

Madrid y el dilema (urbano) de la movilidad sostenible en clave jurídica¹

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: LA MOVILIDAD SOSTENIBLE *ON FIRE*.—II. LA ORDENACIÓN URBANA COMO BASE JURÍDICA ESTABLE (E IDÓNEA) PARA LA FORMACIÓN Y CONFORMACIÓN DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN MADRID.—III. EL (LIMITADO) MARCO NORMATIVO PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN MADRID: ¿PARA CUÁNDO UNA (AUTÉNTICA) LEY MADRILEÑA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE?—IV. EL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE DE LA CIUDAD DE MADRID: UNA PLANIFICACIÓN (PRETENDIDAMENTE) INTEGRAL PERO NO (REALMENTE) INTEGRADORA DE LA MOVILIDAD EN MADRID.—V. LA MOVILIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA URBANO EN MADRID EN MODO *SLOW MOTION*: LA (SESGADA) APUESTA POR UNA MOVILIDAD BAJA EN EMISIONES CON SACRIFICIO DE LA (VERDADERA) MOVILIDAD URBANA.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.—VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN

El presente trabajo aborda, desde una vertiente estrictamente jurídica, el fenómeno de la movilidad sostenible en Madrid. Para ello se procede al examen de las distintas acciones seguidas en materia de movilidad, con el propósito último de reducir el impacto ambiental del tráfico urbano, descifrando su sentido, alcance, y consecuencias jurídicas de acuerdo con el marco normativo estatal, autonómico, y local.

PALABRAS CLAVE: *Movilidad, transporte, ordenación urbana, sostenibilidad, Madrid.*

* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

¹ El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación “La Administración Pública ante las innovaciones sociales derivadas de las políticas de movilidad urbana sostenible” (DER2016-75841-R) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad y del que el autor es el Investigador Principal.

ABSTRACT

This paper addresses, from a legal perspective, the phenomenon of sustainable mobility in Madrid by examining the different actions developed in terms of mobility, with the ultimate purpose of reducing the environmental impact of urban traffic. For that it is necessary to unravel its meaning, scope, and legal consequences in accordance with national, regional and local regulatory.

KEYWORDS: *Mobility, transport, urban planning, sustainability, Madrid.*

I. INTRODUCCIÓN: LA MOVILIDAD SOSTENIBLE ON FIRE

El transporte urbano constituye el más importante factor determinante del cambio urbano en las ciudades (su estructura física y su composición social) al arrastrar el potencial de afectar en gran medida al uso del suelo, a los emplazamientos habitacionales, la movilidad (la residencial y la ocupacional), y otros tantos aspectos que afectan al modo de vida urbano. Este presupuesto no constituye una excepción para Madrid donde el intenso “cóctel” resultante de la conjunción asociativa de una gran urbe y los continuos problemas circulatorios que arrastra provocados por el uso (y abuso) del vehículo privado nos conduce a una realidad, intrincada y también innegable, a la que sólo de un tiempo a esta parte se le está prestando atención, no sólo en sede política, sino también en un (todo sea dicho limitado) plano jurídico.

Madrid no es ajena a la (doble) situación vivida por las principales ciudades europeas donde a la conciencia social del problema de la movilidad le han seguido respuestas de corte político y jurídico —a partir de la estrategia de movilidad sostenible emprendida por la UE²— para atajar el conflicto que hoy día provoca el vehículo privado. Y en este escenario gran parte de la responsabilidad del fenómeno actual (y, paradójicamente también, gran parte de la solución al problema) radica en la planificación urbana y en su importante influencia en el crecimiento del tráfico rodado³. Porque constituye un hecho incuestionable que la planificación urbana viene asociada (de siempre) con los problemas del tráfico rodado. Justamente por eso, y no es casual, la movilidad sostenible y todas las estrategias de desarrollo urbano

² Que apunta al desarrollo obligado de alternativas al transporte en vehículo privado en un claro guiño a favor de la movilidad urbana sostenible en las ciudades. Vid. más ampliamente la Comunicación de la Comisión “Futuro de la política común de transportes: enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible”. COM (92) 494 final, de 2 de diciembre y “Política común de transportes y movilidad sostenible: Perspectivas”. COM (98) 716 final, de 1 de diciembre.

³ Al desafío de la movilidad sostenible al que se enfrenta el sector del transporte urbano contribuye (y ha contribuido) en gran medida la continua expansión (dispersa) de las ciudades lo que supone, al mismo tiempo, una mayor necesidad de modos individuales de transporte para los usos más rutinarios y necesarios del día a día de los ciudadanos, con las consiguientes afecciones ambientales y problemas de gestión urbana.

sostenible que recientemente se vienen realizando⁴ son también “urbanas” (se habla, de hecho, de movilidad urbana sostenible) como quiera que la forma física de las áreas urbanas presenta importantes implicaciones en el modo que tienen de desplazarse los ciudadanos, bien sea a pie, en bicicleta, en coche, o en transporte público. En este sentido, las zonas urbanas han pasado a convertirse en laboratorios, en auténticos bancos de pruebas para la innovación tecnológica y organizativa de cara a suscitar cambios en las pautas de movilidad de los ciudadanos⁵, en una recreación tal que alcanza en la actualidad a su caracterización como *Smart cities*, ciudades inteligentes, e incluso ciudades saludables.

Pese a que el modo de desplazamiento en Madrid sigue dependiendo aún en gran medida del uso del vehículo privado —sobre todo por lo que se refiere a las entradas y salidas desde la periferia del área metropolitana a la llamada “almendra” central de la ciudad— a raíz de la forma urbana (y urbanística⁶) de la ciudad, la alta densidad de población en Madrid sumado a la también elevada proporción de desplazamientos de corta distancia —como consecuencia de la segregación de las actividades urbanas— provoca que, cada vez en mayor medida, la ciudad de Madrid haya avanzado obligadamente hacia políticas de movilidad para poner freno, sobre todo, a los elevados niveles de tráfico y congestión que se padecen día tras día⁷.

Unas políticas de movilidad que, empero, no se están desarrollando teniendo en cuenta la planificación urbana y, por tanto, no encuentran su razón de ser en una cuestión de naturaleza urbana (movilidad urbana *stricto sensu*) o incluso estrictamente ambiental (por motivos de pura sostenibilidad —movilidad sostenible—). Más bien, las actuaciones seguidas en Madrid en la (supuesta) apuesta por la movilidad sostenible se vienen sustentando en la lucha contra los elevados índices de contaminación at-

⁴ Téngase en cuenta la Orden HAP/1610/2016, de 6 de octubre, por la que se aprueba la segunda convocatoria para la selección de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado realizadas por las entidades locales y cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.

⁵ Comunicación de la Comisión “Plan de acción de movilidad urbana”. COM (2009) 490 final, de 30 de septiembre, p. 5.

⁶ Resulta de todo punto incuestionable cómo las políticas urbanísticas de uso del suelo han venido favoreciendo, hasta tiempo reciente, el uso del vehículo privado como principal medio de transporte propiciando con ello una serie de problemas circulatorios y de congestión del tráfico no siempre fáciles de solventar. Esta realidad ha provocado que los vehículos y las infraestructuras asociadas a los mismos (calzadas, aparcamientos, semáforos, señales de tráfico, y señales viales) sigan dominando prácticamente la ciudad frente a otras formas “blandas” de movilidad que a duras penas tratan de abrirse camino en el asfalto de las calles. De hecho, la Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009 (p. 3) revela que el espacio urbano ocupado por el uso del coche y el transporte motorizado representa, en los nuevos desarrollos urbanos, porcentajes superiores al 50%.

⁷ Como acertadamente ha señalado CANO CAMPOS (2006: 38), “la forma de vida concentrada de nuestras ciudades y los desplazamientos de personas y de mercancías que en ellas tienen lugar como consecuencia de la multiplicidad y heterogeneidad de las actividades allí ubicadas, están en la base de los actuales problemas de la movilidad urbana”. Y también el Tribunal Constitucional (en STC 174/2013, de 10 de octubre) reconoce que “los problemas ambientales típicos que concurren en el 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” (EJ 3º).

mosférica y acústica asociados al tráfico (transporte) urbano que padece la ciudad como consecuencia de la creciente motorización experimentada en las últimas décadas. Esto mismo es lo que explica que las propias políticas en materia de movilidad sostenible estén centrando necesariamente la atención en el transporte urbano⁸ para posibilitar el desplazamiento de los ciudadanos de una forma tal que sea posible superar la siempre preocupante congestión del tráfico.

A mayor abundamiento, y sin constituir una auténtica (y verdadera) Ley de movilidad ni urbana ni sostenible, por lo que más adelante se dirá, la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid reafirma en su Preámbulo la diagnosis que acabamos de apuntar al destacar cómo “(c)ircunstancias como la densidad de población en la Comunidad de Madrid, su distribución territorial, el crecimiento acelerado en los últimos años y las necesidades de sectores económicos fuertemente dependientes del transporte, aconsejan el desarrollo de las competencias estatutarias como una premisa imprescindible para satisfacer el amplio espectro de necesidades que en esta materia se plantean”. Empero, y pese a ese loable propósito, el cuerpo de la norma no permite atisbar un verdadero régimen jurídico de la movilidad sostenible en la Comunidad Autónoma de Madrid conforme abundamos un poco más adelante.

En línea de acción con ese propósito de reconducir la movilidad a los derroteros de la lucha contra los efectos (atmosféricos) contaminantes del tráfico rodado, cabe apuntar que, en sede municipal, el pasado mes de enero de 2016 el Ayuntamiento de Madrid anunciaba nuevas medidas que tienen por objeto aliviar la carga de contaminación ambiental circulatoria de la ciudad⁹. Unas medidas que pueden alcanzar a la prohibición total de la circulación rodada, salvo excepciones, y que vienen propiciadas por

⁸ De la estrecha relación existente entre el transporte urbano y la ciudad y los entornos urbanos ya ha dado buena cuenta nuestra doctrina iusadministrativista. Así, tempranamente GARCÍA DE ENTERRÍA (1953: 83) advertía cómo “si hay un servicio que surge única y exclusivamente de las condiciones de la vida urbana y que trate de atender precisamente las necesidades que en este orden de la vida colectiva manifiesta, es el de los transportes urbanos”. Posteriormente, vid. TENA PIAZUELO (1999: 179) y, de forma más reciente, CARBONELL PORRAS (2011: 2276) quien enfatiza expresamente cómo la ordenación del transporte urbano constituye “una pieza central en el funcionamiento cotidiano de las ciudades”.

⁹ Por una parte, una medida más a medio plazo consistente en la prohibición de la circulación de vehículos diésel por la ciudad a partir de 2020. Y, de otro lado, y de más inmediata aplicación, la aprobación de un nuevo Protocolo de circulación para episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) que endurece, en función de los distintos escenarios que pueden concurrir, las condiciones de desplazamiento de los automovilistas (escenario 1: limitación de velocidad a 70 km/h por la calle 30 y en los accesos a la ciudad dentro de la M-40; escenario 2: prohibición de estacionamiento de vehículos de no residentes en la zona del Servicio de Estacionamiento Regulado —SER—; escenario 3 y 4: reducción de la circulación rodada al 50% —según matrícula par o impar— o incluso al 100% por las calles de la almendra central de la ciudad y por la calle 30 y sus accesos) y obliga a la búsqueda anticipada de soluciones alternativas de movilidad mediante la promoción del transporte público. De este modo, como ocurre en algunas ciudades europeas (Berlín, Amsterdam, Copenhagen, Londres), la tendencia en Madrid parece ser también la de la zonificación que, en última instancia, permite la delimitación de zonas de bajas emisiones (*Low Emission Zone* —LEZ—) donde se fijan estándares de emisiones que los vehículos deben cumplir para poder acceder y/o estacionar en un área concreta, recurrentemente el centro o la almendra central de la ciudad.

la anómala climatología que, sumado a la ausencia de precipitaciones, ha contribuido a intensificar los efectos nocivos, para la salud y el medio ambiente, de la contaminación atmosférica procedente de la circulación del tráfico rodado en la ciudad (la conocida “boina” de contaminación que se hace visible sobre la capital). Lo que viene a probar que las medidas en pos de la movilidad constituyen un resultado alcanzado por vía indirecta como quiera que el objetivo primario de la acción administrativa desarrollada en este sentido no es otro que el de combatir los efectos de la contaminación con origen en el transporte por vehículos a motor. Se alumbra, de este modo, una nueva funcionalidad de la movilidad (sostenible) al servicio de la protección de la salud ambiental, como un medio para alcanzar ese otro fin en lugar de erigirse, ella misma, como una auténtica finalidad pública (tal y como debiera ser en el caso de la movilidad urbana).

