Libro Blanco, *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, de 12 de septiembre de 2001, pues parte de un planteamiento global del sector, que comprende los diversos medios de transporte y su interconexión, las infraestructuras requeridas por cada uno de ello, la seguridad de la circulación y su eficacia, o la protección del medio ambiente. Esta integración de lo que, para el Derecho español, constituyen diferentes ámbitos sectoriales de acción pública continua con el Libro Verde, *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, de 25 de septiembre de 2007, que se refiere al concepto de movilidad como novedoso en cuanto implica 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); así como alcanzar unos objetivos comunes de prosperidad económica y de gestión de la demanda de transporte para garantizar los desplazamientos, la calidad de vida y la protección del medio ambiente.

La Comisión Europea hace referencia a diversas medidas para conseguir unas ciudades más ecológicas, con una circulación más fluida y dotadas de unos sistemas de transporte seguros eficaces y accesibles para todos, que presuponen, por un lado, una acción integrada de todos los aspectos técnicos, normativos, económicos, etc. para una eficaz política de movilidad; y, por otro lado, la necesaria cooperación entre las diversas instancias públicas, locales, regionales, nacionales y europeas. Respecto de lo primero, el Libro Verde incorpora diversas propuestas para que las ciudades tengan una circulación más fluida (promover la marcha a pie y en bicicleta, el coche con uso compartido, aparcamientos disuasorios o con tarifas especiales...), y más ecológica (disminución del ruido y la contaminación, fomento de medios de transportes limpios como los subterráneos, y de los combustibles alternativos, restricciones al tráfico...); y unos transportes urbanos más inteligentes, accesibles, seguros y protegidos, entre otras cuestiones. En relación con lo segundo, la Comisión subraya que sólo una adecuada colaboración entre todas las Administraciones públicas y una integración de las diversas materias que influyen en los desplazamientos de personas y cosas podrán elaborarse eficaces políticas de movilidad.

Aunque la movilidad ya incorpora una organización sostenible del transporte, incluyendo la protección del medio ambiente, esta perspectiva se potencia al calificar la movilidad como sostenible, idea que, como hemos dicho, persigue asegurar las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Con este alcance, la Comunicación de la Comisión Europea, *Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso*, de 17 de junio de 2009, encomienda a los

Estados miembros a incorporar una perspectiva que tenga presente la movilidad sostenible de personas y mercancías.

En esta línea, España aprueba en 2009 la *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*, que conforma un marco estratégico con las directrices y medidas en las áreas prioritarias de actuación para avanzar hacia la consecución de un modelo de movilidad sostenible. Más reciente es la *Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030*, aprobada por el Consejo de Ministros el 10 de diciembre de 2021, que se estructura en nueve ejes con más de 40 líneas de actuación y más de 150 medidas concretas.

En el Derecho positivo han sido las Comunidades Autónomas las primeras que han adoptado regulaciones que parten de esa visión global de la ordenación de los desplazamientos en las ciudades, optando decididamente por intervenir con esta finalidad, y no sólo la de facilitar servicios de transporte a los ciudadanos.

Pionera es la Ley 9/2003, de 13 junio, de la Movilidad de Cataluña, que tiene por objeto establecer los principios y objetivos a los que debe responder una gestión de la movilidad de las personas y del transporte de las mercancías dirigida a la sostenibilidad y la seguridad, y determinar los instrumentos necesarios para que la sociedad catalana alcance dichos objetivos y para garantizar a todos los ciudadanos una accesibilidad con medios sostenibles. Otras han seguido esta misma tendencia como refleja la aprobación de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana, la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias o la Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible del País Vasco.

Para todo el Estado, este planteamiento novedoso e integrador se afronta por primera vez en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que dedica su Título III a la “sostenibilidad medioambiental”, e incluye un capítulo III relativo al transporte y la movilidad sostenible. Además de algunas prescripciones relativas a

la ordenación de los transportes y las infraestructuras, los artículos 99 a 106 se refieren a la movilidad sostenible, y se fijan principios y objetivos. Los principios de movilidad sostenible se relacionan en el artículo 99 y son los siguientes:

- el derecho de los ciudadanos al acceso a los bienes y servicios en unas condiciones de movilidad adecuadas, accesibles y seguras, y con el mínimo impacto ambiental y social posible;
- la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas y de las mercancías;
- el cumplimiento de los tratados internacionales vigentes en España relativos a la preservación del clima y la calidad ambiental, en lo que concierne a la movilidad y la adecuación a las políticas comunitarias en esta materia;
- el establecimiento de nuevos servicios de transporte deberá supeditarse a la existencia de un volumen de demanda acorde con los costes de inversión y mantenimiento, teniendo en cuenta, en todo caso, la existencia de modos alternativos de la debida calidad, precio, seguridad, así como los resultados de su evaluación ambiental.

Por su parte, el artículo 101 enumera los objetivos que deben perseguir las políticas públicas en este ámbito, que son:

- a) contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y la salud y seguridad de los ciudadanos y a la eficiencia de la economía gracias a un uso más racional de los recursos naturales;
- b) integrar las políticas de desarrollo urbano, económico, y de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y facilitar la accesibilidad eficaz, eficiente y segura a los servicios básicos con el mínimo impacto ambiental;
- c) promover la disminución del consumo de energía y la mejora de la eficiencia energética, para lo que se tendrán en cuenta políticas de gestión de la demanda;

- d) fomentar los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, tanto para personas como para mercancías, así como el uso de los transportes público y colectivo y otros modos no motorizados, así como la modalidad e intermodalidad de los diferentes medios de transporte, considerando el conjunto de redes y modos de transporte que faciliten el desarrollo de modos alternativos al vehículo privado.

A tales fines, se presta especial atención a los planes de movilidad sostenible que son el conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda (autonómico, supramunicipal o municipal), priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquéllos 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. Estos planes deberán dar cabida a soluciones e iniciativas novedosas, que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible (art. 101). La adopción de estos planes se potencia condicionando la concesión de cualquier ayuda o subvención a la efectiva aprobación del plan de movilidad sostenible.

