

COMUNICACIÓN A LA PONENCIA “NUEVOS RETOS EN MATERIA DE EFICIENCIA ENERGÉTICA EN ESPAÑA”.

TÍTULO: RETOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA RELATIVOS AL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD.

AUTOR: Juan Antonio Cañete Sánchez, Técnico de Administración General del Excmo. Ayuntamiento de Málaga, Doctorando en Ciencias Jurídicas por la UMA.

EMAIL: juan.escotz@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN.

El concepto de movilidad sostenible es reciente, nace en un contexto internacional, primero en la ONU y luego en la Unión Europea partiendo de dos pilares fundamentales, por un lado el derecho a la libre circulación de personas y mercancías, y por otro la sostenibilidad como objetivo primordial del Medio Ambiente y que se ha convertido en el paradigma de todas las políticas públicas. Varios derechos fundamentales están relacionados con la movilidad; el derecho a la vida, la libertad personal y la libertad de circulación por el territorio nacional, y la intimidad personal y familiar, así como otros principios rectores como el medio ambiente y desarrollo sostenible, la salud y la cohesión social.

El medio ambiente urbano, tiene mucho que ver con la movilidad, que es uno de los medios para alcanzar el desarrollo sostenible entendido como *“deber de los poderes públicos de compatibilizar el desarrollo de la actividad económica y mejorar así el nivel de vida, ingrediente de la calidad sino sinónimo de esta” (STC 102/95 de 26 de junio)*. Como dice Martínez Nieto, *cualquier sociedad bien gobernada debe aspirar a la sostenibilidad ya que de ello depende la calidad de vida, la estabilidad social y el desarrollo económico.*¹ La movilidad es un claro ejemplo del avance de la sociedad al que el ordenamiento jurídico no le ha dado tiempo a darle cobertura o por lo menos una cobertura sistemática y coherente para ser eficaz, y es que si observamos el artículo 149.1.21 de la Constitución Española, no habla de movilidad sino de transporte y tráfico, al igual que la ley de tráfico hasta sus últimas reformas, ello es así porque en el momento histórico en el que

¹ MARTINEZ NIETO, A. “Aspectos jurídicos de la movilidad sostenible” *Diario La Ley*, N° 8429, Sección Tribuna, 26 de Noviembre de 2014, Año XXXV, Editorial LA LEY 8328/2014.

nacieron sólo existía el vehículo motorizado y el peatón como formas de desplazamiento. No existe por lo tanto un concepto jurídico unívoco de movilidad, ni es un título competencial propio,² partiendo de dos pilares fundamentales a nivel internacional, por un lado el derecho a la libre circulación de personas y bienes (art. 13 Declaración Derechos Humanos de la ONU, art. 91 a 100 Tratado Funcionamiento de la Unión Europea), y por otro de la sostenibilidad como objetivo prioritario del Medio Ambiente y de todas las políticas públicas, emerge el concepto de movilidad sostenible unido a la accesibilidad universal, como el derecho que obliga a los poderes públicos a poner a disposición de la colectividad un sistema de transporte e infraestructuras, así como un diseño del espacio público accesible para todos, que garantice el acceso al mismo para desplazarse sin dificultades y también a los espacios privados (artículo 5.a y b Texto Refundido Ley del Suelo 7/2015).³ Otra definición desde el punto de vista estrictamente de capacidad deambulatoria, es el derecho a elegir el lugar por donde puede libremente moverse una persona, para acceder a los espacios públicos y también a los privados.⁴ Al incorporarse la sostenibilidad, la movilidad abarca un campo más amplio que el de tráfico, se diferencian tanto en el objeto como en sus fines, el tráfico es la actividad encaminada a obtener un mayor rendimiento de las vías del tráfico rodado existentes⁵, su fin es por tanto, la fluidez y seguridad vial mientras que la movilidad es la combinación de los distintos medios de transporte (incluyendo los no motorizados) para hacer una ciudad sostenible, con un claro objetivo de calidad de vida a través de reducir tiempos de recorrido, contaminación y congestión. Recoge todos los derechos de los distintos usuarios relacionados con la movilidad (peatones, y conductores de vehículos no motorizados y motorizados, deportistas, y los usuarios de viviendas que no deben sufrir ruidos ni contaminación, y debe garantizarse el acceso a las mismas).