En efecto, este nuevo escenario (de urgencia) de movilidad para la ciudad de Madrid evidencia, bien a las claras, cómo la movilidad, lejos de constituir un objetivo, un fin a alcanzar con una política claramente definida a nivel municipal (e incluso regional), constituye, a día de hoy, un resultado accesorio, un añadido a la preocupación de los responsables municipales por cumplir con la normativa europea de niveles de contaminación de NO₂ generados, precisamente, por el uso del vehículo privado. De forma que las consecuencias para la movilidad (restricciones o prohibiciones en el uso de los vehículos a motor) se alcanzan y se hacen visibles por la imperiosa necesidad de reducir los niveles de contaminación ante episodios graves de climatología adversa.

Sea como fuere, la cristalización de la movilidad sostenible a partir de la estrecha interrelación existente entre el medio ambiente urbano y el transporte no ha pasado desapercibida, como no podía ser de otra forma, para la Comisión Europea¹⁰ dado que la comprensión del sistema de transporte urbano no puede alcanzarse sin el reconocimiento previo de la estructura urbana en general y de las condiciones económicas y del modo de vida desarrollado en el medio urbano.

Es más, el transporte (urbano) constituye para la Comisión Europea un factor crucial en el crecimiento de las ciudades¹¹ en su doble consideración de causa y efecto de las decisiones afectantes, no tanto de las medidas de acción para reducir los elevados niveles de contaminación, como de las re-

¹⁰ De hecho, como se reconoce en la Comunicación “Hacia un transporte más ecológico”. COM (2008) 433 final, de 8 de julio, p. 2, la consecución de una movilidad sostenible, de “una movilidad carente de efectos perjudiciales, es desde hace años uno de los objetivos centrales de la política de transporte de la UE”. Vid. también Comunicación “Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco del Transporte de la Comisión Europea de 2001”. COM (2006) 314 final, de 22 de junio; Libro Verde “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”. COM (2007) 551 final, de 25 de septiembre; Comunicación “Plan de acción de movilidad urbana”. COM (2009) 490 final, de 23 de septiembre; y Comunicación “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”. COM (2013) 913 final, de 17 de diciembre.

¹¹ Vid. con mayor detalle el completo e interesante trabajo de MIRALLES-GUASCH (2000) donde la autora analiza el transporte urbano desde su dimensión estratégica como un componente integral y esencial de la economía de las ciudades y, en consecuencia, de sus estrategias de desarrollo.

feridas al uso del suelo y al medio ambiente urbano. Es más, como señala, justamente, el Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010¹², “el transporte, elemento fundamental del funcionamiento de las economías modernas, se halla ante una contradicción permanente, entre una sociedad que siempre solicita mayor movilidad y una opinión pública que soporta cada vez menos la congestión de algunas redes, el deterioro del medio ambiente y la calidad mediocre de las prestaciones que ofrecen algunos servicios de transporte”.

Y esta realidad encaja perfectamente en el caso de Madrid y los problemas de movilidad que genera su transporte urbano, si bien las medidas y actuaciones seguidas en los últimos tiempos, así como las de más reciente propuesta¹³, no parecen estar produciéndose en apoyo y consideración de la estructura urbana de la ciudad sino más bien como forma de sustentar la nueva política en materia de calidad del aire. Con todo, y pese a ese déficit de actuación, la movilidad urbana sostenible en la ciudad de Madrid ha tomado cuerpo (jurídico), desde el año 2014, en forma de Plan de movilidad urbana sostenible.

La ciudad de Madrid es una de las diez ciudades en el conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid en las que, de acuerdo con el Observatorio europeo para la movilidad (ELTIS¹⁴), existe aprobado un Plan de movilidad urbana sostenible¹⁵. Este Plan de movilidad sostenible de la ciudad de Madrid (en adelante PMUSM), en tanto que formalización de una concreta política pública, apuesta firmemente por otras formas de movilidad no motorizada y de desplazamiento más saludable y sostenible por venir realizada mediante los llamados “transportes blandos” —como lo son los desarrollados a pie o en bicicleta—. El propósito último no es otro que potenciar su “comodalidad” con otros modos de transporte público colectivo y procurar así, en última instancia, la reducción de la demanda del tráfico rodado y, con ello, el menor consumo de suelo y de recursos por parte de las infraestructuras del transporte de cara a descongestionar el tráfico urbano en la ciudad. Una opción, la manifestada en el PMUSM que, justamente, pone encima de la mesa el difícil reto, para una ciudad

¹² COM (2001) 370 final, de 19 de septiembre, p. 4.

¹³ El Ayuntamiento de Madrid se encuentra barajando, en la actualidad, varias medidas que encuentran su anclaje en el nuevo Plan de Calidad del Aire. Por una parte, la posibilidad de ampliar las restricciones circulatorias de vehículos a todo el centro, redefiniendo con ello el alcance y extensión de las áreas de prioridad residencial ya existentes con el propósito último de unificarlas y dar continuidad a su perímetro. De otro lado, el sometimiento al pago de una tasa por estacionamiento en las zonas “frontera” de la almendra central constituidas por los barrios que bordean la calle 30 y que vienen siendo utilizadas como “plataforma” de estacionamiento para dejar el vehículo privado lo más cerca posible del centro y continuar el recorrido a pie o en transporte público. A lo que cabe añadir, en último lugar, la modificación de las tarifas del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) de modo que los vehículos más contaminantes (y antiguos) paguen hasta un 50% más por estacionar en las zonas verdes y azules.

¹⁴ Observatorio de la Movilidad Urbana auspiciado por la Comisión Europea (ELTIS *The Urban Mobility Observatory* www.eltis.org).

¹⁵ Concretamente es el caso, además de Madrid capital, de los municipios de Alcobendas, Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz, Móstoles, Alcorcón, Leganés, Getafe, y Fuenlabrada.

como Madrid, de la “pacífica convivencia” entre todos los actores presentes en los desplazamientos urbanos (transporte público, automóviles, ciclistas, y peatones) y que comparten la misma infraestructura (vías públicas) en la ciudad. Una planificación de la movilidad que obliga a desentrañar, como recreamos a lo largo de este trabajo en las páginas siguientes, el verdadero sentido y alcance de la movilidad urbana sostenible en Madrid en estricta clave jurídica. Para lo cual se hace indispensable no sólo poner el acento en sus supuestas bondades y en sus bienintencionados propósitos, sino también en cuestionar su limitado radio de acción al no penetrar en el corazón de la verdadera filosofía que debe presidir cualquier actuación y política en materia de movilidad urbana sostenible.

II. LA ORDENACIÓN URBANA COMO BASE JURÍDICA ESTABLE (E IDÓNEA) PARA LA FORMACIÓN Y CONFORMACIÓN DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN MADRID

La movilidad urbana sostenible nos sitúa ante “una realidad plural en la que convergen diversos sectores de actividad pública”, tal y como ha enfatizado el Tribunal Constitucional (STC 174/2013, de 10 de octubre, FJ 2.º). Y, justamente, de entre esos diversos sectores de actividad pública, el urbanismo constituye, sin lugar a dudas, el antecedente más claro e inmediato para la (con)formación de la movilidad como realidad jurídica. Sorprende, como podremos comprobar acto seguido, que estando claras y perfectamente definidas las bases jurídicas (urbanísticas) donde puede (y debe) encontrar acomodo la movilidad urbana sostenible, las políticas de movilidad en Madrid se hayan llevado a cabo y todavía se sigan desarrollando obviando las consideraciones urbanas y urbanísticas al centrarse, por contra, en cuestiones de índole de salud ambiental (contaminación atmosférica).

La legislación urbanística estatal —de aplicación también, como no podía ser de otro modo, en la Comunidad de Madrid— recoge algunos indicios embrionarios del modo de hacer ciudad pensando en las consecuencias para la movilidad. En primer lugar, y a resultas de la debida coordinación entre la planificación del transporte y la urbanística¹⁶, podemos considerar las generales previsiones de aparcamientos¹⁷ para vehículos y la virtualidad que presentan los Planes especiales de reforma interior en suelo

¹⁶ Vid. artículo 12.2.1.e) y artículo 13.1.e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo (aprobado por RD 1346/76, de 9 de abril) para los Planes Generales de Ordenación y los Planes Parciales, respectivamente. Vid. también artículo 29.1.g), artículo 45.1.f), y artículo 52.3 y 4 del Reglamento de Planeamiento (aprobado por Decreto 2159/78, de 23 de junio).

¹⁷ Como ya hacía, concretamente, para la ciudad de Madrid, el artículo 65 del Decreto 1674/63, de 11 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley que establece un régimen especial para el municipio de Madrid (“Los planes parciales determinarán obligatoriamente... zonas de aparcamiento...”).

urbano¹⁸ para el desarrollo de “operaciones encaminadas a la descongestión” así como para la “resolución de problemas de circulación”. Por otra parte, no puede obviarse tampoco la regulación más detallada contenida en el Decreto 2159/78, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento. Precisamente, el Reglamento de Planeamiento de 1978 es el que, ya por aquellos tiempos, encumbra la movilidad (tráfico) como un aspecto obligado a tener en cuenta a la hora de disponer los diferentes usos del suelo y, en definitiva, para “construir ciudad”. Y ello, no sólo obligando a los Planes Generales a contener determinaciones sobre el trazado y características de la red viaria “en función del tráfico previsto¹⁹” (art. 29.1.f), sino también cuando posibilita la formulación y aprobación de Planes especiales —piénsese, por ejemplo, en un Plan especial de peatonalización— para cualquier otra finalidad análoga a las mencionadas en el artículo 76.1. Lo que, a nuestro modo de ver, posibilita también el encaje de los propios Planes de movilidad al servicio de la mejora de la circulación y del tráfico urbano²⁰. Culminando, finalmente, el Anexo al Reglamento de Planeamiento —reservas de suelo para dotaciones en planes parciales—, y concretamente su artículo 8, con la “visionaria” alusión —recuérdese que en 1978— a la red de itinerarios peatonales²¹ en los Planes Parciales —en los términos del artículo 52.1— con el fin de “garantizar las comunicaciones no motorizadas dentro del perímetro planeado”. Lo que supone una clara referencia, aún sin mencionarla así expresamente la disposición reglamentaria citada, al desplazamiento en bicicleta por carril-bici.

A mayor abundamiento y, por lo que se refiere a la legislación urbanística de Madrid, las alusiones a la movilidad no son tan explícitas como en el caso de la legislación estatal si bien la Ley 10/84, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial advertía ya, en su Exposición de Motivos, una serie de problemas “característicos y graves” referidos a asentamientos dispersos de segunda residencia, la implantación incontrolada de instalaciones industriales, y las clasificaciones como suelo urbanizable de forma indiscriminada que, sin duda, han provocado un importante impacto en los desplazamientos motorizados hasta nuestros días. Buena prueba de ello lo constituye más de dos décadas después, la Exposición de Motivos del, hoy día derogado, Real Decreto Legislativo

¹⁸ Vid. artículo 23.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y artículo 83.1.a) del Reglamento de Planeamiento de 1978.

¹⁹ Así, por ejemplo, puede citarse el caso del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1941, que ya mostraba preocupación, por aquel entonces, del acceso a la ciudad y de la necesaria descongestión de ciertas zonas. Y también el Plan General de 1997, que aborda la reorganización general de determinados ámbitos de la ciudad, tanto de la circulación rodada como de la peatonal, con el fin de mejorar la calidad del espacio público y la reducción del impacto ambiental, social, y económico derivado del tráfico de vehículos.

²⁰ Como quiera que entre esas otras finalidades recogidas por el propio precepto citado en el texto principal se encuentran el desarrollo de las infraestructuras básicas de comunicaciones y transportes terrestres, la protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo, y del medio urbano. De hecho, el propio artículo 80.1.e) del Reglamento de Planeamiento precisa que los Planes Especiales para la protección en el orden urbanístico de las vías de comunicación pueden ir referidos, entre otros extremos, a “la ordenación de los estacionamientos”.