Por otra parte, la movilidad sostenible es una materia que, como destaca Casado Casado (2015, p. 256), está directa o indirectamente relacionada con el medio ambiente o con fuertes implicaciones sobre el mismo. Desde esta perspectiva son relevantes, además de las diferentes leyes autonómicas, las leyes estatales 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que promueven sistemas de transportes menos contaminantes.

En definitiva, la movilidad sostenible es una noción amplia, que incide en materias diversas con distintos contenidos y así lo

refleja la definición que realiza el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible de 2024: movilidad sostenible es

aquella que se satisface en un tiempo y con un coste razonables, tanto para el usuario como para el conjunto de la sociedad, estructurándose en torno a un sistema de transportes seguro y eficaz, que permite un acceso equitativo e inclusivo y en el que se reducen y limitan los efectos adversos del transporte sobre el medioambiente y la salud, en particular: la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, el ruido, el consumo de recursos no renovables, la ocupación de suelo, la pérdida de biodiversidad, la fragmentación de hábitats y la reducción de la conectividad ecológica y fomentando la movilidad y el transporte cero emisiones.

3 LAS COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

3.1 EL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN LAS CIUDADES, MATERIAS DE INDUDABLE INTERÉS MUNICIPAL

La Constitución española de 1978 no determina cuáles son las competencias que corresponden a las Entidades locales en general y a los municipios en particular, limitándose a reconocerles “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Y resulta incuestionable que la movilidad sostenible urbana es una materia de interés municipal. Como señaló hace tiempo, García de Enterría (1953, p. 83), si hay un sector que “surge única y exclusivamente de las condiciones de la vida urbana y que trate de atender precisamente las necesidades que este orden de vida colectiva manifiesta, es el de los transportes urbanos”.

Partiendo del indudable interés municipal en la materia, corresponde a la ley concretar el alcance de las competencias

locales en los términos del artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LBRL). Este precepto dispone que, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, las leyes estatales y autonómicas reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deben asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en los asuntos que afecten a sus intereses,

atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La sentencia del Tribunal Constitucional 214/ 1989, de 21 de diciembre, que resolvió el recursos de inconstitucionalidad interpuesto contra la LBRL por las autonomías, aclara que el precepto mantiene y conjuga un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional del legislador estatal, en cuanto garantiza unos mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, aunque la concreción detallada de las competencias corresponde al legislador sectorial por razón de la materia.

Cuando es el Estado el competente para establecer la legislación sectorial básica podrá referirse a las competencias locales para garantizarles su autonomía, pero, si excede de este contenido, incurriría en inconstitucionalidad por invasión de las competencias autonómicas. Además, las leyes sectoriales deben asegurar las competencias propias de los municipios en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto

más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales. Pero, en una segunda perspectiva, que sería el reverso de la misma idea, también considerar los intereses supramunicipales cuya tutela podrá ser conferida a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o comunidades autónomas) con mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal o provincial, pero siempre que la previsión de tales mecanismos se condicione al cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos (Sentencias del Tribunal Constitucional 82/2020 o 107/2017).

De esta forma, aunque no existe en la Constitución una reserva de competencias a las entidades locales, la autonomía constitucionalmente garantizada asegura el derecho de municipios, provincias e islas a “intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”. Los legisladores, estatal y autonómico, concretan el alcance de este derecho en los diferentes ámbitos de la acción pública, valorando, entre otras cosas, los intereses supralocales presentes en cada uno, pero, aceptando una amplia disponibilidad al respecto, sería contrario a la Constitución que, en presencia de intereses locales, no se garantice su intervención. En todo caso, es importante retener que el artículo 2 LBRL se refiere a las “características de la actividad pública” y “la capacidad de gestión” lo que implica que la concreción de las competencias no tiene que ser necesariamente igual en todas las materias y respecto de todos los municipios. Así está previsto desde la redacción inicial de la LBRL y lo reconoce la Carta Europea de Autonomía Local, al precisar que “la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

En consecuencia, para delimitar las competencias de los municipios en materia de movilidad hay que partir del reparto de competencias en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que nos permite apreciar qué legislador resulta

competente para concretar las de los municipios, y debe garantizar su intervención en todo caso al tratarse de una materia de interés local (CARBONELL PORRAS, 2023, p. 10-11).

3.2 EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

3.2.a EL TERRITORIO COMO CRITERIO DELIMITADOR EN MATERIA DE TRANSPORTE

El artículo 149.1. 21º de la Constitución reconoce la competencia exclusiva del Estado respecto de los “ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma”. Esta reserva ha permitido que las Comunidades Autónomas hayan asumido las competencias en relación con los transportes realizados íntegramente en su territorio.

En consecuencia, en los transportes terrestres no se prevé un reparto de funciones normativas, como significativamente ocurre en otras materias en las que se reserva al Estado la legislación básica, asumiéndose por las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo. Sin prejuzgar ahora la incidencia de otros títulos competenciales concurrentes, el ámbito territorial por el que discurre un determinado servicio de transportes determina que todas las funciones correspondan a una u otra Entidad.

Aunque este criterio fue criticado por la doctrina, pues no tiene mucho sentido tener en cuenta el territorio en una actividad que materialmente conlleva el desplazamiento espacial, lo cierto es que este problema no afecta al transporte urbano: como discurre íntegramente por el territorio autonómico, entra de lleno en la competencia autonómica.

Así lo puso de relieve el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias en la materia en las que afirma que el

transporte colectivo urbano y el interurbano que tenga lugar dentro de un área metropolitana es, sin ningún género de dudas, transporte supramunicipal e intracomunitario, luego la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, no puede el Estado invocar este título competencial para dictar en la materia normas directamente aplicables en los correspondientes territorios, dentro de los cuales sólo podrán valer, si su naturaleza propia lo hiciera factible, como derecho supletorio (SSTC 37/1981 y 179/1985).