Las Comunidades Autónomas han estado legislando en materia de movilidad sostenible, abriendo camino y desarrollando el ámbito competencial de la movilidad, como así se ha venido haciendo en base a la competencia exclusiva en transporte intracomunitario de acuerdo con el art. 148.1.5ºCE, y otras compartidas con el Estado,

¹ MOREU CARBONEL, Elisa. "Reflexiones sobre el papel del derecho para la movilidad sostenible" Ciudad y Movilidad. Andrés Boix Palop. Ed. Universidad Valencia. 2014. Pag. 82

³ Respecto de la libre circulación como derecho subjetivo prestacional, véase GUILLÉN LÓPEZ, E. "Perspectiva Constitucional de la Movilidad urbana", Ciudad y Movilidad, Andrés Boix Palop, Editorial Universidad de Valencia. 2014

⁴ GOIZUETA VÉRTIZ, J. "El derecho a la libre circulación en la Constitución Española", Ed. Tirant lo Blanch, 2007.

⁵ VALDÉS, A. "Ingeniería de tráfico", Ed. Dosat. 1982

por ejemplo la Ley 9/2003, de 13 de junio de la movilidad de Cataluña, la Ley 6/2011, de 1 de abril de Movilidad en la Comunidad Valenciana, o el anteproyecto de Ley Andaluza de Movilidad Sostenible, que supone un avance en la eficacia de los derechos, medidas y acciones al prever que las personas afectadas podrán reclamar en vía administrativa o judicial la aprobación de los planes de movilidad sostenible en sus plazos y la ejecución de acciones contenidas en los mismos (art. 5 del anteproyecto).

La anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa estatal aprobada posteriormente, debiendo adaptarse aquella a la normativa básica. El ámbito del transporte urbano -competencia exclusiva de las CC.AA.- puede verse transversalmente afectado por la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente. **(STC núm. 174/2013, de 10 de octubre que declaró constitucionales los preceptos de la Ley de Economía Sostenible relativos a los planes de movilidad sostenible).**

El Estado tiene competencias exclusivas sobre legislación Básica de protección del Medio Ambiente (artículo 149.1.23º CE), Transporte por más de 1 Comunidad Autónoma; Tráfico y circulación de vehículos a motor (Art. 149.1.21º CE) y Bases del régimen minero y energético (Artículo 149.1.25CE), en base a los cuales ha aprobado la Ley de Economía Sostenible 2/2011 cuya Disposición Adicional 19ª, obliga al Gobierno a presentar un proyecto de ley de movilidad sostenible, y la vigente Ley de Tráfico (TRLT 6/2015) , entre otras.

En cuanto a los municipios, su influencia en la reducción de la contaminación a través de la movilidad es muy importante, el artículo 25.2.g) LBRL tras su reforma por la Ley 27/2013, 27 diciembre, introduce (como lo había hecho antes la normativa autonómica andaluza) por primera vez a nivel de legislación estatal como competencia, la movilidad, segregada del tráfico, como concepto más amplio que abarca la movilidad no motorizada (bici, peatones). El artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye competencias propias de los municipios, la ordenación de la movilidad y accesibilidad de las personas y vehículos en las vías urbanas, así como el transporte público de viajeros. La Ley de Autonomía Local de Andalucía 5/2010 de 11 de junio, desarrolla esta previsión en el artículo 9.8º,10º y 13º. De acuerdo con lo expuesto, los Ayuntamientos andaluces ejercen su competencia sobre ordenación de la **movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas, así como medio ambiente urbano según lo dispuesto en las leyes** (estatales y autonómicas). Conviene detenerse

en las restricciones al tráfico motorizado por motivos relacionados con la protección del medio ambiente y el patrimonio histórico. (artículo 7.g) del vigente Texto Refundido de la Ley de Tráfico aprobado por RD Leg. 6/2015, de 30 de octubre).