²¹ Vid. también el artículo 2.1 y 2.3.2º del Anexo al Reglamento de Planeamiento.

2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. En ella —y con posterior desarrollo en el artículo 2 de la propia Ley— se enfatiza que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de los crecimientos y apostando por la regeneración²² de la ciudad existente. Para reafirmar acto seguido (apartado II) que “la Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa²³ o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”.

Justo la misma idea sobre la que el propio legislador autonómico insiste en 1984 como quiera que el “dimensionado y localizado de los nuevos desarrollos se han formulado y se siguen formulando desde una óptica puramente coyuntural y localista” lo que ha determinado la ausencia completa de consideración hacia la puesta a disposición “de unos accesos garantizados en tiempo y coste adecuado”.

Poco se ha avanzado desde entonces como quiera que la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid, vuelve a incidir sobre este concreto particular. Así, la modificación de la Ley madrileña del Suelo —con derogación del apartado 8 del artículo 39— tiene lugar por la limitación de alturas (tres plantas más ático) que incorporaba dicho precepto²⁴. Una limitación de alturas, como

²² Teniendo en cuenta que hay una necesidad de reducir el impacto del transporte en el medio ambiente urbano, la mejora de la calidad de las áreas urbanas permite reducir la dispersión (de viviendas, de centros de trabajo, de lugares de ocio) ayudando a reducir también el incremento desmedido de los desplazamientos motorizados. Es por ello que los nuevos diseños urbanos resultantes de las acciones de regeneración deben permitir recuperar, ambientalmente hablando (*regreening*), el centro de las ciudades y cambiar, así, la prioridad en el uso del vehículo privado, apostando por modos de desplazamiento con menor impacto.

²³ Vid. Comunicación de la Comisión “Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso”. COM (2009) 279 final, de 17 de junio, p. 9, donde se afirma claramente que la expansión de las ciudades (dispersas) constituye el principal desafío para el transporte urbano, ya que refuerza la necesidad de los desplazamientos, lo que supone, a su vez, una mayor necesidad e incremento en el uso de modos individuales de transporte, y en última instancia, más congestión y problemas ambientales.

²⁴ Precepto introducido por el artículo 13 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de Madrid cuyo tenor literal disponía que “No podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables”. Dicha limitación podía, no obstante, ser excepcionada por los ayuntamientos a la hora de permitir la construcción de edificios singulares con una altura superior al concurrir circunstancias especiales debidamente motivadas. Vid. en este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/2016, de 6 de octubre, en la que, sin ser el objeto principal del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Disposición Adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre —y que el Tribunal Constitucional desestima—, el máximo intérprete constitucional otorga carta de naturaleza al nuevo modelo de desarrollo urbanístico que se propugna, justamente, con la derogación de la limitación de alturas.

constata muy gráficamente el legislador autonómico en el Preámbulo de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, que ha provocado “un caos urbanístico... dentro de un mar de sentencias judiciales y paralizaciones de planeamientos de desarrollo que impiden la evolución de nuestras ciudades”. Escenario que se hace preciso corregir como quiera que el resultado último de la aplicación de dicha limitación de alturas no ha sido otro que el esparcimiento de las ciudades “cual mancha de aceite, generando graves problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte y por ende problemas medioambientales, debido a la utilización «obligatoria» del vehículo privado, quedando grandes zonas de la región sin comunicación por servicios públicos y generando una deuda contra estos nuevos desarrollos en materia de dotaciones y equipamientos públicos de primera necesidad”.

Con estos antecedentes urbanísticos de la movilidad sostenible no es casual que la más moderna y vigente legislación urbanística sea la que también se haya erigido como “recipiendaria” de la consecución de los objetivos de la movilidad sostenible²⁵ a la hora de hacer auténtica política urbana en pos de unos desplazamientos más racionales, saludables, y equilibrados en relación con su impacto en el uso del suelo.

Comenzando de nuevo por la legislación estatal, el RD-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana recoge en su artículo 3.3 un compendio de fines de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo donde los poderes públicos vienen obligados a formular y desarrollar, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, para, entre otros fines, “e) garantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como *su movilidad*²⁶”. Un fin público, el de la movilidad sostenible, que además adquiere carta de naturaleza definitiva en el mismo precepto citado donde se dispone claramente que los poderes públicos propiciarán “la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando “f) la movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta”.

En línea con lo anterior, y de igual forma, el artículo 3.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de Madrid precisa, entre los fines de la ordenación urbanística, “(e)l aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidades y los usos

²⁵ Porque, como ha destacado MOREU CARBONELL (2014: 84), “el modelo de ciudad determina la regulación de la movilidad sostenible. Por eso, el urbanismo, el Derecho urbanístico, condiciona enormemente las políticas de movilidad”.

²⁶ La cursiva es nuestra.

restantes; una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo; una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana relativas a la residencia, el trabajo, la educación, la cultura, la sanidad, el bienestar social, el ocio y el deporte y evite en todo caso las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y *la fluida movilidad y comunicación*²⁷.

Por todo ello, y bajo los anteriores postulados normativos, el planificador se enfrenta, en suma, al reto de diseñar ciudades más habitables y cómodas mediante una acción administrativa que sea capaz de asumir e interiorizar las innovaciones sociales que no dejan de producirse constantemente. Y entre esas innovaciones más recientes, como un auténtico reto para la sociedad, se encuentra la movilidad que, para el Derecho, adquiere todo su protagonismo junto con otros fines que deben estar también detrás de la actuación de los poderes públicos en beneficio del bienestar colectivo. Como botón de muestra, valga ahora citar el artículo 20.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, referido a los criterios básicos de utilización del suelo. En ese precepto se obliga a las Administraciones Públicas, y en particular a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, a “(a)tender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, *de movilidad*²⁸, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente”.

De lo anterior fácilmente se colige que la ordenación de los usos del suelo a través de la planificación no puede dejar de considerar a la movilidad como un aspecto absolutamente determinante en la finalidad pública de crear ciudad²⁹ elevando de este modo el rango de su alcance junto al de otros principios tradicionalmente presentes en la ordenación (urbanística) de la ciudad. Ya sucede así, incluso, a nivel “macro” de ordenación del territorio con el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid. En este sentido, el artículo 16.1 de la Ley 9/95, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de Madrid dispone el contenido del citado Plan Regional entre el que cabe destacar la ordenación de los

²⁷ La cursiva es nuestra.

²⁸ Idem.

²⁹ Incluso como un límite para propiciar modificaciones puntuales no sustanciales del planeamiento urbanístico. De esta forma, el Decreto 92/2008, de 10 de julio, por el que se regulan las modificaciones puntuales no sustanciales de planeamiento urbanístico de Madrid dispone un procedimiento *ad hoc* para la tramitación de todas aquellas modificaciones que tengan un alcance reducido y local capaz de permitir a los ayuntamientos atender las necesidades urbanísticas con una mayor agilidad. Eso sí, siempre que dichas modificaciones “no supongan graves afecciones a la movilidad”. Por lo que las modificaciones que, entre otras, tengan una incidencia negativa en el medio ambiente, la movilidad, o las infraestructuras no pueden llegar a considerarse modificaciones puntuales no sustanciales (art. 1.3).

sistemas de ámbito o función regional o supramunicipales y, en general, de los estructurantes del territorio contemplando, entre otros, un “*esquema de movilidad*”³⁰.

Pero, sin duda, son los propios Planes Generales los llamados a erigirse en “huésped” idóneo para albergar toda la virtualidad que es capaz de proyectar la movilidad sostenible. De hecho, así se apuntaba ya, siquiera muy someramente, en el artículo 14.2.d) de la Ley 9/85, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid. Conforme a ese precepto citado, los planes de ordenación de núcleos de población contendrán, entre otras determinaciones, “Trazado y características de las infraestructuras y servicios, *con especial referencia a las sendas peatonales...*”³¹.

Por otra parte, y de manera mucho más concreta, el artículo 42.7 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid dispone que, entre otras determinaciones complementarias del Plan General, se debe contemplar “la ordenación precisa de los centros cívicos y los establecimientos comerciales, terciarios y de espectáculos que, por sus características o por las actividades a que se destinen, tengan un impacto específico en el tejido urbano, sean *susceptibles de generar tráfico, generen demandas especiales de aparcamiento*”³² o creen riesgos para la seguridad pública...”.

III. EL (LIMITADO) MARCO NORMATIVO PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN MADRID: ¿PARA CUÁNDO UNA (AUTÉNTICA) LEY MADRILEÑA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE?

Como ya nos consta, la ciudad de Madrid cuenta, desde el año 2014, con un PMUSM. Pese a la aprobación de este instrumento ordenador — en tanto que (pretendida) Directriz general de la política municipal de movilidad que el Ayuntamiento de Madrid acomete en el horizonte del año 2020— sorprende, ya de entrada, la “orfandad” normativa con la que la cuestión de la movilidad urbana sostenible ha sido abordada. Y ello no ya únicamente en la capital —donde la Ordenanza de movilidad de 26 de septiembre de 2005 no afronta realmente el problema de la movilidad, al tratarse, más bien, de una adaptación (singular) a la capital del Reglamento general de circulación³³— sino también en la propia Comunidad de Ma-

³⁰ La cursiva es nuestra.

³¹ Idem.

³² La cursiva es nuestra.

³³ Lo que aparece confirmado por el hecho de que el propio artículo 1 de la Ordenanza de movilidad dispone que “En aquellas materias no reguladas expresamente por la Ordenanza, o que regule la autoridad municipal en virtud de la misma, se aplicará el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, modificado por Ley 17/2005, de 19 de julio, y sus reglamentos de desarrollo”. Entiéndase hoy día aplicable el RD-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.

drid —donde la Ley 5/2009 de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid presenta un radio de acción bastante limitado pese a lo engañoso (y aparente) de su título—.

Si bien la Disposición Adicional decimonovena de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante LES) obligaba al Gobierno de la Nación a presentar, en el plazo de los seis meses siguientes a su aprobación, un Proyecto de Ley de movilidad sostenible con el fin de sentar las bases para el fomento de la accesibilidad y la movilidad sostenibles, el reforzamiento de la seguridad del tráfico de personas y mercancías, y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, desafortunadamente nunca se ha tenido noticia, hasta la fecha, de ningún Proyecto de esta naturaleza. Consiguientemente, se ha excedido el plazo previsto, no sólo ya por la propia Disposición Adicional decimonovena de la LES, sino, incluso, precedentemente, por la Disposición Adicional séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera³⁴.

Con todo, este escenario no se ha convertido en impedimento alguno para que varias Comunidades Autónomas cuenten (avanzadamente) con su propia regulación en la materia³⁵. Y entre ellas, y desafortunada e inexplicablemente, no se encuentra la Comunidad de Madrid, cuya Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por la carretera no constituye, en cambio, una auténtica Ley de movilidad sostenible en los términos que aquí ahora estamos indicando.

A la situación descrita se le suma, en términos más generales, la tendencia normativa ambiental de los últimos tiempos de la Comunidad de Madrid y que nos sitúa ante un escenario heterogéneo, dispar, que evidencia la ausencia de una línea de acción clara no ya sólo en el campo de la sostenibilidad, sino también en el de la materia ambiental nuclear, y ello más allá ahora de la compilación de una amalgama de disposiciones dispersas sin un calado sustantivo pleno.

En efecto, en los últimos años venimos asistiendo, con cierta sorpresa, a la discutible aprobación de disposiciones que luego han demostrado ser de todo punto fallidas³⁶; también a un acomodado (e injustificado por innecesario) retraimiento normativo³⁷; e, incluso, a un incomprensible

³⁴ Esa Disposición Adicional séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, obligaba al Gobierno de la Nación, “en desarrollo de las medidas urgentes a adoptar contra el cambio climático” a elaborar una Ley de movilidad sostenible, si bien sin plazo temporal prescriptivo para ello.

³⁵ Así, podemos citar la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña; la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunidad Valenciana; la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de Baleares. A las que se sumará, también, presumiblemente, una futura Ley de movilidad sostenible de Andalucía (actualmente en tramitación parlamentaria su Proyecto de Ley al tiempo que se redactan estas líneas).