3.2.b LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO EN UNA LEY ESTATAL Y SU INCONSTITUCIONALIDAD

Los inconvenientes derivados de una separación normativa por razón del territorio, se intentaron superar con la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), que establecía una regulación general de todos los transportes terrestres y sus actividades auxiliares y complementarias. Además, se aprueba simultáneamente la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en materia de transporte por carretera y por cable, que opera una cesión a las Comunidades Autónomas de la función ejecutiva estatal respecto de los transportes de su competencia.

El planteamiento general del que se partía era la existencia de una regulación general y común, que podría ser alterada en aquello que cada Comunidad Autónoma considerará preciso respecto de los transportes de su competencia, encomendando además a las Comunidades Autónomas la ejecución de las competencias estatales. La aprobación de la LOTT supuso un significativo cambio en los principios estructurales de ordenación pública de los transportes, consecuencia de los preceptos constitucionales y de la incorporación de España a la Comunidad Europea, e implicó la regulación conjunta de todo el transporte terrestre, poniendo fin a la dispersión normativa

que había caracterizado el sector. Pero, además se intentaban corregir las disfuncionalidades derivadas de una rígida aplicación del criterio territorial para repartir las competencias en la materia al que antes se ha aludido. Tales ventajas pronto quedaron desdibujadas: la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, hoy derogada, puso fin a esa regulación en una norma de todo el transporte terrestre y, en lo que ahora nos interesa especialmente, por la intervención del Tribunal Constitucional y la rígida interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal que afectó significativamente al transporte urbano como después se señala. Con anterioridad es aconsejable referir brevemente las principales previsiones de la ley.

La LOTT estableció unos principios generales de organización y funcionamiento del sistema de transportes, que tienen naturaleza de norma básica y son aplicables en todo el territorio nacional y respecto de todos los transportes, con independencia de qué instancia sea competente para su regulación. Los principios generales de ordenación del transporte terrestre pueden resumirse en dos ideas. Por un lado, el establecimiento de un sistema común de transportes terrestres, que supone la coordinación e interconexión de las redes, servicios y actividades de transporte y la actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas. Este sistema común debe mantenerse en el marco de la unidad de mercado en todo el territorio nacional que garantiza el artículo 139. 2 de la Constitución. Por otro lado, la acción pública está orientada a satisfacer las necesidades de transporte de los ciudadanos en condiciones idóneas de seguridad, asegurando el acceso a los medios de transporte de las personas con minusvalías y las que pertenezcan a categorías sociales desfavorecidas, así como las comunicaciones de las zonas y núcleos de población alejados o de difícil acceso.

Esta acción debe desarrollarse con el máximo grado de eficacia y el mínimo coste social, lo que supone una adecuada utilización de los recursos disponibles, que posibiliten la obtención del máximo rendimiento de los mismos. Al respecto, los poderes

públicos deben velar por la coordinación de actuaciones, unidad de criterios, celeridad y simplificación procedimentales y eficacia en la gestión administrativa. En todo caso, debe notarse que la unidad del mercado nacional no es un principio de ordenación del transporte, sino un principio constitucional. Es directamente la Constitución la que garantiza la libertad de circulación de personas y bienes por todo el territorio nacional, prohibiendo que puedan adoptarse medidas que directa o indirectamente la obstaculicen (art. 139.2).

Del mismo modo, la Constitución también establece que los poderes públicos deben adoptar una actitud positiva para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y libertades, lo que afecta a la ordenación del transporte como sector que permite que los ciudadanos se desplacen por el territorio nacional. La articulación de redes y líneas de transporte en un sistema común conlleva una necesaria coordinación de las políticas públicas para impedir resultados fragmentados o contradictorios y conseguir ordenar los diferentes medios y servicios de transporte en un conjunto ordenado y armónico. Las relaciones entre los diferentes medios de transporte deben ajustarse a las reglas de la competencia, que es uno de los principios fundamentales de la política comunitaria de transportes.

Respecto de los transportes urbanos, se regulaban en los artículos 113 a 118 LOTT, aunque se reconocía expresamente que esa regulación tenía naturaleza supletoria de la que pudieran aprobar las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse con detenimiento sobre el reparto de competencias en materia de transporte terrestre y, en su sentencia 118/1996, de 27 de junio, afirma que el Estado, al amparo del principio de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución, no podía aprobar normas que nacían con vocación de supletoriedad. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos de la LOTT relativos al transporte urbano, provocando la ausencia de una norma con rango de ley en la materia (véase CARBONELL PORRAS, 1997, p. 189 ss.).

Esta interpretación de la cláusula de supletoriedad, que se reitera en materia de régimen del suelo y ordenación urbana en la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, en relación con el régimen del suelo y ordenación urbana, que formalmente se mantiene en la actualidad –al menos no se ha producido una rectificación– ha ocasionado no pocas disfunciones en el modelo de Estado que consagra la Constitución (puede verse, CARBONELL PORRAS, 2016, p. 1.639 ss.).

3.2.c LA APROBACIÓN DE LEYES AUTONÓMICAS EN RELACIÓN CON LOS TRANSPORTES URBANOS

Anulada la regulación supletoria prevista en la LOTT, en 1997 se derogan expresamente los preceptos reglamentarios que desarrollaban la ley, lo que provocó la ausencia de una regulación general sobre el transporte urbano susceptible de ser aplicada en defecto de legislación autonómica. Y hasta la STC 118/1996, sólo Cataluña había aprobado una ley general de ordenación del transporte de viajeros por carretera que incluía el transporte urbano. Por ello las demás Comunidades Autónomas se vieron obligadas a aprobar sus propias normativas reguladoras de los transportes en general o específicas del transporte urbano, como son las siguientes:

- Ley 12/1987, de 28 de mayo, relativa al transporte de viajeros por carretera de Cataluña;
- Ley 6/1996, de 9 de julio, de coordinación de los servicios urbanos e interurbanos de Galicia;
- Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, del transporte público urbano por carretera de Navarra;
- Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de transportes urbanos e interurbanos de Madrid;
- Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de regulación del transporte urbano de Aragón;

- Ley 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de Andalucía;
- Ley 4/2004, de 18 de marzo, de transportes de viajeros por carretera del País Vasco;
- Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla-La Mancha;
- Ley 8/2006, de 18 de octubre, de transporte interurbano por carretera de La Rioja;
- Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias;
- Ley 5/2009, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera de Extremadura;
- Ley 10/2009, de 30 de noviembre, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera;
- 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;
- Ley 1/2014, de 17 de noviembre, de Transporte de Viajeros por Carretera de Cantabria;
- Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León;
- Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de transportes y movilidad sostenible de Asturias.