Se trata de medidas de restricción del tráfico sin perjuicio del respeto a derechos fundamentales que pudieren verse afectados. La reducción de la contaminación atmosférica es un mandato dirigido a los poderes públicos recogido en los artículos 3.3 Ley del Suelo 7/15, en relación con el artículo 7.G Ley de Tráfico RD Leg 6/2015- y el artículo 16 apartados 4 a 6 de la Ley 34/2007 de Calidad del Aire. ⁶

De acuerdo con el artículo 2.e) del Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire en Andalucía, se entiende por contaminación atmosférica la presencia en la atmósfera de sustancias introducidas directa o indirectamente por la actividad humana, que pueda tener efectos nocivos o que impliquen molestia grave o riesgo para la salud de las personas o el medio ambiente en su conjunto. Los municipios andaluces y la Junta de Andalucía pueden hacer uso de esta potestad de protección del aire, para reducir la contaminación, a través de los siguientes instrumentos:

a) Aprobando **planes de mejora de la calidad del aire**.

b) Adoptando **medidas de restricción total o parcial del tráfico**, incluyendo restricciones a los vehículos más contaminantes, a ciertas matrículas o vehículos concretos, y a ciertas horas o zonas, bien para proteger monumentos o espacios de valor histórico-artístico, evitando que el tráfico de vehículos pesados junto al patrimonio histórico pueda producir un impacto negativo o incluso su destrucción, o bien adecuando la intensidad del tráfico a la calidad del aire de las distintas zonas para evitar la superación de estándares de calidad del aire y del ruido. (arts. 4 y 25 Decreto 239/2011 de Andalucía, en relación con los artículos 4 y 16 de la Ley 34/07 estatal de calidad del aire).

⁶ “Carmena endurece las restricciones al tráfico en días de alta contaminación” <http://www.madridactual.es/20150917696664/carmena-endurece-las-restricciones-al-traffic-en-dias-de-alta-contaminacion>; “Las restricciones al tráfico podrían volver a activarse si crece la contaminación” <http://www.europapress.es/madrid/noticia-restricciones-traffic-podrian-volver-activarse-si-crece-contaminacion-20151116183226.html>; “Las restricciones al tráfico por la contaminación también afectarán a las motos” <http://www.publico.es/sociedad/restricciones-al-traffic-contaminacion-madrid.html>

c) El órgano ambiental competente podrá requerir a los titulares de instalaciones generadoras de olores molestos para que identifiquen y cuantifiquen las sustancias generadoras de molestias por olores, así como para que implanten las **medidas correctoras adecuadas**, artículo 19 del Decreto 239/2011 de Andalucía.

Así mismo, la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que lo origine (entre los que está el vehículo), que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, es contaminación acústica de acuerdo con la Ley Andaluza de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, pudiendo los municipios hacer uso de los siguientes instrumentos cuando el emisor acústico sea el tráfico; **elaborar mapas de ruido, y declarar zonas acústicamente saturadas**, por no cumplirse los objetivos de calidad aplicables, en las que se deberán elaborar planes zonales específicos (artículos 25 , 26 y 75.1 de la Ley 7/2007, de 9 de julio), que podrán incluir, entre otras medidas correctoras, la señalización de zonas o vías en las que no puedan circular determinadas clases de vehículos a motor o deban hacerlo con restricciones horarias, así como establecer limitaciones de velocidad, sentidos de circulación, instalar medidas de calmado del tráfico.

2.- RETOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA RELATIVOS AL TRANSPORTE Y LA MOVILIDAD EN ESPAÑA.