³⁶ Como es el caso de la controvertida Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de viviendas rurales sostenibles de Madrid, recientemente derogada por la Ley 1/2016, de 29 de marzo.

³⁷ Que es justo lo que ha ocurrido con la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de Madrid. Con motivo de la aprobación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental, como nueva normativa estatal básica en la materia, el legislador madrileño ha considerado oportuno proceder a la derogación de gran parte de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de Madrid para, consecuentemente, dar entrada, de forma directa, a la aplicación de la Ley básica estatal

“vacío” normativo ambiental, hasta el punto que resulta harto difícil encontrar una norma “de peso”, de auténtica referencia, que haya situado a nuestra Comunidad Autónoma en el centro referencial del ordenamiento jurídico-ambiental en los últimos tiempos. Por contra, y a diferencia de lo que sucede con otras Comunidades Autónomas, más prolíficas y activas en este sentido —a la vanguardia de la conciencia social y jurídica en materia ambiental— arrastramos en Madrid una inercia ambiental en la que, sin constituir claramente un objetivo prioritario de la agenda política del Gobierno regional, la producción normativa en materia ambiental alcanza un resultado (muy limitado por ello) puramente tangencial, accesorio y, en todo caso, indirecto como es el caso más reciente también de la movilidad sostenible. Una movilidad sostenible que demanda, a nuestro juicio, una normativa autonómica en la materia que ni está ni se la espera (de momento) más allá del limitado alcance de la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera.

Porque, a nuestro juicio, existen razones más que fundadas para que la Comunidad de Madrid se hubiera embarcado ya, hace tiempo, en la corriente de regiones que cuentan con su propia legislación en materia de movilidad sostenible³⁸. Para ello no hace falta más que tener en cuenta las especiales circunstancias que se ciernen sobre la región de Madrid y también sobre la ciudad de Madrid misma.

La Comunidad de Madrid, en la que se encuentra localizada la capital de España, tiene una extensión de ocho mil treinta km² y una población de más de seis millones y medio de habitantes en la que, cada día, tienen lugar más de quince millones de desplazamientos de los que alrededor del 70% se realizan en modos motorizados (vehículos privados y transporte público)³⁹. Conforme recrea el Preámbulo de la Ley 9/2001, del suelo, de Madrid, “(s) on éstas, características propias que han de ser consideradas al regular su or-

en el territorio de la Comunidad de Madrid, dejando a salvo, y a la espera de la aprobación de una nueva Ley madrileña de evaluación ambiental, las especificidades que, de acuerdo con la habilitación estatal, resulten aplicables en la Comunidad de Madrid. Es por ello que la Disposición Transitoria primera de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Madrid dispone un régimen transitorio en la Comunidad de Madrid en materia de evaluación ambiental donde resulta directamente aplicable la Ley 21/2013, de 9 de diciembre (por ejemplo a la hora de determinar la sujeción al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada de los planes y programas en los mismos casos y con los mismos requisitos dispuestos por la normativa estatal básica), sin perjuicio de la vigencia del Título IV, artículos 49, 50 y 72, y finalmente la Disposición Adicional séptima y el Anexo Quinto de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental de Madrid.

³⁸ Esa legislación autonómica ha institucionalizado toda una auténtica estrategia en pos de la consecución del objetivo de la movilidad. Así, merece ser destacado, cómo las diversas leyes autonómicas aprobadas hasta el momento orbitan en torno a: i) la necesidad de luchar contra los efectos del cambio climático —apostando por la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética— potenciando y dando prioridad a la utilización del transporte público colectivo y los modos de transporte no motorizados; ii) la racionalidad en los usos urbanos de cara a la implantación de infraestructuras y servicios de transporte; iii) la accesibilidad ciudadana en condiciones de movilidad; y iv) la implicación y participación civil en la toma de decisiones que afecten a la movilidad y en el impulso de una cultura por la movilidad sostenible.

³⁹ Fuente: Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013-2025. Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid.

denamiento jurídico urbanístico”. Y entendemos que también ahora por lo que se refiere a la movilidad urbana por contar también con “una potente red de infraestructuras de transporte”.

A mayor abundamiento, y considerando, en primer lugar —siquiera sea a efectos argumentativos— el RD 466/2003, de 25 de abril, por el que se crea la Subdelegación del Gobierno en Madrid⁴⁰, no puede dejar de advertirse cómo en esa disposición se afirma abiertamente que “Madrid, comunidad autónoma que alberga la capitalidad del Estado, tiene una serie de características singulares que la diferencian de otras comunidades autónomas uniprovinciales...”. Esas características singulares, por lo que ahora más nos interesa, conforman, en su resultado final, uno de los mayores y más avanzados centros de servicios del país que cuenta, a su vez, con espacios urbanos de gran magnitud. Lo que encuentra traducción más fidedigna en los problemas circulatorios y de tráfico que soporta la Comunidad Autónoma con salida o destino último en la propia capital. Desplazamientos diarios por motivos laborales, muchos de ellos cruzando toda la Comunidad Autónoma de norte a sur; llegada de flujos continuos de turistas con empleo de autocares privados y taxis; celebración de grandes eventos deportivos, artísticos y/o culturales; acontecimientos celebrados en Madrid en su condición de capital del Estado; actos oficiales de carácter estatal; manifestaciones reivindicativas un día sí y otro también que obligan al corte del tráfico por las calles por donde se realiza su recorrido y que colapsan las vías adyacentes. Todas ellas no son más que muestras especialmente significativas con las que se han acostumbrado (y resignado) a convivir los habitantes y visitantes asiduos de la ciudad de Madrid y que provocan una (profunda) “huella” en la movilidad de la ciudad y que no son en absoluto desconocidas para el PMUSM⁴¹.

En segundo término, la propia Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid confirma el diagnóstico anterior al concretar en su Preámbulo que Madrid, como capital del Estado es, además, “en términos demográficos, la ciudad más poblada de España, centro de una extensa área metropolitana⁴²: en ella residen algo más de tres millones de

⁴⁰ Téngase en cuenta que la modificación operada en su día por el artículo 77 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social en el apartado 1 del artículo 29 de la Ley 6/97, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (a su vez derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público) establecía la posibilidad de crear Subdelegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, atendiendo a las especiales circunstancias que concurran en ellas, tales como población, volumen de gestión o singularidades geográficas, sociales y económicas.

⁴¹ Como reconoce el propio PMUSM (p. 150) “una ciudad como Madrid, registra anualmente un sin fin de eventos especiales previstos y planificados en mayor o menor grado según sus circunstancias, que van desde las manifestaciones con una enorme variabilidad en cuanto al número de asistentes, a eventos deportivos populares, tales como la maratón, la media maratón, el día de la bicicleta y una innumerable cantidad de carreras populares que se celebran casi todos los domingos, pasando además por, los partidos de fútbol de nuestros 3 estadios, la temporada taurina en la Plaza de las Ventas y la operación Navidad entre otros”.

⁴² A su vez, el Preámbulo de la Ley 9/95, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo advierte que “(e)l peso específico del área metropolitana, cuyo centro es la ciudad de Madrid, es evidente” con traducción, incluso, en el sistema urbano nacional.

personas, sin contar los otros cientos de miles que transitan diariamente por la ciudad. Esas singularidades, tanto institucionales como sociales, se encuentran estrechamente entrelazadas: la realidad de Madrid como gran ciudad es indisociable de su condición de capital del Estado”. Es así como no deja de sorprender, una vez más, que la Comunidad Autónoma en la que se encuentra, además, la capital de España y la sede de las instituciones generales del Estado, carezca de una normativa ordenadora de la movilidad en la región. Tomando las palabras del propio legislador de la Ley 22/2006, las singularidades de Madrid, “una urbe de las dimensiones y problemas propios de Madrid, sin par en el resto de España”, son las que “reclaman un tratamiento legal especial...” que, en última instancia “permita asegurar el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos”. Y máxime cuando la propia Ley 22/2006, de 4 de julio, atribuye (art. 2.3) al Ayuntamiento de la ciudad de Madrid, en su régimen especial por razón de su capitalidad, determinadas competencias de titularidad estatal, entre otras, en materia de movilidad, seguridad ciudadana, e infraestructuras⁴³. Concretamente, el Preámbulo de la Ley 22/2006, de 4 de julio explicita cómo de los sectores con elevada incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos “ocupa una posición central las medidas previstas en materia de seguridad vial, dirigidas a incrementar las potestades del Ayuntamiento para afrontar problemas como la emisión de ruidos y contaminantes por los vehículos a motor, el estacionamiento, la conducción bajo los efectos del alcohol o estupefacientes o sustancias psicotrópicas, la mejora de las condiciones de vida de las personas con movilidad reducida, etc.”.

Sea como fuere, y con este hándicap que supone la carencia (de todo punto incomprensible) de una normativa específica en materia de movilidad sostenible, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid sienta unas bases competenciales muy generales (y por ello también muy limitadas) para el acomodo jurídico de la movilidad urbana sostenible como materia sobre la que cabe reconocer competencias a la Administración autonómica —a diferencia de lo que acontece con otras Comunidades Autónomas— lo que quizás pueda explicar (que no justificar) el estado de “orfandad” normativa en materia de movilidad sostenible. Así, por ejemplo, podemos mencionar el artículo 92.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía conforme al cual “Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas”. Y también el artículo 84.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que atribuye competencias propias a los gobiernos locales de Cataluña, en los términos que determinen las

⁴³ Es más, el artículo 37.2 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y de régimen especial de Madrid concreta que la participación del Ayuntamiento de Madrid en la gestión de infraestructuras de titularidad estatal no impide que el Ayuntamiento ejerza sus propias competencias, entre otras de “movilidad y ordenación del tráfico de vehículos”.

leyes sobre “h) La circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal”.

Por contra, el Estatuto de Autonomía de Madrid simplemente alude a la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 26.1.4), al transporte terrestre (art. 26.1.6), y la protección del medio ambiente (art. 27.7) como posibles asideros jurídicos en los que enganchar la competencia autonómica en materia de movilidad urbana sostenible. Títulos competenciales generales pero que, en todo caso, y pese a la ausencia en ellos de fijación expresa de la materia “movilidad”, no justifican por sí solos la ausencia de una voluntad decidida, por parte del legislador autonómico, no ya para aprobar una Ley autonómica de movilidad, como sería lo realmente deseable y oportuno, sino al menos para incorporar, en la legislación del suelo, el régimen jurídico de la movilidad urbana, tal y como han hecho recientemente también otras Comunidades Autónomas.

Como quiera, así pues, que el propio Estatuto de Autonomía madrileño no arroja más luz sobre la base competencial en materia de movilidad ha sido la propia Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid la que atribuye, únicamente “de cara a la galería”, una (supuesta) competencia autonómica en materia de movilidad. En este sentido, el artículo 5.1 de la Ley 5/2009, referido justamente a las competencias de la Comunidad de Madrid, reconoce las siguientes competencias en materia de transportes: “c) Facilitar el derecho a la movilidad de los ciudadanos en todo su territorio, la intermodalidad y la libre elección de los medios de transporte, ya sean públicos o privados”.

Y afirmamos que ese reconocimiento competencial lo es de cara a la galería, para maquillar, en definitiva, el pretendido interés de la Comunidad de Madrid en asumir competencias en esta materia como quiera que esta misma disposición normativa no agota todo el eventual régimen jurídico de la movilidad con una regulación más o menos detallada. Si bien, todo sea dicho, supone un muy tímido paso adelante respecto de la Ley 20/98, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de Madrid.

Esta Ley 20/98 —que tiene por objeto la regulación de los transportes urbanos y su coordinación con los interurbanos— no aborda (ni siquiera menciona) en su artículo 15 —referido casualmente a las condiciones ambientales— el problema de la movilidad. Más bien trata de concienciar, pero sin obligar en ningún momento (“se propiciará”), acerca del problema de la contaminación atmosférica y acústica con origen en el transporte.