Estas leyes no agotan la legislación autonómica sobre transporte y movilidad sostenible en el ámbito urbano, pues, además de las normas reglamentarias de desarrollo, muchas CCAA cuenta con regulaciones relativas a la organización de la prestación de servicios urbanos y metropolitanos, o a los servicios de taxis y de los vehículos de arrendamiento con conductor, que tanta conflictividad ha suscitado en los últimos tiempos.

3.2.d LA CONCURRENCIA DE OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES ESTATALES

Pero, sin perjuicio de las competencias normativas autonómicas y locales respecto de los transportes de naturaleza urbana, deben tenerse en cuenta otros títulos competenciales del Estado que concurren en la ordenación general de los transportes y que determinan que no toda la legislación estatal tenga naturaleza supletoria. Como ha precisado el Tribunal Constitucional:

el núcleo fundamental de la materia de transporte lo constituyen las actividades públicas relativas a la ordenación de las condiciones en las que se presta el servicio de traslado o desplazamiento de personas o mercancías. El objeto fundamental de esta materia es la acción de traslado de personas o cosas de un lugar a otro (SSTC 203/1992 y 118/1996).

Respecto de dicha materia, el criterio territorial es esencial, y el Estado no puede incidir en aquellos transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma “excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos del transporte” (SSTC 179/1985, 203/1992, y 118/1996).

Dentro de esos otros títulos competenciales concurrentes resultan fundamentales los relativos a las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los

españoles y a la planificación de la actividad económica de los apartados 1º y 13º del artículo 149.1 de la Constitución. Como reconoce la STC 118/1996, el transporte es un hecho económico de la mayor importancia que puede legítimamente disciplinarse por el Estado para llevar a cabo una política económica común y adecuarlo a las exigencias de unidad de la economía nacional que requiere un mercado único de transportes. Por lo tanto, los principios y directrices generales de ordenación de este sector que se establecen en la LOTT constituyen la legislación estatal básica, que deben respetarse por la legislación autonómica de desarrollo.

Además, la Constitución reconocer competencias al Estado en otras materias que inciden en la ordenación de los transportes como los relativos a la legislación mercantil, las infraestructuras, la protección civil... (véase CARBONELL PORRAS, 1993, p. 158 ss.). Desde la perspectiva de la movilidad sostenible son especialmente relevantes los relativos al tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21º), y al medio ambiente (art. 149.1.23º). En relación con el primero hay que advertir que tráfico es una competencia exclusiva del Estado en toda su extensión de modo que las Comunidades Autónomas carecen de competencias normativas al respecto y, lo sumo, han podido asumir la ejecución en algún caso. Respecto del medio ambiente, la competencia del Estado comprende la legislación básica de protección, que resulta compatible con el establecimiento por las autonomías de medidas adicionales de protección.

Este título competencial es invocado en la Ley 2/ 2011, de economía sostenible, al referirse a la movilidad sostenible en los términos vistos. La sentencia del Tribunal Constitucional 174/2013, de 10 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad que interpuso la Generalitat de Cataluña al considerar dicha regulación contraria a su competencia. NO lo entiende así el Tribunal Constitucional que señala la incidencia que el sistema de transportes tiene en el medio ambiente urbano, que justifica actuaciones que tienen por objeto la implantación de formas de movilidad más

sostenibles, que hagan compatibles el crecimiento económico con la cohesión social y la defensa del medio ambiente, garantizando de esa forma una mejor calidad de vida a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional subraya que los problemas ambientales típicos del medio urbano derivan principalmente de factores directamente relacionados con la movilidad dado que la congestión generada por el transporte de personas y mercancías contribuye a su vez de manera decisiva a la contaminación atmosférica y acústica.

En este contexto, la regulación tiene como finalidad prevenir el deterioro del medio ambiente urbano y establecer un marco general para la regulación de la movilidad sostenible, es decir, preservando el medio ambiente, la salud de los ciudadanos y los recursos no renovables, a la vez que se contribuye eficazmente a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes atmosféricos mediante un menor consumo de recursos no renovables y una menor generación de residuos y emisiones. En consecuencia, el adecuado encaje constitucional de las medidas previstas en la Ley 2/2011 en relación con la movilidad sostenible no es la competencia autonómica en materia de transportes, sino la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente, que puede ser objeto de desarrollo normativo autonómico y también podrán establecerse medidas adicionales de protección de acuerdo con el artículo 149.1.23º de la Constitución.

3.3 LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS: LAS PREVISIONES EN LA LBRL Y EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

Sin perjuicio de que, como se indicó, corresponde al legislador estatal o autonómico la concreción de las competencias locales según los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias, el artículo 25.2 LBRL relaciona materias en las que los municipios ostentan competencias y obviamente incluye el

transporte. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, modificó la LBRL con la confesada pretensión de reducir las competencias de los municipios, pero las deficiencias técnicas e incongruencia de los cambios así como la reacción en contra de las Comunidades Autónomas condicionó desde el principio la efectividad de las novedades y así lo confirma después la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como he tenido ocasión de poner de manifiesto (puede verse CARBONELL PORRAS, 2014b, p. 765 ss.; CARBONELL PORRAS, 2023).

Concretamente respecto de la materia que ahora nos interesa, han cambiado las expresiones utilizadas en el referido artículo 25. 2 LBRL que, en su redacción original aludía a la competencia en el transporte público de viajeros –letra ll)– y en la actualidad se refiere a la movilidad y al transporte colectivo urbano –letra g)– pero no se han alterado las competencias que realmente se reconocen a los municipios en las leyes sectoriales de aplicación.