Uno de los elementos para conseguir un desarrollo urbano sostenible, es la eficiencia energética, (gastar menos recursos naturales y que los que se gastan produzca más energía), para ello, es necesario enfrentarse a los siguientes retos en el ámbito del transporte y la movilidad, en nuestro país:

1) Reducir la necesidad del uso indiscriminado del vehículo privado: hacia la Ciudad Compacta.

El uso racional y eficiente del suelo y de los recursos naturales pasa por la regeneración de la ciudad existente (artículo 3 Ley del Suelo 7/2015), superando el modelo de ciudad difusa o dispersa de urbanización extensiva, y nuevos desarrollos inmobiliarios en el extrarradio que es insostenible.⁷

⁷ AUKEN, M. “*informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derecho individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario.*” Comisión de peticiones de la UE 20.02.09



CIUDAD COMPACTA:

- Menor ocupación del suelo
- Dotaciones suficientes y mezcla de usos
- Política de proximidad evitar desplazamientos innecesarios y consumo de energía contaminante.
- Restricción del vehículo privado no sostenible y favorecer la accesibilidad universal al transporte público.
- Regenerar la ciudad existente y favorecer la socialización

CIUDAD DIFUSA:



- Mayor ocupación del suelo y consumo Recursos Naturales.
- Mayor uso del vehículo privado y grandes vías urbanas que afectan a la biodiversidad
- Mayor gasto energético, más contaminación y costes mantenimiento.

Se trata de consumir sólo el suelo idóneo y necesario para la expansión natural que obedezca a una demanda real, favoreciendo la diversidad de usos y la autosuficiencia de los barrios para reducir el consumo de energía reduciendo desplazamientos innecesarios. Para conseguir el objetivo es preciso:⁸

a) La reutilización de suelos ocupados por usos obsoletos y bien comunicados en áreas próximas a la centralidad de los núcleos de población, fomentando áreas con densidad suficiente para hacer viables los sistemas de transporte,

b) Reorientar el uso de las infraestructuras existentes para aumentar su capacidad:

- Antes que un 2º o 3º anillo de circunvalación de las ciudades, que provoca efecto barrera en la biodiversidad, se debe apostar por ampliar los carriles de la autovía existente convirtiéndola en una vía urbana de mayor capacidad,
- Rediseñar las secciones de vías urbanas suprimiendo medianas y añadiendo carriles bici o aceras. Establecer un nuevo reparto del espacio destinado a la movilidad, diferenciando la motorizada de la no motorizada, garantizando el transporte público colectivo y la buena accesibilidad peatonal y en bicicleta.

c) Incorporar la sociedad del conocimiento y las ventajas de las nuevas tecnologías a la movilidad y el transporte, instalando:

- Semáforos inteligentes que coordinan en función del uso de las vías por el tráfico,

⁸ RUEDA, S. “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”. 2009. Disponible en: habitat.aq.upm.es

- Puntos de información del tráfico en tiempo real que mejoran los tiempos de recorrido planificando el aparcamiento y por tanto reduciendo la combustión,
- Promover las “smart cities”, mediante sistema de gestión de información del tráfico que puedan darla a conocer en tiempo real para que el usuario pueda optimizar su desplazamiento. Puede llegar a fomentarse la especialización de usos de los viales y espacios destinados a la movilidad, estableciéndose unas redes de comunicación que incrementen el contacto humano, red de itinerarios peatonales haciendo aceras continuas y eliminando mobiliario urbano mal ubicado, establecerse unos estándares de anchura mínima de aceras en 2,5 metros y si no se puede que se trate de una plataforma única de circulación de vehículos a zonas 10, 20 o 30 con prioridad peatonal. Una red de carriles bici que surque el entorno construido de viales principales y no sólo los secundarios, segregados del tráfico motorizado y del peatonal, fomentando la intermodalidad con aparcamientos seguros y sistemas de bicicletas pública.