Es más, todo lo más a lo que se llega por parte del legislador autonómico es a “tomar nota” del problema cuando en el artículo 1 de la Ley 5/2009, de 20 de octubre se señala que la finalidad de la norma es lograr un sistema de transporte eficiente y coordinado, “que satisfaga adecuadamente las necesidades de movilidad de los ciudadanos de la Comunidad” para lo cual la Comunidad de Madrid está llamada a colaborar (art. 5.3) con la Administración General del Estado y las entidades locales con el fin de lograr una coordinación adecuada de los modos de transporte y “la mejora de la

movilidad de los ciudadanos”. Y cuando en el artículo 3.1 dispone también, como uno de los principios básicos de esa disposición, que la regulación del transporte por carretera “pretende facilitar la movilidad”. Empero, ahí queda toda la regulación en materia de movilidad, por lo que, como ya aventurábamos *ut supra*, la Ley 5/2009, de 20 de octubre, no es una auténtica norma en materia de movilidad sostenible.

Con todo, no deja de resultar sorprendente el énfasis dado por el legislador autonómico en el Preámbulo de la Ley 5/2009 a la hora de generar unas expectativas muy altas que luego no se ven cumplidas en el cuerpo normativo de la disposición. De este modo, y tomando en consideración la especial relevancia del transporte por carretera para el desarrollo económico y social de la Comunidad de Madrid, “la voluntad de garantizar un sistema de movilidad sostenible, justifican la promulgación de una norma como la presente”. Lamentablemente, no se hace verdad, en lo que concierne ahora estrictamente a la movilidad sostenible, la aseveración realizada en el propio Preámbulo por la que la Ley se enmarca en el firme propósito de “crear las herramientas jurídicas que permitan aprovechar las oportunidades futuras”. Por lo que respecta a la movilidad, a nivel autonómico todavía queda por esperar a esa futura oportunidad que, quizás en algún momento, nos brinde el legislador autonómico con una disposición a la altura de las circunstancias y capaz, entonces sí, de “garantizar un sistema de movilidad sostenible”. Razones, como hemos tenido ocasión de precisar precedentemente, no le faltan para dar ese necesario paso.

En otro orden de cosas, y por lo que se refiere al ámbito local, la propia movilidad ha pasado a constituir una materia sobre la que también los municipios pueden asumir (y de hecho han asumido) competencias, sin perjuicio de la competencia estatal, reconocida en el artículo 149.1.21CE, en materia de “tráfico y circulación de vehículos a motor”. Más allá ahora del alcance de las competencias de los municipios en el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial⁴⁴, resulta suficientemente ilustrativa la nueva redacción dada al artículo

⁴⁴ Vid. artículo 7 apartado b) del RD-Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, conforme al cual se atribuyen competencias a los municipios en materia de “regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles...”. A este propósito resulta muy ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2010 (ROJ 5954/2010) que aborda de lleno el alcance de la competencia municipal (en la instancia trae causa de la impugnación de la Ordenanza de circulación de peatones y ciclistas de 21 de septiembre de 2007 del Ayuntamiento de Sevilla a la hora de adaptar la legislación estatal en materia de tráfico a los nuevos condicionantes de movilidad de la ciudad) para ordenar el uso urbano de la bicicleta. En este pronunciamiento —al que posteriormente le han seguido también las Sentencias de 8 de marzo de 2011 (ROJ 942/2011) y (ROJ 973/2011) resolviendo la misma cuestión— el máximo órgano jurisdiccional estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Sevilla casando la Sentencia en la instancia (que había declarado nulos varios preceptos de la citada Ordenanza por contravenir lo dispuesto en la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en el Reglamento General de circulación) y declarando conforme a derecho la Ordenanza de circulación de peatones y ciclistas. Baste ahora con recordar el fundamento jurídico quinto de la Sentencia citada, en el que, corrigiendo la premisa de la que parte la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia

25.2 de la Ley 7/85, de 21 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante LrBRL) por el apartado octavo del artículo primero de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Una redacción que reconoce a los municipios el ejercicio de competencias propias, en los términos de la legislación estatal y autonómica, sobre las siguientes materias: “g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano⁴⁵”.

La introducción expresa de la movilidad en el mismo plano competencial del tráfico de vehículos, con el que mantiene una estrecha relación, supone dotar a los municipios de una competencia que, no obstante en el caso de la Comunidad de Madrid, ya reconocía, siquiera implícitamente, primero la Disposición Adicional tercera de la Ley 20/98, de 27 de noviembre, de transportes urbanos de Madrid para el caso de los transportes de mercancías. En este supuesto, las competencias de los municipios vienen referidas a los aspectos relativos “a su repercusión en la circulación y tráfico urbano”. Y, en segundo término, y de una manera mucho más gráfica y clara, el artículo 2 de la Ordenanza de movilidad de Madrid que tiene por objeto —justamente y en línea con lo previsto por el artículo 7.b) del RD-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— “regular la circulación de vehículos y peatones, compatibilizando la necesaria fluidez del tráfico con el uso peatonal de las calles y regular asimismo la realización de otros usos y actividades en las vías urbanas comprendidas dentro del término municipal de Madrid, y en las interurbanas cuya competencia hubiera sido cedida al Ayuntamiento”, así como “hacer compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, establecer medidas de estacionamiento de duración limitada, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos”.

de Andalucía, el máximo órgano jurisdiccional enfatiza y ensalza el alcance de la Exposición de Motivos de la propia Ordenanza, de forma que esta disposición “en atención a los cambios que se han producido en la ciudad en materia de movilidad con la ejecución de las vías ciclistas, tuvo por finalidad evitar las posibles fricciones que pudieran producirse entre usuarios de los carriles bici y peatones, delimitando así, los derechos y obligaciones de ambos”. Y no sólo el Tribunal Supremo confirma el deslinde, debidamente realizado a su juicio por la Ordenanza, entre el radio de acción que corresponde al peatón y al ciclista sino, aún más, otorga carta de naturaleza a la regulación dispuesta por la propia Ordenanza hasta el punto de dar preferencia (e incluso prioridad) a la bici (y al ciclista) sobre el peatón, como claramente trasluce del fundamento jurídico quinto *in fine* y sexto de la Sentencia de 8 de noviembre de 2010. Una preferencia que entraña la “toma de la ciudad por la bicicleta” y que queda atestiguada como quiera que se permite, primero, que las bicicletas circulen tanto por zonas peatonales como por aceras atribuyéndoles una naturaleza “bipolar” a la carta, unas veces como peatón otras tantas como vehículo; y, en segundo término, que las bicicletas puedan amarrarse a árboles y a elementos del mobiliario urbano “cuando no existan estacionamientos para el aparcamiento de bicicletas en las vías urbanas en un radio de cincuenta metros o se encontraran todas las plazas ocupadas”.

⁴⁵ Justamente, como ha destacado CARBONELL PORRAS (2014: 100), la nueva letra g) de la nueva redacción dada al artículo 25.1 LrBRL es el resultado de la refundición de la anterior letra b) “ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas”, y de la letra ll) “transporte público de viajeros”, manifestándose con ello la estrecha relación del desplazamiento de personas, ordenación del tráfico en vías urbanas, y transporte público colectivo, con la idea misma y última de movilidad.

IV. EL PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE DE LA CIUDAD DE MADRID: UNA PLANIFICACIÓN (PRETENDIDAMENTE) INTEGRAL PERO NO (REALMENTE) INTEGRADORA DE LA MOVILIDAD EN MADRID

Nuestro ordenamiento jurídico ha apostado firmemente, en los últimos años, por la figura de los planes de movilidad sostenible que, tras el respaldo que han tenido por parte del Tribunal Constitucional —a partir de la Sentencia 174/2013, de 10 de octubre⁴⁶— y dada la ausencia de normativa estatal, en los términos que ya han quedado apuntados, han encontrado un lógico y necesario acomodo en la legislación autonómica, bien en la legislación urbanística⁴⁷, bien en la legislación en materia de transportes⁴⁸.

Empero, no es éste el caso de la legislación madrileña como hemos tenido ocasión de lamentar precedentemente. Ahora bien, la ausencia en la Comunidad de Madrid, tanto de una normativa propia en materia de movilidad sostenible, como del acomodo de la normativa urbanística o de transportes a la realidad de la movilidad —mediante la incorporación tendencial de este fenómeno en su cuerpo normativo— no ha sido óbice para que la ciudad de Madrid haya aprobado su propio PMUSM⁴⁹ para el período 2014–2020. Aprobación que ha venido alimentada (y sobre todo animada) por las previsiones que ya realizaban en este mismo sentido el marco planificador autonómico (Estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid —Plan Azul 2006/2012—) y municipal (Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio

⁴⁶ Confirmando, por desestimación del recurso, la constitucionalidad de los preceptos de la LES relativos a los planes de movilidad sostenible.

⁴⁷ Con los casos recientemente paradigmáticos de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de Murcia; la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra; la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia; la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de Baleares; el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Aragón; y la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo de Castilla y León.

⁴⁸ Desde la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos metropolitanos de viajeros en Andalucía —que alude expresamente a la importancia de los transportes al servicio de la movilidad urbana— pasando por la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas por carretera en Castilla la Mancha; la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias; la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid, hasta el caso paradigmático de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenibles de Baleares, y la Ley 1/2014, de 17 de noviembre, de transporte de viajeros por carretera de Cantabria.

⁴⁹ Un PMSUM que denuncia precisamente (p. 73) la ausencia en la Comunidad de Madrid, no ya tanto de una normativa específica en la materia, como de un Plan Director de Movilidad de carácter supramunicipal en el que el PMUSM pueda tener enganche. Y ello con independencia ahora del alcance del Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013–2025 del Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid al que, casual y sorprendentemente, el PMUSM ni siquiera menciona atestiguando, en este sentido el propio PMUSM, una absoluta falta de visión global e integradora.

climático de la ciudad de Madrid y Estrategia de calidad del aire de la ciudad de Madrid) con el firme compromiso de elaborar un PMUSM para la ciudad de Madrid.

Así las cosas, la base jurídica para el PMUSM la encontramos, necesariamente, en el régimen jurídico de mínimos que pergeña el legislador estatal en la LES.

En efecto, es la propia LES —y en el caso de la Comunidad de Madrid con mucho mayor sentido dada la ausencia de legislación específica propia— la que dispone un régimen jurídico básico (o que hemos denominado de “mínimos”) de los planes de movilidad sostenible en cuanto a su naturaleza, ámbito territorial, contenido, vigencia, y actualización. En este sentido, el artículo 101.4 LES recrea un contenido mínimo que pasa por: i) el diagnóstico de la situación; ii) los objetivos a lograr; iii) las medidas a adoptar; iv) los mecanismos de financiación oportunos; v) los procedimientos para su seguimiento; y, finalmente, una vi) evaluación y revisión y análisis de los costes y beneficios económicos, sociales, y ambientales, constituyendo a día de hoy este corpus normativo estatal, como ya nos consta, la única regulación existente, a nivel estatal, en materia de planificación de la movilidad.

Por otra parte, la LES recrea auténticas obligaciones y objetivos para las Administraciones Públicas a la hora de tener que aprobar planes de movilidad urbana sostenible⁵⁰ y que el PMUSM asume como propios en lo que se refiere, tanto a la integración de 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—, como el fomento de los medios de transporte de menor coste social, económico, ambiental y energético, el uso de los transportes público y colectivo, y otros modos no motorizados.

Estos planes de movilidad urbana sostenible son definidos por el artículo 101.1 LES como “un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes y desarrollando aquellos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del me-

⁵⁰ Incluso por la vía del condicionamiento financiero o presupuestario hasta el punto que el legislador estatal (art. 102 LES), para incentivar su aprobación, supedita la concesión de cualquier ayuda o subvención a favor de las Administraciones autonómicas o locales con destino al transporte público urbano o metropolitano, y con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a la disponibilidad, por parte de la Administración beneficiaria, del correspondiente PMS. No obstante, algunas voces críticas (CHACÓN GUTIÉRREZ, 2010: 421) se han alzado contra esta forma de “tutela estatal” de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos a la hora de verse obligados a reconducir sus estrategias por el “camino” fijado por el Gobierno de la Nación “a golpe de talonario”, lo que puede entrañar una intromisión en toda regla o una restricción al libre ejercicio de las competencias autonómicas y locales propias.

dio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos”.

El PMUSM, al menos de entrada y sobre el papel, cumple fielmente con esa descripción constituyendo un instrumento de gran potencial⁵¹ para ayudar a la ciudad de Madrid a hacer un empleo más eficiente del uso del suelo y de sus infraestructuras de transporte. Su objeto, tal y como se precisa en el propio PMUSM (pp. 8 y 9), no es otro que “mejorar la accesibilidad en las zonas urbanas y proporcionar una movilidad y transporte sostenible y de alta calidad hacia, a través y dentro de la zona urbana”.