Además del artículo 25. 2, en la misma LBRL, son de interés el artículo 26.1.d), que considera un servicio de prestación obligatoria en los municipios con una población superior a los 50 000 habitantes el “transporte colectivo urbano de viajeros”; y el artículo 86.3, que declara la reserva a favor de las Entidades locales de actividades o servicios esenciales. Resulta, por tanto, obvio, que la legislación estatal básica de régimen local reconoce con claridad que el transporte de viajeros constituye una materia de indudable interés local, condicionando, de este modo, al legislador sectorial que, como hemos visto, es el autonómico.

En principio y con carácter general, las leyes autonómicas sobre transporte urbano son respetuosas con este interés municipal reconociendo que corresponde a los municipios y la ordenación y gestión de los transportes públicos de personas que transcurran íntegramente dentro de su término municipal, así como la adecuación de las infraestructuras a las necesidades de transporte, sin perjuicio de la coordinación y cooperación con otras Administraciones públicas

(véase CARBONELL PORRAS; CANO CAMPOS, 2006, p. 134 ss.).

Pero, como sabemos, la movilidad sostenible comprende acciones en otras materias además de la relativa a la actividad de desplazamiento en sí misma considerada lo que comprende especialmente las competencias de los municipios relativas al medio ambiente urbano, en particular, la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas (letra d) y al tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad (letra g), así como en materia de urbanismo (letra a) e infraestructuras viarias (letra d), todas ellas del artículo 25. 2. LBRL. A estas competencias nos referimos sintéticamente seguidamente.

En relación con el tráfico y la circulación urbano hay que tener presente el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial pues su artículo 7 dispone que corresponde a los municipios, entre otras competencias, la regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, y la regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas; así como la restricción de la circulación a determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales.

Respecto del medio ambiente urbano, son fundamentales dos leyes estatales, sin perjuicio de las leyes autonómicas en la materia. Por un lado, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, reconoce competencias a las entidades locales en la materia, que deben adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las previsiones de dicha ley y a sus normas de desarrollo. También establece determinadas obligaciones para los municipios con población superior a 100 000 habitantes y las aglomeraciones urbanas, como la de disponer de instalaciones y redes de evaluación, informar a la población sobre los niveles de contaminación y calidad del aire o elaborar planes y programas para el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire.

Por otra parte, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, prevé que, en 2050, exista un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO²; y establece la obligación de los Municipios de más de 50 000 habitantes y de los territorios insulares de impulsar planes de movilidad urbana sostenible coherentes con los planes de calidad del aire, que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad.

Además, aunque el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico, sí puede incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas como las relativas a la concreción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que se ampara en los apartados 13 y 23 del artículo 149.1 de la Constitución (SSTC 141/2014 y 75/2018). Con este alcance, pueden ahora invocarse los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible que relaciona el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y que, en la letra f) del apartado 3, se refiere a las políticas públicas que garanticen “la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en 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”.

Por ello, se ha puesto de manifiesto que el establecimiento de estándares urbanísticos destinados a garantizar el aparcamiento, como hacia la legislación urbanística del pasado siglo, fomenta el uso del transporte individual en detrimento del transporte público y, por ello, se defienden medidas que limiten o restrinjan el empleo de los automóviles particulares. De igual forma, resulta claro que el modelo de ciudad por el que se opte influye en la movilidad. Desde esta perspectiva, Agoués Mendizábal (2009, p. 46) se refiere al principio de movilidad sostenible, que debe inspirar al planeamiento urbanístico a través de tres elementos pilares: la clasificación

y la calificación, que determinarán el suelo que va a ser objeto de transformación urbanística y el uso al que va a destinarse ese suelo; los estándares urbanísticos relativos a la densidad edificatoria que establecerán la intensidad en la ocupación de los suelos; y las reservas de suelo para infraestructuras de comunicación.

Por último, cabe traer a colación que, como ha aportado Fortes Martín (2023, p. 21), en la LBRL no se ha incluido alusión alguna a la prestación de un eventual “servicio de movilidad urbana”. Para este autor la movilidad urbana, debe ser considerada como un servicio público local reservado a las Administraciones locales, de igual modo que el artículo 86.2 LBRL hace con el transporte público de viajeros. No obstante, la imposición de un servicio público municipal obligatorio podría plantear dificultades, en cuanto a obligaciones, para los Municipios. Además, la indefinición y el carácter etéreo que ha venido caracterizando el término “movilidad sostenible” generaría vacíos normativos. Diferente es que se encomiende a los Ayuntamientos el fomento y creación de nuevos servicios de movilidad urbana sostenible como sistemas de alquiler de bicicletas o plataformas de vehículos compartidos.

4 EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL TRANSPORTE COMO SERVICIO PÚBLICO

El sector de los transportes también está sujeto a las libertades y principios que rigen la Unión Europea. Las libertades de establecimiento y de circulación de los servicios y actividades de transporte persiguen garantizar que los transportistas de cualquier Estado miembro realicen servicios de transporte interior con sujeción a las mismas reglas y requisitos que los transportistas nacionales.

Del mismo modo, las reglas de la libre competencia, como máxima expresión del sistema de economía de mercado, presiden las relaciones económicas intracomunitarias, y también la ordenación interna del transporte. Pero, sin perjuicio de lo anterior, es importante

advertir que es el único sector que el Derecho europeo vincula con el concepto de servicio público. El artículo 93 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea C 83/47 de 30 de marzo de 2010) como antes el artículo 73 del Tratado de Roma subraya que son “compatibles con los Tratados las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público”.

Y este reconocimiento determina un régimen jurídico peculiar. Dos muestras de estas especialidades son, por un lado, que la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, no es aplicable a los servicios en el ámbito del transporte —artículo 2.2.d); y, por otro lado, que la prestación de servicios de transporte de viajeros se rige por el Reglamento (CE) n° 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70, del Consejo.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha precisado que el alcance de los “servicios en el ámbito del transporte” excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios incluye “no sólo toda actividad física de desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro por medio de un vehículo, aeronave o embarcación, sino también cualquier servicio ligado a dicha actividad de forma inherente” (STJUE, sala segunda, de 15 de octubre de 2015 (asunto C-168/14, *Applus Service*)).