d) Planificar una política de aparcamientos con medidas disuasorias al uso del vehículo particular, canalizando el uso del coche sólo para los viajes en los que realmente son más útiles, conectados con un intercambiador donde puedan continuar su viaje mediante red peatonal, de bicicletas, o estaciones de transporte colectivo. (Si el aparcamiento en destino es fácil para el conductor del vehículo se seguirá utilizando generalizadamente el vehículo de motor, por ello una reserva de aparcamientos para residentes como prioritario sería una buena medida disuasoria).⁹

e) El fomento de medios de transporte limpios como la bici, los itinerarios peatonales, y aparcamientos con recarga de energía de vehículos propulsados por energías limpias, junto con la localización de intercambiadores modales del transporte (intermodalidad), y reducción de costes asociada a infraestructuras de gran capacidad (art. 93 Ley Economía Sostenible 2/11). El ahorro de energía y de contaminación generados, así como el cambio social y mental que subyace, permite afrontar con más garantías la incertidumbre y las perturbaciones asociadas al Cambio Global.¹⁰

⁹ CALVO SALAZAR, M. “*Movilidad sostenible en nuestras ciudades*”. Universidad de Sevilla. 2013

¹⁰ MORALES CARBALLO, L. “*La movilidad ciclista como factor de sostenibilidad: breve análisis de su emergencia en la ciudad de Sevilla*”. *Habitat y sociedad*, N.º. 2, 2011 (Ejemplar dedicado a: Nueva cultura del territorio), págs. 109-130

f) Revisión de la normativa urbanística y del sistema de planeamiento a favor de la liberalización de usos y procedimientos más ágiles que duren menos tiempo en aras de la seguridad jurídica. En el modelo anglosajón no existe esa rigidez de usos, hay una cultura gestora del suelo con otra mentalidad, se confía en el empresario para la implantación de una infraestructura a cambio de explotar la rentabilidad económica de la misma y de la unidad territorial sobre la que proyecta su influencia, se trata del “statutory undertaker” o “developer” como la más clara manifestación de un modelo de urbanismo concertado, acuerdos con empresarios para confiarles la implantación de ciertas infraestructuras de forma que hicieran rentable dicha explotación, un modelo flexible basado en la confianza en el sector privado para crear verdadero mercado de las infraestructuras, necesitaba como premisa la determinación de la “operational land”, o localización de las obras y dotaciones a financiar por el “statutory undertaker” y su zona de influencia, es decir lo que sería en España la unidad de actuación, pero entendida como área geográfica donde se localizará tanto la actividad ordenadora y de explotación del promotor como el beneficio resultante de la explotación.¹¹

2) Potenciar el transporte público colectivo eficiente, y desplazamientos peatonales y en bicicleta (art. 3.3.f LS 7/15).

Los planes de movilidad sostenible y/o el planeamiento urbanístico, así como la ordenanza municipal de circulación, son los instrumentos para establecer el protagonismo del peatón y del ciclista en la movilidad urbana frente al uso del vehículo de motor que ocupa todo el espacio que se le ponga a su servicio.¹² Deberán intentar minimizar la movilidad motorizada no sostenible y producir un equilibrio en la coexistencia de los distintos medios de transporte.

Aquellas ciudades con buen transporte público ecológico solucionan con eficacia los problemas de movilidad urbana, reducen contaminación, accidentes, y contribuyen al desarrollo económico reduciendo el factor tiempo de recorrido.

3) Disminución de la contaminación atmosférica.¹³

¹¹ RUIZ OJEDA, A. “*London Docklands: una experiencia de financiación privada de dotaciones urbanas y de liberalización de la gestión de suelo.*” Separata del artículo publicado en el número 139 de la Revista de administración pública, enero-abril 1996

¹² CALVO SALAZAR, M. “*Movilidad Sostenible en nuestras ciudades*” Universidad de Sevilla. 2013

¹³ ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE. 2009.