Pese a los loables propósitos bienintencionados del PMUSM, la ausencia de una legislación autonómica específica lastra la proyección de toda una conciencia regulatoria generalizada sobre la planificación de la movilidad sostenible en donde se alcance la perfecta imbricación entre la planificación del uso del suelo y la oferta de transporte público de la ciudad. Y ello por más que quepa reconocer el encomiable voluntarismo manifestado por el PMUSM a la hora de mejorar el sistema de movilidad para conseguir “una ciudad viva, amable y para todos” (p. 9). Éste es el verdadero reto de la ciudad de Madrid si la comparamos con la situación de otras ciudades mundiales que no han dudado en evolucionar, de manera más decidida y real, hacia auténticas políticas de movilidad⁵².

En otro orden de consideraciones, y aunque, como hemos tenido ocasión de advertir, la definición de la LES posibilita un ámbito geográfico no necesariamente acotado a un término municipal, en el caso del PMUSM (p. 22) la apuesta lo es únicamente por el ámbito territorial de la ciudad de Madrid. Siendo esta opción absolutamente legítima no escapa, empero, de la crítica el hecho de que el PMUSM no considere, al menos formalmente, el alcance de la movilidad supramunicipal de la ciudad de Madrid con otros municipios circundantes a la capital limítrofes con su área metropolitana. Sobre todo por los flujos circulatorios de entrada o de salida a la ciudad de Madrid que desde esas otras ciudades o municipios vecinos se generan a diario⁵³. Y ello por más que el artículo 11.2 de la Ley 5/2009, de

⁵¹ Como una auténtica “herramienta de gestión” se autodefine el propio PMUSM, de la que se dota el Ayuntamiento de Madrid para estructurar convenientemente sus políticas de movilidad.

⁵² De hecho, como se reconoce en el Informe del Banco Mundial “Ciudades en Movimiento: Revisión de la Estrategia de Transporte Urbano del Banco Mundial” de noviembre de 2002, TWU-44, epígrafe 2.44, p. 21, el éxito mundial de ciudades como Curitiba (Brasil), Zurich (Suiza) o Singapur a la hora de gestionar a la perfección la relación entre el transporte y el uso del suelo radica en la existencia temprana en las mismas de “un plan con una estructura integrada del suelo y el transporte”.

⁵³ Sumado al hecho también, considerado por el propio PMUSM (p. 27), del diferente perfil poblacional de la ciudad de Madrid (con una población más envejecida) y de la región metropolitana (que concentra la población más joven) y que está detrás y explica, por ende, ese intenso flujo de desplazamientos. De hecho, como el PMUSM atestigua (p. 29), se ha dado pie a un *continuum* urbano de más de 6 millones de habitantes con densidades superiores a los 1.000 hab/km² constituyendo la metrópoli más grande del sur de Europa y la tercera de la UE. Este crecimiento de la población joven de fuera de la ciudad es la que provoca un aumento de los desplazamientos entre Madrid y su entorno metropolitano (viajes de largo recorrido que obligadamente deben hacerse en medios motorizados total o parcialmente), lo que se hace especialmente acusado en los municipios circundantes situados en los corredores de entrada a Madrid. Así, en el caso de los desplazamientos con origen y destino fuera de la calle 30, el uso del vehículo privado alcanza el 50% constituyendo una asignatura

20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid obliga,“(c)on el fin de garantizar la movilidad supramunicipal”, que los Planes municipales de movilidad o transporte que trasciendan el ámbito municipal o distorsionen gravemente los desplazamientos de otros municipios cuenten con informe previo vinculante de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

Con todo y con lo expuesto, el PMUSM constituye el instrumento base del que luego resultan todo un conjunto de actuaciones concretas que tienen como objetivo último la implantación de formas de desplazamiento —de personas y de mercancías— más sostenibles, priorizando la reducción del transporte en automóvil en beneficio de los desplazamientos a pie y en bicicleta. El peatón es (y debe ser), de acuerdo con el PMUSM, uno de los grandes beneficiarios de las políticas de movilidad en Madrid “devolviéndole el protagonismo perdido a favor del coche” demandando por ello acciones contundentes a su favor más allá del modo habitual de disciplinar los eventuales conflictos entre automovilistas y peatones en una misma vía⁵⁴.

De la mera lectura y posterior análisis del PMUSM puede apuntarse que trasluce en el mismo la inequívoca vocación de erigirse en auténtico marco de referencia para la planificación concreta en materia de servicios públicos de transporte, de infraestructuras, de tráfico urbano, y del resto de acciones en relación con el acondicionamiento del espacio urbano de la ciudad. Una planificación de la movilidad que orbita en torno a un conjunto de actuaciones que tienen, como objetivo último, la implantación de formas de desplazamiento más sostenible (a pie, en bicicleta, en transporte público) dentro de la ciudad. Con esos visos, el PMUSM aparece estructurado bajo lo que podemos caracterizar como un nuevo concepto de planificación estratégica —en lo que no es más que una fórmula de *planning for people*⁵⁵— del ciudadano y de su entorno urbano que pretende aglutinar

pendiente para “civilizar” aún más si cabe las relaciones de movilidad en la periferia (p. 35). De ello se hacen eco además las Órdenes del Ministerio de Fomento de 27 de febrero y de 26 de mayo de 1997 por las que se declararon urgentes y de excepcional interés público las actuaciones en materia de carreteras incluidas en sus anexos. Y, por lo que ahora interesa, los motivos de reconocida urgencia y de excepcional interés público que las Órdenes citadas detallaban se describían del modo siguiente: “La congestión de las actuales carreteras, en las cuales se supera en más de un 80 por 100 la capacidad de las respectivas vías obligaría necesariamente a una reducción drástica de la demanda por métodos coactivos o disuasorios, obviamente imposible, o a un aumento de la oferta viaria. Esto junto con el crecimiento previsto de las viviendas ocupadas en la periferia madrileña debido tanto al crecimiento demográfico como a las nuevas urbanizaciones residenciales, así como a la disminución del número de residentes por vivienda, hacen que sea de reconocida urgencia y excepcional interés público realizar nuevos accesos que garanticen de un modo adecuado la movilidad metropolitana de Madrid, para lo cual son elementos fundamentales las tres nuevas radiales enunciadas”.

⁵⁴ Como hace el artículo 39 ter de la Ordenanza de movilidad de Madrid de forma que en aquellas vías o espacios acondicionados tanto para la circulación de vehículos como de peatones —teniendo estos últimos siempre la prioridad— los vehículos vienen obligados a adaptarse a la velocidad de los viandantes y a no realizar maniobras que puedan afectar su seguridad o incomodar su circulación o permanencia en la vía pública.

⁵⁵ Donde las políticas de planificación física deben basarse en un claro entendimiento de la estructura social del área al que van referidas, los modos de vida de los grupos sociales concernidos, y las necesidades que afrontan. Vid. para mayor detalle nuestro trabajo en FORTES MARTÍN (2015: 202–209).

las consideraciones tanto de uso del suelo como de transporte⁵⁶, de una manera más sostenible e integradora, con el fin de satisfacer las necesidades de desplazamiento (movilidad) de las personas y, en última instancia, contribuir a la mejora de su calidad de vida.

Esta realidad constituye uno de los aspectos primordiales del *core* de los planes de movilidad sostenible. Y que, en el caso concreto del PMUSM (p. 14), representa la apuesta firme por el principio de accesibilidad universal (o de universalidad del sistema de movilidad). De forma que cualquier ciudadano de Madrid pueda acceder a cualquier punto de la ciudad con independencia de si dispone o no de vehículo privado⁵⁷, fomentándose, en última instancia, los modos más sostenibles de desplazamiento, como el transporte público, la movilidad a pie, o en bicicleta. En este sentido, mientras que el PMUSM “saca pecho” constatando (p. 33) que la cobertura del transporte público es del 100% de forma que toda la población madrileña dispone de una parada de autobús o una estación de metro a menos de 350 metros de su vivienda, por lo que se refiere a las otras formas “blandas” de desplazamiento la situación es manifiestamente mejorable dado que sólo el 39% de la población dispone de una vía ciclista a menos de 350 metros de su residencia, y en el caso de los desplazamientos a pie, la red peatonal “es mejorable⁵⁸ en cuanto a continuidad y conectividad entre determinadas zonas de la ciudad” para posibilitar el desarrollo de una auténtica política de *walking people*.

Sea como fuere, el PMUSM enfatiza (p. 69) la necesidad de garantizar el derecho a desplazarse de los ciudadanos de forma que el acceso a los diferentes servicios que ofrece la ciudad sea posible para todos ellos con independencia de su status (motorizado o no). Así pues, la accesibilidad se mimetiza ahora con y en la movilidad como quiera que el fin último perseguido por la política de movilidad en Madrid no es sólo propiciar un transporte sostenible sino también seguro y accesible. Porque sólo garantizando la accesibilidad⁵⁹, conforme pretende el PMUSM, puede hacerse

⁵⁶ La OCDE recomienda el desarrollo de una planificación estratégica en la gestión de los sistemas de transporte urbano. Y entre los aspectos que constituyen el *domain* de la planificación estratégica en su contribución hacia la sostenibilidad se encuentran el uso del suelo y los modos de transporte (desplazamiento). Vid. OECD. Environmental policies for cities in the 1990s. Paris: Publications Service, 1990, pp. 14 y 15.

⁵⁷ A tal fin, el propio PMUSM (p. 17) recrea que el Consorcio Regional de Transportes Públicos Reguladores de la Comunidad de Madrid (aprobado por la Ley 5/85, de 16 de mayo) constituye un antecedente destacado en materia de planificación de la movilidad en Madrid como quiera que la mejora en la coordinación de los distintos modos de transporte ha permitido potenciar la intermodalidad, disuadiendo así a los usuarios del uso del vehículo privado, gracias a la integración y transferencia entre los distintos modos de transporte ofreciendo, en última instancia, un servicio en condiciones óptimas de seguridad, accesibilidad y calidad.

⁵⁸ El PMUSM contempla medidas para la promoción y mejora de los itinerarios peatonales entre las que se encuentra la aprobación de un Plan Director de Movilidad Peatonal del que, salvo error u omisión por nuestra parte, no se ha tenido noticia todavía.

⁵⁹ Vid. más ampliamente el Libro Verde de la Comisión “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”. COM (2007) 551 final, de 25 de septiembre, p. 14, donde la conformación de una nueva cultura de la movilidad urbana se hace pivotar en torno a la idea de accesibilidad en el transporte. Un transporte accesible del que los ciudadanos esperan satisfaga sus necesidades desde el punto de vista de la calidad, la eficacia, y la disponibilidad.

verdad el postulado de la sostenibilidad (movilidad sostenible). Es más, para posibilitarse la accesibilidad, la misma requiere de unas condiciones de movilidad adecuadas, a saber, que todos los ciudadanos puedan desplazarse por cualquier punto de la ciudad de Madrid sin necesidad de contar con un vehículo propio, lo que se traduce, en última instancia, en la suficiente accesibilidad (movilidad) en los intercambios modales en transporte público.

Y no sólo eso sino que, a mayor abundamiento, la movilidad entraña, en la forma concebida por el PMUSM, una, por otra parte lógica, dimensión pública⁶⁰, una dimensión “ciudadana”, en definitiva, como quiera que la conducta de los ciudadanos (usuarios del transporte) resulta en este punto decisiva. Gracias a este posicionamiento preferencial del ciudadano en su movilidad por la ciudad podemos apreciar, en estrictos términos jurídicos, una evolución desde el derecho (genérico) al transporte, al puro desplazamiento, hasta la emergencia de un nuevo derecho subjetivo de los ciudadanos⁶¹ a moverse, a desplazarse, a acceder a los bienes y servicios, no de cualquier manera y a cualquier precio, sino en condiciones adecuadas de seguridad, movilidad, y accesibilidad y al menor coste social y ambiental posible, dejando por ello de ser preferente la opción por el vehículo a motor privado⁶².