Este mismo criterio se ha aplicado para resolver el conflicto suscitado con las plataformas digitales en el sector en lo que genéricamente se conoce como económica colaborativa o más concretamente movilidad colaborativa que ha ocasionado especiales problemas en España con el régimen jurídico del arrendamiento

de vehículos con conductor. La STJUE (Gran Sala), de 20 de diciembre de 2017, (Asociación Profesional Élite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981), concluye que el servicio de intermediación que presta Uber forma parte de un servicio global cuyo elemento principal es el transporte y, por tanto, no responde a la calificación de “servicio de la sociedad de la información” sino a la de “servicio en el ámbito de los transportes”.

En consecuencia, no está incluido en el ámbito del artículo 56 TFUE, relativo a la libre prestación de servicios en general, sino en el del artículo 58 TFUE, apartado 1, específico para el sector, que establece que “la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes”. Además, el Tribunal de Justicia recuerda que

los servicios de transporte urbano no colectivo y los servicios indisolublemente vinculados a ellos, como el servicio de intermediación controvertido en el litigio principal, no han dado lugar a la adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de normas comunes u otras medidas sobre la base del artículo 91 TFUE, apartado 1.

Por tanto, corresponde a los Estados su regulación en el marco de los principios comunitarios de general aplicación. (Sobre movilidad colaborativa, puede verse CARBONELL PORRAS, 2019, p. 273 ss.).

5 LA PREVISIBLE APROBACIÓN DE UNA LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE LARGO TIEMPO ESPERADA

5.1 GENERALIDADES

La elaboración por el Gobierno de la nación de una ley de movilidad sostenible está prevista en diferentes leyes desde hace

tiempo: concretamente en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera (disposición adicional séptima), en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (disposición adicional decimonovena) y en la ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (disposición final octava). Pero en la presentación de un proyecto de ley se demoró hasta enero de 2023, aunque caducó por la convocatoria de elecciones. Tampoco han prosperado las distintas proposiciones de ley que han presentado diversos grupos parlamentarios: en 2007, Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya Verds (122/000224) y en 2009 del Esquerra Republicana Izquierda Unida Iniciativa per Catalunya Verds (122/000037).

El mecanismo europeo de recuperación, transformación y resiliencia “Próxima Generación UE”, *Next Generation EU*, y, en su desarrollo, en el plan español de recuperación, transformación y resiliencia, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, presta atención a esta materia, concretamente en los componentes 1, “Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos”, y 6, “Movilidad sostenible, segura y conectada”, que han dado un nuevo impulso a la elaboración de una ley de movilidad sostenible. Este nuevo proyecto de ley ha sido publicado en el Boletín Oficial de la Cortes Generales, Congreso de los Diputados el 23 de febrero de 2024, aunque su tramitación parece estancada con el debate de las enmiendas.

Quizá por las dudas que suscita su complejidad por la amplia regulación que realiza de materias diversas y el alcance de las competencias estatales al respecto. Con este alcance la disposición final octava dispone que la ley se dicta conjuntamente al amparo de los siguientes títulos competenciales estatales del artículo 149.1 de la Constitución: regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (1º); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13º); las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas

y el procedimiento administrativo común (18°); la legislación básica sobre protección del medio ambiente (23°); y las bases del régimen minero y energético (25°).

Pero también se invocan los títulos relativos a la legislación laboral, el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica y puertos y aeropuertos de interés general, en relación con concretos preceptos. En esta línea, el artículo 149.1.21.^a de la Constitución relativo a los ferrocarriles y los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma y el tráfico y circulación de vehículos a motor, justificaría la aprobación del título III, sobre la planificación y la gestión de infraestructuras y de servicios de transporte, el título VI, relativo a la mejora de la competitividad en el transporte de mercancías y la logística, y algunas disposiciones adicionales. Recientemente se ha reactivado la tramitación parlamentaria de este proyecto de ley y el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 25 de junio de 2025, publica el informe de la ponencia sobre el proyecto de ley. Parece que, ahora sí, podría aprobarse próximamente, lo que justifica unos breves apuntes respecto de su contenido.

El proyecto es un texto complejo y amplio, con una exposición de motivos de más de veinte páginas, que consta de ciento nueve artículos –estructurados en un título preliminar y ocho títulos–, once disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, once disposiciones finales, dos anexos, y modifica siete leyes (la de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, la de haciendas locales, el Estatuto de los Trabajadores, la de ordenación de los transportes terrestres, la de carreteras, la del sector ferroviarios y la de navegación aérea).

5.2 OBJETIVOS, PRINCIPIOS Y DERECHO A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

Según su artículo 1 el objeto de la Ley es establecer las condiciones necesarias conformar un sistema de movilidad

sostenible, justo e inclusivo, que se concibe como un instrumento para lograr una mayor cohesión social y territorial, contribuir a un desarrollo económico resiliente y alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y otros contaminantes y mejora de la calidad del aire. A tal fin, se pretende:

- a) establecer los principios generales que permitan el desarrollo de un sistema integrado de movilidad para todos los ciudadanos y las ciudadanas, seguro, sostenible, accesible, inclusivo y digitalizado, a un coste razonable para el usuario y el conjunto de la sociedad;
- b) facilitar la existencia de un sistema de transportes multimodal de mercancías y logística eficiente, sostenible y resiliente;
- c) dotar a las administraciones públicas de los instrumentos necesarios para la implantación y desarrollo de este sistema integrado de movilidad;
- d) fortalecer los mecanismos de coordinación, cooperación y transparencia en el diseño y gestión de las políticas públicas de infraestructuras, transporte y movilidad;
- e) establecer un modelo de participación de la Administración General del Estado en la financiación del transporte urbano que se rija por los principios de igualdad, estabilidad, certidumbre y proporcionalidad.