- Los planes de calidad del aire serán vinculantes para el planeamiento territorial y urbanístico de acuerdo con los artículos 26 del Decreto 239/2011, en el mismo sentido los artículos 4, 16 de la Ley estatal 34/07 de Calidad del Aire, acabaremos prohibiendo los vehículos propulsados por diesel o productos derivados del petróleo.
- La lentitud de aprobación del planeamiento, la rigidez del mismo (con frecuencia todo lo no previsto está prohibido sin muchas alternativas), la existencia de multiplicidad de planes, y la consideración como Planes de Movilidad Sostenible de determinados planes de calidad del aire¹⁴, son factores que hacen que la realización de programas específicos por ejemplo el Plan Andaluz de la Bicicleta sean más eficientes que el planeamiento relativo a la movilidad. Un ejemplo de ello, el Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de Málaga, ha llevado cuatro años para elaborar un avance del mismo, cuando en ese tiempo se han realizado una inmensa extensión de carriles bici a través de contratos del sector público y convenio de colaboración con la Junta de Andalucía.
- Contratación Pública: renovación del parque público de vehículos a través de introducir la obligación de los poderes adjudicadores en los contratos de compra de vehículos de transporte, de tener en cuenta la rentabilidad energética y el impacto medioambiental.
- Sostenibilidad económica de infraestructuras del transporte. La implantación de grandes infraestructuras para el transporte deben ser justificadas desde el punto de vista de la demanda y la financiación¹⁵. Así por ejemplo la implantación del metro y tranvía pueden no ser sostenibles desde el punto de vista de la demanda si esta puede ser satisfecha en coste y tiempo razonable con el transporte en autobús. El metro y el tranvía exigen mayores inversiones que la flota de autobuses, con lo que cuesta una línea de metro pueden financiarse una red completa de autobuses.

¹⁴ Art. 101.2 Ley de Economía Sostenible 2/2011, de 4 de marzo.

¹⁵ Art. 22 Ley del Suelo 7/2015

- La especialización de usos del dominio público, como la reserva de carriles para vehículos de alta ocupación tanto del transporte colectivo como privado con 3 o más personas.¹⁶
- Incentivos fiscales a la producción de vehículos no contaminantes. Ya existen incentivos fiscales al uso generalizado del vehículo sostenible, el art. 93.6 de la Ley de Haciendas Locales, respecto del impuesto de vehículos de tracción mecánica, que permite introducir bonificaciones en el impuesto, y el art. 88 para incentivar empresas con planes de movilidad sostenibles. Pero resultan insuficientes, debe incentivarse su producción.

4) Integrar la movilidad sostenible y la planificación sectorial en general en la ordenación del territorio y en la planificación urbanística. Es un hecho la densidad normativa enorme y multiplicidad de planes sectoriales, que invitan a una reforma profunda de la legislación y del sistema de planeamiento, tendente a que la sostenibilidad múltiple (medioambiental, económica, y social) se proteja en un solo instrumento, el de la ordenación del territorio.¹⁷

5) Implantación de medidas de eficiencia energética en los sistemas de alumbrado público y de señalización nocturna de viales y lugares públicos.

3.- A MODO DE CONCLUSIÓN.

En el ámbito del transporte, que es uno de los sectores que más contaminación produce, la principal solución del problema está en la producción de vehículos no contaminantes y cumplir los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, del Protocolo de Kioto y la Cumbre de París sobre el cambio climático. Si solo hubiera vehículos no contaminantes, el problema de la movilidad en las grandes ciudades se reduciría a la congestión y al fomento de estilos de vida saludables. Las estrategias y políticas para fomentar alternativas al uso del vehículo contaminante sólo paliarán el problema, por lo menos servirán para no superar los umbrales en los que se traspase la resistencia de la naturaleza para absorber ese impacto, surgiendo la degradación y consustancialmente la pérdida de calidad de vida.

¹⁶ Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana. Acuerdo Consejo de Gobierno de 5 de mayo de 2011.

¹⁷ Estrategia Española de Movilidad Sostenible. 2009