Pese a que el PMUSM no conforma abiertamente un status de movilidad del ciudadano⁶³ a nuestro juicio sí que sienta las bases para la recreación de este “nuevo” derecho subjetivo a favor de los mismos⁶⁴. Un derecho subjetivo que se construye —más allá ahora del alcance más general de los derechos a la libertad y a la seguridad del artículo 17 CE y a la libertad

⁶⁰ El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 29 de mayo de 2000 (ROJ 4324/2000), y ulteriormente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sentencias de 30 de abril de 2009 —JUR 2009\456098— de 15 de abril de 2010 —RJCA 2010\498— y de 30 de junio de 2016 —JUR 2016\125040—) han considerado “que la ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio Artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico. La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas —normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público, etc.— están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia”.

⁶¹ Como quiera que la movilidad urbana se concibe y construye principalmente desde y hacia las personas. Vid. la Comunicación “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”. COM (2013) 913 final, de 17 de diciembre, p. 4.

⁶² Conforme recreaba ya el Libro verde sobre el medio ambiente urbano. COM (90) 218 final, de 27 de junio, pp. 30 y 40, el objetivo de la movilidad pasa por convertir al vehículo privado en una opción más a disposición del ciudadano en lugar de una necesidad imperiosa del mismo.

⁶³ Cabe apuntar que el Plan Estratégico de Movilidad Sostenible de la Comunidad de Madrid 2013-2015 del Consorcio Regional de Transportes de Madrid contempla, entre sus ambiciosos objetivos, la elaboración de una “Carta de movilidad” del ciudadano de la que, salvo error u omisión nuestra, no se tiene noticia hasta el momento.

⁶⁴ Un derecho subjetivo de “nueva generación” cuando no un auténtico “derecho fundamental europeo” que debe garantizarse a todos los ciudadanos, tal y como lo califica el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen a la Comunicación “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”. DOUE C424, de 26 de noviembre de 2014, p. 60.

ambulatoria del artículo 19 CE— sobre la base de la equidad, la justicia social, y la integración ciudadana posibilitando que el conjunto de servicios y bienes se encuentren accesibles a todos los ciudadanos por igual con independencia de que posean o no un vehículo privado. Pero también, aunque en mucha menor medida, constituyendo éste uno de los puntos débiles del PMUSM, un derecho que resulta, en su puro ejercicio, de la racionalidad (administrativa) —en la disposición del uso del espacio viario, así como en la planificación e implantación de las infraestructuras y de los servicios de transporte— con el fin último de convertir a la ciudad de Madrid en un lugar “paseable⁶⁵” más que en un espacio meramente “circulable”.

Es por ello que cabe recordar, a mayor abundamiento, que en el artículo 99 LES el primero de los principios que debe presidir las políticas públicas de movilidad sostenible se centra en 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”. Hablamos, por tanto, y en los mismos términos que permite recrear el tenor del artículo 5.1.c) de la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid, de la posibilidad de caracterizar un auténtico derecho subjetivo del ciudadano a la movilidad que encuentra traducción en el derecho de opción por el modo de transporte que el ciudadano entienda más adecuado a sus necesidades, de entre todos los disponibles; el derecho a disponer de la información necesaria para elegir el modo de transporte más adecuado y planificar su desplazamiento correctamente; así como el derecho a disponer de alternativas seguras, cómodas, y de calidad para sus desplazamientos no motorizados. Un derecho, en suma, plenamente formalizado, y que trascendiendo el alcance de la carta de derechos de los usuarios de un concreto modo de transporte, sitúa a las personas por encima del tráfico rodado⁶⁶.

Y la forma en que esa preeminencia de la ciudadanía sobre la “tiranía” del vehículo privado toma cuerpo en el PMUSM lo es a través de la priorización de los sistemas de transporte público y colectivo así como otros sistemas de transporte no motorizados como la opción nuclear (y preferencial) del conjunto de la ciudadanía⁶⁷ con el fin de disuadir a los

⁶⁵ Paseable o incluso podemos llegar a afirmar “clicable”, como se reconoce en la Declaración de Toledo de 2010 —Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE—, p. 17. Vid. sobre la construcción de la idea de las ciudades paseables POZUETA, J.; LAMIQUIZ, F.; y PORTO, M. (2009). Vid. también el ilustrativo trabajo de HERCE (2009) donde su autor propone continuar trabajando en la apuesta por rescatar el espacio público urbano para el desplazamiento a pie o en bicicleta y recuperar, así, en última instancia, como se da título al trabajo, un derecho ciudadano.

⁶⁶ La acción administrativa en la materia debe tender por ello a facilitar a la ciudadanía diversas opciones para poder elegir, libremente, entre distintos modos de transportes sostenibles para hacer sus desplazamientos habituales. Sin olvidar tampoco, que, sin perjuicio de lo anterior y del alcance de ese virtual derecho subjetivo a la movilidad, ninguno de los modos de transporte (ni siquiera la bicicleta o caminar) es capaz de satisfacer por completo y por sí solos la totalidad de las necesidades urbanas de los ciudadanos.

⁶⁷ Ya el Libro Verde de la Comisión “El impacto del transporte en el medio ambiente. Una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente”. COM (92) 46 final, de 9 de abril, p. 57 advierte que cualquier estrategia que intente influir en el compor-

individuos a hacer un uso poco racional del vehículo privado. Y pese a que en el *nomen iuris* parezca que estamos en presencia de una mera actividad de fomento o estímulo del transporte público, asistimos, también, a un auténtico condicionamiento regulador u ordenador (intervención) del uso del vehículo privado en los términos ya contemplados por la propia Ordenanza de movilidad de Madrid. Condicionamiento como quiera que no sólo la Administración municipal ha de promover los desplazamientos a pie o en bicicleta⁶⁸ sino que esta promoción o fomento normativos de los medios de transporte no motorizados alcanza al propio ejercicio de la competencia pública.

La consecución de éste y del resto de objetivos pasa, para el PMUSM, por impulsar proyectos y actuaciones relativos a modos de transporte más sostenibles y eficientes. Estos proyectos y actividades llamados a impulsar la movilidad sostenible en ámbitos urbanos y metropolitanos y las actuaciones para reducir las emisiones difusas de gases de efecto de invernadero en el sector de la movilidad y el transporte pueden traducirse, entre otras, en medidas de apoyo al transporte no motorizado (carriles bus, ciclo-carriles, intercambiadores intermodales, aparcamientos perimetrales de vehículos, y sistemas de *park and ride...*), medidas de estímulo para la mejora y optimización de la explotación del transporte público (como la adquisición de vehículos híbridos o eléctricos para las flotas municipales de transporte), y medidas de gestión del tráfico urbano, entre otras, medidas disuasorias de utilización del vehículo privado como el *congestion charging* o el *traffic calm*.

En esa apuesta que el PMUSM parece forjar por la dimensión “personal” de la movilidad cabe tener presente que quedan incluidos los desplazamientos privados de los ciudadanos no sólo por razones de ocio, compras, sino también los desplazamientos motivados por razones de estudios y por el desempeño de un puesto de trabajo. Estos últimos representan prácticamente la mitad de los desplazamientos que tienen lugar a diario en la ciudad de Madrid. Es así como el PMUSM aborda también, como no podía ser de otra forma, el fenómeno de la llamada movilidad laboral⁶⁹ (pp. 37 y 182).

En el caso de la ciudad de Madrid este aspecto resulta coincidente con los períodos punta de movilidad general donde la utilización del vehículo privado es muy elevada —pero con una tasa de ocupación muy baja—

tamiento humano en materia de desplazamiento debe concentrarse necesariamente en la actitud del usuario en relación con su propio coche como quiera que está demostrado que la disponibilidad de un vehículo es el factor clave en la elección del modo de transporte. La barrera, a fin de cuentas, se encuentra en conocer cuándo a una persona le deja de resultar más económico, barato, o ventajoso utilizar su propio vehículo privado que otros modos de transporte.

⁶⁸ En línea de continuidad con la proclamación que ya se hacía en la Disposición adicional sexta de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de protección de la atmósfera, conforme a la cual “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, promoverán los sistemas de transporte público y privado menos contaminantes”.

⁶⁹ Porque la movilidad (laboral) vinculada a la empresa que tiene como principal protagonista al trabajador en sus desplazamientos diarios (domicilio-trabajo) presenta importantes impactos que afectan, a juicio del propio PMUSM (p. 179), “tanto a la propia productividad de la empresa como a la eficiencia de la ciudad”.

como consecuencia de la reducida competitividad del transporte público por los más altos tiempos de viaje (hasta del doble en muchos casos) empleados que en el caso del trayecto en coche propio. Pese a que el PMUSM destaca su marcado carácter estratégico (p. 86) —hasta el punto que puede ser desarrollado mediante planes específicos de movilidad en ámbitos territoriales menores (como puedan ser las áreas de actividad económica o centros de trabajo y/o estudio como las universidades)— sin embargo, el PMUSM se queda corto, en nuestra opinión, al no abundar en las posibilidades (por mínimas que resulten) que ofrece justamente la LES para valorar el encaje de los planes de movilidad sostenible (como ahora el caso del PMUSM) con los planes de transporte de empresas. Y ello por más que el PMUSM reconozca (limitadamente) sobre el papel que es a la empresa a la que corresponde velar por la sostenibilidad en la movilidad que la misma genera⁷⁰ (p. 179).

En efecto, entre las soluciones novedosas que incorpora la planificación de la movilidad sostenible también se encuentra la apuesta por la elaboración de planes de movilidad específicos, tanto de potenciación de algún modo de transporte no motorizado (Planes Directores de Movilidad Peatonal⁷¹), como de concreción del ámbito al que van referidos, como es el caso de los polígonos industriales, de la actividad de transporte en empresas, y las zonas de actividades económicas. Y por lo que se refiere, más concretamente, a esta última posibilidad, el artículo 103 LES fomenta —en línea de coherencia también con la responsabilidad social corporativa empresarial— el desarrollo de planes de transporte de empresas, con vistas a reducir el uso del vehículo privado con baja ocupación y promover modos menos contaminantes en los desplazamientos —principalmente de los trabajadores a sus centros de trabajo— pero también de los potenciales visitantes a ese centro de trabajo (como clientes o proveedores). Esta suerte de *Green Transport Plans* o también llamados *Travel Plans* —con mayor tradición en el mundo anglosajón y cuya filosofía comienza a ser recibida también en nuestro ordenamiento a través de los denominados planes empresariales de movilidad⁷²— pueden gozar de un carácter mancomunado para empresas que compartan un mismo centro o edificio o que desarrollen su actividad en un mismo parque empresarial o recinto equivalente. En todo caso, para una sola empresa⁷³ o para un conjunto de ellas, los planes de transporte sostenible a los centros de trabajo pretenden contribuir a un cambio modal

⁷⁰ El PMUSM lo único que contempla es la promoción, mediante la disuasión, de cara a implicar al mayor número de empresas posibles —en línea con el tenor del artículo 103 LES— sin que, a día de hoy, en Madrid resulte obligado para las empresas contar con un plan de movilidad de empresa como, por contra, acontece en otras Comunidades Autónomas. Vid. en este sentido la Disposición Adicional tercera de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña.

⁷¹ Vid. nota 58.

⁷² Vid. más ampliamente, sobre este concreto particular, el trabajo de GOERLICH PESET (2014: 143-147).

⁷³ En el caso de empresas con más de 400 trabajadores, el artículo 103.2 LES contempla la designación de un coordinador de movilidad para facilitar la aplicación y el seguimiento del plan de transporte adoptado en su caso.

que reduzca el uso del vehículo privado e incrementar la utilización de otros modos de transporte con menor consumo energético y, por ende, más eficientes (transporte colectivo, a pie, o bicicleta⁷⁴). Para ello, y respetando en todo caso las previsiones del PMUSM, estos *Travel Plan* en la empresa no pueden limitarse a realizar el estudio de movilidad “en el papel”. Más bien, exigen la implantación efectiva de medidas realistas en la empresa —por ejemplo, a través de la negociación colectiva— que entrañe mejoras en la movilidad y en el ahorro energético de los modos de transporte empleados para los desplazamientos al centro de trabajo.