Se reconoce un derecho a la movilidad sostenible que, de acuerdo con el artículo 4, es el

derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas a disfrutar de un sistema de movilidad sostenible y justo en los términos establecidos por la ley, que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades personales, empresariales y comerciales y atienda las necesidades de las personas menos favorecidas y de

las zonas afectadas por procesos de despoblación, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad cotidiana.

Las Administraciones públicas deben facilitar este derecho a un sistema de movilidad, que se define como

un conjunto de infraestructuras, modos de transporte y servicios que faciliten los desplazamientos de las personas y el transporte de las mercancías). Este sistema constituye un elemento esencial para mejorar la calidad de vida de las personas y sus oportunidades de progreso en relación con el acceso al empleo, la formación, los bienes y servicios, la cultura, el ocio y las demás actividades cotidianas. A tales efectos, el sistema deberá ser eficaz, seguro, asequible, eficiente, accesible, socialmente inclusivo y respetuoso con la salud y el medioambiente, integrando además soluciones digitales para facilitar estos objetivos.

Las Administraciones pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán ajustarse a los principios rectores que relaciona el artículo 5 y que son:

- 1) seguridad de las personas y del sistema de movilidad en su conjunto, lo que incluye la seguridad operacional, la seguridad vial, la seguridad contra actos ilícitos, la seguridad sanitaria y la ciberseguridad;
- 2) cohesión social y territorial, de modo que la planificación de las políticas de movilidad favorezca la integración económica y social de las personas con independencia de su lugar de residencia;
- 3) igualdad de trato y no discriminación de las personas por cualquier circunstancia social, y en particular por razón de sexo, edad, discapacidad, origen racial o étnico, orientación sexual o identidad de género o situación socioeconómica;

- 4) sostenibilidad ambiental, social y económica, especialmente deberán velar por la salud de las personas, por su bienestar y calidad de vida, reduciendo las emisiones que afectan al medioambiente, a la calidad del aire y al ruido; fomentar una transición justa a los nuevos modelos de movilidad, con condiciones de trabajo dignas y con una formación adaptada, velando por la equidad económico-social; priorizar la descarbonización, la eficiencia energética y el respeto al entorno natural y urbano; y reorientar las prioridades de inversiones en infraestructuras de transporte, basándolas en criterios de racionalidad y proporcionalidad y en particular prestando especial atención a la movilidad cotidiana, el medioambiente y la salud, la intermodalidad, la tecnología, la seguridad y la conservación de las infraestructuras, para el mejor aprovechamiento de las infraestructuras existentes y los recursos públicos;
- 5) servicio al desarrollo económico sostenible nacional y a la mejora de la productividad y resiliencia de la actividad económica, la producción industrial y distribución de bienes de consumo, respetando el principio de neutralidad competitiva;
- 6) digitalización, como herramienta para mejorar la adecuación del sistema a las necesidades de la ciudadanía y del sector productivo de la manera más eficiente posible;
- 7) accesibilidad universal, pues los sistemas de transportes y movilidad deberán concebirse y proyectarse desde el origen de forma que sean comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en la mayor extensión posible, en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible;
- 8) resiliencia del sistema de transportes, que deberá ser flexible y adaptable al cambio, dinámico y coordinado entre los

distintos modos de transporte y niveles de Administración Pública, con una visión integrada desde el punto de vista de la gestión de infraestructuras;

- 9) cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España, en particular los relativos a la preservación del clima, la conservación de la biodiversidad y la calidad ambiental, la política y normativa europea sobre esta materia, los planes y estrategias desarrollados para el cumplimiento de los objetivos fijados, y los estándares y clasificaciones que, sobre los distintos modos, servicios, recursos y prioridades, se establezcan en relación con la sostenibilidad;
- 10) transparencia, sensibilización y participación ciudadana, de forma que las políticas públicas de movilidad, de personas y de mercancías, respondan a un enfoque integrador, basado en un modelo de gobierno abierto, en el que la transparencia y claridad en las comunicaciones, la sensibilización, la participación y la colaboración sean principios informadores del proceso de toma de decisiones, e involucren a la toda la ciudadanía, actores públicos y privados, sectores productivos y territorios interesados, situando al ciudadano y ciudadana en el centro de las decisiones;
- 11) fomento de la ciudad de proximidad, con el fin de avanzar hacia ciudades con menor impacto ambiental y mejor calidad de vida, minimizando el número de desplazamientos habituales necesarios y acortando su longitud, disminuyendo los impactos ambientales.

5.3 PRINCIPALES ACCIONES PARA UNA MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

El proyecto de ley se alinea con la normativa actualmente vigente, las leyes 34/2007, de calidad del aire y protección de la

atmósfera, la Ley 2/2011, de economía sostenible, y la Ley 7/2021, de cambio climático, que ya contemplan diversas medidas para una movilidad urbana sostenible como son: el establecimiento de zonas de bajas emisiones en los municipios de más de 50.000 habitantes, que son las áreas territoriales en las que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones; la instalación de puntos de recarga para los vehículos eléctricos que requiere el proceso de descarbonización; o los planes de movilidad urbana, que continúan siendo uno de los principales instrumentos de la movilidad sostenible. El proyecto de ley diferencia los planes de movilidad sostenible de las entidades locales y los planes de movilidad sostenible simplificados de entidades locales [art. 2.1.ñ)].

Los primeros se definen como instrumentos de planificación que recogen un conjunto de actuaciones dentro de un determinado ámbito territorial cuyo objetivo es implantar modelos de movilidad y formas de desplazamiento con menor impacto ambiental, como el transporte público, los servicios de movilidad compartida y colaborativa, y la movilidad activa. Y los segundos como instrumentos de planificación de la movilidad concebidos para los municipios de menos de 50 000 habitantes que, sin incluir necesariamente el contenido completo de un plan de movilidad sostenible, permitirán de manera ágil y sencilla realizar un diagnóstico y adoptar las medidas específicas para fomentar una movilidad con menor impacto ambiental que mejor se adapten a la situación específica del municipio correspondiente [art. 2.1.o)]. El carácter obligatorio o no de los otros planes de movilidad sostenible queda a elección de las Comunidades Autónomas que podrán requerirlo a los Municipios que no cumplan el anterior criterio poblacional, así como a las entidades supramunicipales con competencias en urbanismo, transportes o planificación territorial, y las agrupaciones de municipios, lo hagan.

Por otra parte, en línea con los objetivos y principios del proyecto, las Administraciones públicas deben incentivar y promover

sistemas de movilidad sostenible, y establece la siguiente prelación de medios y modos de movilidad:

- a) la movilidad activa, primando especialmente la movilidad a pie, la movilidad de las personas con discapacidad o movilidad reducida que transitan por las zonas peatonales en aparatos autorizados, así como la movilidad en bicicleta o ciclo;
- b) el transporte público colectivo;
- c) los modelos de movilidad de alta ocupación que supongan un beneficio en términos de reducción de externalidades, ocupación del espacio público u otros; y, respecto del vehículo privado, los que incorporen tecnologías que supongan menores emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, así como los que supongan menor ocupación del espacio público.

Los criterios de una movilidad sostenible en el ámbito urbano deben potenciarse desde la ordenación urbanística y la planificación de infraestructuras, mediante el desarrollo de modelos territoriales y urbanos de proximidad a través de una planificación urbana que fomente ciudades compactas y con usos mixtos del suelo, la proximidad de las personas a las actividades, servicios lugares de trabajo, de ocio... y los servicios de transporte urbanos. A tales fines, la planificación del espacio urbano tenderá a reforzar el papel de las calles, plazas y demás elementos estructurales como espacios clave para la vida y las relaciones sociales, mediante las actuaciones que refiere el artículo 30: reparto equilibrado del espacio urbano entre la movilidad motorizada y no motorizada; fomento de la movilidad activa a pie y en bicicleta o ciclo, entendiéndola como un elemento esencial de la movilidad cotidiana; mejora de la accesibilidad, eliminando barreras arquitectónicas y acomodando el espacio urbano a las necesidades de los diferentes colectivos, en particular de las personas más vulnerables o con discapacidad o movilidad reducida;

y creación de entornos escolares y de formación seguros, saludables y sostenibles.

Por último, se prevén medidas para la financiación de la movilidad sostenible, concretamente la creación por la Administración General del Estado de un Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible; y un nuevo hecho imponible para la percepción de una tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local respecto de la circulación de determinados vehículos en las zonas de bajas emisiones.

REFERENCIAS

AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen. El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible. En: **Revista Vasca de Administración Pública**, Bilbao, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, n.º 84, p. 17-52, 2009.

CARBONELL PORRAS, Eloisa. El principio de supletoriedad. En: BAÑO LEON, José María (Coord.). **Memorial para la reforma del Estado**: estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado. t. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016. p. 1.643-1.665.

CARBONELL PORRAS, Eloisa. La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de las personas y cosas en las ciudades. En: BOIX PALOP, Andrés; MARZAL RAGA, Reyes (Ed.). **Ciudad y movilidad**: la regulación de la movilidad urbana sostenible. Valencia: Ed. Universidad de Valencia, 2014a. p. 91-105.

CARBONELL PORRAS, Eloisa. La supletoriedad del derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional. En: **Revista de Administración Pública**, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n.º 143, p. 189-209, 1997.

CARBONELL PORRAS, Eloisa. Las competencias locales diez años después de la LRSAL. En: **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, Madrid, Ed. Instituto Nacional

de Administración Pública, n.º 19, p. 8-28, 2023.

CARBONELL PORRAS, Eloisa. **Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera**. Madrid, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba y de la Universidad Complutense de Madrid, 1993.

CARBONELL PORRAS, Eloisa. Servicios de movilidad colaborativa: modalidades y diferencias de régimen jurídico. En: **Anuario Aragonés de Gobierno Local 2018**, Zaragoza, Ed. Institución Fernando el Católico, p. 273-320, 2019.

CARBONELL PORRAS, Eloisa. Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. En: **Revista Vasca de Administración Pública**. Bilbao, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Número especial en recuerdo y homenaje al Profesor Demetrio Loperena, n.º, 99/100, p. 765-782, 2014b.

CARBONELL PORRAS, Eloisa. Transporte urbano y movilidad. En: MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.). **Tratado de derecho municipal**. Tomo II. Madrid: Iustel, 2011. p. 2.275-2.346.

CARBONELL PORRAS, Eloisa; CANO CAMPOS, Tomás. **Los transportes urbanos**. Madrid: Iustel. 2006.

CASADO CASADO, Lucía. Las competencias ambientales de las entidades locales luces y sombras tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. En: **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Pamplona, Ed. Thomson Reuters, n.º 32, p. 201-283, 2015.

COMISIÓN EUROPEA. Libro blanco: la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad. 2001.

COMISIÓN EUROPEA. Libro verde: hacia una nueva cultura de la movilidad urbana. 2007.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas.

En: **Revista de Administración Pública**, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n.º 89, p. 7-60, 1979.

ESPAÑA. Congreso de los Diputados. XIV legislatura. 2024. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Serie A, Proyectos de Ley, núm. 9-1, de 23 de febrero.

ESPAÑA. Gobierno de España. Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030. 2021.

ESPAÑA. Gobierno de España. Estrategia Española de Movilidad Sostenible y los Gobiernos locales. 2010.

ESPAÑA. Gobierno de España. Estrategia Española de Movilidad Sostenible. 2009.

FORTES MARTÍN, Antonio. Los gobiernos locales ante el proceso de descarbonización de la movilidad urbana. En: **Cuadernos de Derecho Local**, Madrid, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, n.º 61, p. 14-54, 2023.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y CARANDE, Eduardo. El servicio público de los transportes urbanos. En: **Revista de Administración Pública**, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n.º 17, pág. 53-87, 1953.

RUIZ MAGAÑA, Inmaculada. **Turismo sostenible, desarrollo rural y despoblación**. Madrid: Iustel. 2024.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Informe especial: reducción de las emisiones de dióxido de carbono procedentes de turismo. 2024.

Recebido em: 28-7-2025

Aprovado em: 22-8-2025