A la luz de todas estas consideraciones que venimos desarrollando a partir del examen detenido del contenido del PMUSM, el PMUSM no ha parecido saber (o querer) resistirse a la tentación de erigirse en todo un *Master Plan*, al modo de un plan holístico y transversal para la ciudad de Madrid que aglutina, por vía de jerarquización y condicionamiento, al resto de planes sectoriales en materia de urbanismo y usos del suelo, de transportes, de infraestructuras, y de calidad del aire. Así expresamente se menciona en el propio PMUSM cuando afirma que quedan integrados en sus determinaciones (p. 16 y ss. y p. 67 y ss.), los objetivos dispuestos a su vez en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997; la Estrategia local de calidad del aire de la ciudad de Madrid 2006-2010; el Plan de seguridad vial 2012-2020; el Plan director de movilidad ciclista 2008; el Plan de acción en materia de contaminación acústica 2009; el Plan estratégico para la seguridad vial de motocicletas y ciclomotores 2009-2013; y el Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático de la ciudad de Madrid-Horizonte 2020.

El resultado último de esta perspectiva es lo que podemos dar en llamar como “planificación global de la movilidad”. Ahora bien, a nuestro juicio, el PMUSM, pese a muchas de sus loables previsiones, no es (y no puede ser, por lo que se dirá también en el epígrafe V) realmente y por entero global por limitarse a pergeñar medidas de ordenación del tráfico (reducción, restricción del vehículo privado, fomento del transporte público) pero sin atender, en toda su crudeza, a la auténtica base del problema de la movilidad urbana sostenible, que no es otra que la disposición racional de espacios y

⁷⁴ No sólo mediante la bicicleta sino, también, a través de otros medios idóneos para ese fin como el patinete o el monopatín, por muy sorprendentes que puedan llegar a resultar en un principio. En este sentido, resulta interesante constatar cómo los Tribunales se están mostrando especialmente sensibles a esta nueva realidad social (y ambiental) de la movilidad urbana. Baste, como botón de muestra, la Sentencia núm 4251/2014, de la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña, de 12 de junio de 2014, en la que, entrando en el asunto concreto en el examen de la concurrencia (o no) de accidente *in itinere* de un trabajador mientras se trasladaba del centro de trabajo a su domicilio habitual en un patinete, la Sala sostiene que el concepto de medio de transporte “es evolutivo y no debemos petrificar medios mecánicos de transporte (“artefactos y máquinas”) a los que demos tal calificación, sino que por el contrario hemos de aplicar la máxima de adaptar la interpretación de las normas a la realidad social y el tiempo en que vivimos”. Y, a resultas de lo anterior, “en el presente caso el uso del patinete tiene como finalidad principal un rápido desplazamiento desde el centro de trabajo al domicilio habitual, y ello hace que debemos considerarlo medio de transporte idóneo y por tanto incluirlo en el concepto de accidente *in itinere*”.

de usos del suelo⁷⁵; en definitiva, a la (re)definición urbanística de la ciudad —al servicio del desplazamiento de los individuos—, y a la regeneración urbana del espacio (urbano) para la movilidad de los ciudadanos. No puede perderse de vista, además, que éste y no otro es el ámbito material de aplicación de las competencias del Ayuntamiento de Madrid en materia de movilidad conforme prescribe el artículo 38 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid.

En efecto, en este precepto se señala que el Ayuntamiento de Madrid ejerce las competencias que tiene atribuidas en materia de tráfico, circulación y seguridad vial “sobre las vías urbanas y sobre las travesías, cuando éstas hayan sido declaradas vías urbanas, así como sobre cualquier espacio abierto a la libre circulación de personas, animales y vehículos...”. Sustantivamente, pues, la movilidad es ordenación del tráfico y de los diversos desplazamientos. Movimientos, en definitiva, que se proyectan sobre un espacio y que sin la consideración de la regulación de los usos de esas vías y espacios urbanos (movilidad urbana) no se acomete en su totalidad.

A mayor abundamiento, a esta misma tesis conduce el artículo 39 de la Ley 22/2006, de 4 de julio en lo que se refiere a la ordenación local del tráfico⁷⁶. Porque en este artículo se contempla, indubitadamente, la regulación de los distintos “usos de las vías y espacios públicos urbanos de tránsito y circulación de personas, animales y vehículos” y ello con “la finalidad de armonizar los distintos usos, incluidos el peatonal, el de circulación, el de estacionamiento, el deportivo y el lúdico, y hacerlos compatibles de forma equilibrada”, entre otros extremos, con la garantía de “la movilidad y fluidez del tráfico”. Se demuestra, así pues, que la movilidad no debe atender tanto (como por contra es lo que se está haciendo en la práctica en Madrid) a la regulación y ordenación de vehículos como a la verdadera disposición de los usos de vías y espacios para poder soportar los variados desplazamientos que puedan producirse, bien sean en vehículo a motor, en bicicleta, o a pie. Es claro en este sentido el artículo 40 de la Ley 22/2006, de 4 de julio cuando, al referirse a la competencia en materia de seguridad vial, dispone que la policía administrativa preventiva de la seguridad vial se proyecta sobre toda clase de vías urbanas, incluyendo no sólo la ordenación,

⁷⁵ Donde justo proyecta toda su fuerza transversal la planificación urbanística a la hora de ordenar en el espacio los diferentes usos, entre ellos, también, los usos que demandan y requieren todos los diferentes tipos de desplazamientos (movilidad) en la ciudad, tanto los motorizados como los no motorizados. En suma, la planificación y el diseño urbanísticos de las vías públicas como medios de canalizar el tráfico que las mismas están llamadas a soportar. Porque, como ha llegado a manifestar PAREJO ALFONSO (2015: 39), el espacio, en tanto que objeto de la ordenación del territorio y del urbanismo no se confunde, ni puede confundirse por ello, “con las cosas, las actividades o los hechos que en él están o acontecen”.

⁷⁶ Recuérdese también, en este mismo sentido, el alcance actual del artículo 7.b) del RD-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 que, conforme ha llegado a manifestar el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en Sentencias de 30 de abril de 2009 (JUR 2009\456098), de 15 de abril de 2010 (RJCA 2010\498), y de 27 de abril de 2016 (ROJ STSJ M 5354/2016) —en relación, por aquel entonces con el RD-Legislativo 339/90, de 2 de marzo— representa “una expresa habilitación legal para regular mediante Ordenanza los usos de las vías urbanas”.

señalización y dirección del tráfico, sino también el “uso de las vías”. Para más adelante sentenciar que la misma comprende “(l)a regulación y el control de cualesquiera de los usos de que sean susceptibles las vías y espacios abiertos al tránsito de personas, animales y toda clase de vehículos y del tráfico y la circulación por ellos...”.

Con todo, la intención del PMUSM es hacer converger en el mismo Plan las diferentes líneas de acción y medidas incluidas de forma dispersa en otros planes y políticas ya en marcha, lo cual ya representa un avance considerable. Esta cuestión, que constituye el aspecto nuclear del que depende el éxito del PMUSM, ha sabido cuidarse desde el propio PMUSM por encima de las limitadas previsiones de la LES de las que, con buen criterio, a nuestro modo de ver, el PMUSM se aparta.

El contenido mínimo que para los planes de movilidad sostenible pergeña la LES debe estar en perfecta correspondencia con lo dispuesto en otros instrumentos de planificación, precisando el artículo 101.3 LES que, “en especial, a los relativos a infraestructuras, transportes, ahorro y eficiencia energética, así como a la Estrategia Española de Movilidad Sostenible”. Sin perjuicio de la genérica alusión a otros instrumentos de planificación, y a la importancia relativa de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, resulta cuanto menos sorprendente y difícilmente ajena de toda crítica la inconsistencia de la regulación contenida en la LES. Inconsistencia, primero, por apelar en el artículo 101.3 LES a una mera “coordinación” entre distintos instrumentos de planificación sectorial cuando lo más oportuno (y también factible) —como por otra parte parece desprenderse del propio artículo 100 LES— es apostar por la integración de planes al servicio de un mismo fin, que no es otro que la garantía de la accesibilidad en los desplazamientos con el mínimo impacto ambiental y de la forma más segura posible. Y, en segundo término, la crítica de inconsistencia viene dada también por la ausencia de mención, en la relación de planes sectoriales aludidos por el artículo 101.3 *in fine* LES, a las posibilidades que ofrece y puede llegar a ofrecer toda la planificación sectorial en su conjunto⁷⁷.

Así, de primeras, es notable la falta de mención (de todo punto incomprensible en la LES) a los planes urbanísticos y de ordenación territorial. La ausencia generada por la falta de consideración hacia los planes urbanísticos en el limitado ejercicio de coordinación que propugna la LES difícilmente se explica dado que en la propia Estrategia Española de Movilidad Sostenible (apartados 4.1 y 5.1), en la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (epígrafe 5.2.1 apartado M.1), así como, finalmente, en

⁷⁷ De hecho, ya con anterioridad, CANO CAMPOS (2006: 38) ha criticado también la escasa utilización de los instrumentos al servicio de otras políticas sectoriales y de las posibilidades que pueden ofrecer para mejorar el servicio del transporte en las ciudades. También CARBONELL PORRAS (2011: 2276) advierte de la necesidad de que la intervención en el transporte urbano se construya conjuntamente con la planificación territorial y urbanística, la ordenación del tráfico, y las políticas de obras públicas y medio ambiente. Finalmente, y en el mismo sentido, MOREU CARBONELL (2014: 86) destaca la importancia de que la movilidad sostenible “impregne la ordenación jurídico-administrativa sectorial” con especial atención, justamente, a la ordenación del urbanismo, del transporte, y de las obras públicas.

la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (epígrafe 3.3.7.1) se recoge, como una de las directrices a seguir, la de la integración de la movilidad sostenible y la planificación del transporte en la ordenación del territorio y en la planificación urbanística. A mayor abundamiento, una de las medidas previstas en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible en áreas prioritarias de actuación (apartado 6) —aparte de potenciar en sus directrices generales (apartado 5.1) el llamado “urbanismo de proximidad” equilibrando la preponderancia actual del uso del vehículo privado hacia modos de transporte sostenibles y limitando la segmentación de usos y, con ello, reduciendo la necesidad de desplazamiento a través del crecimiento urbanístico compacto⁷⁸— lo es la necesaria vinculación de la planificación urbanística con la oferta de transporte público y no motorizado, sobre todo en el propósito último de acortar los desplazamientos y apostar, siempre garantizando la accesibilidad plena, por fórmulas de movilidad más sostenibles y saludables.

En segundo lugar, la crítica a la LES, a la que hemos hecho alusión *ut supra*, se hace también extensiva por la falta de reconocimiento de las sinergias que ofrece la planificación de la movilidad con los planes de calidad del aire⁷⁹ así como de prevención del cambio climático. De forma que la lógica consecuencia que cabe extraer de esta incomprensible omisión a esos otros planes “hermanos” no parece ser otra que la propia (pero de todo punto impropia) “autolimitación” del legislador estatal en la LES por no trascender ciertos contornos en los que quiere que se desenvuelva la acción (por ello mismo erróneamente limitada) de los planes de movilidad sostenible y que, en el caso del PMUSM, queda, con buen criterio, superada. Porque, precisamente, es aquí donde, a nuestro juicio, con la perfecta conciliación de los planes de movilidad sostenible con planes de ordenación territorial y/o urbanística, de infraestructuras⁸⁰, y con planes de calidad del aire

⁷⁸ De forma que se consiga reducir el incremento en el número y distancia de desplazamientos motorizados, apostar por medios de transporte alternativos con un impacto ambiental menor, y reducir la dependencia en el vehículo privado. Lo que determina que, en la planificación de nuevas áreas urbanas residenciales y en la redefinición de las ya existentes, se preste la máxima prioridad a asegurar que la mayor parte de los servicios necesarios para los ciudadanos están disponibles para ellos a pie o en bicicleta.

⁷⁹ Sorprende sobremanera esta falta de interacción entre los planes de movilidad sostenible y los planes de calidad del aire, máxime cuando la Estrategia Española de Calidad del Aire busca que la calidad del aire se integre en otros ámbitos normativos como la energía, el transporte, la agricultura, la economía y fiscalidad, sector residencial, así como el urbanismo y la planificación territorial. En concreto, en lo referente al transporte, la citada Estrategia Española de Calidad del Aire pretende racionalizar la demanda y la necesidad de movilidad a la par que impulsar modos de transporte menos contaminantes, y combustibles y tecnologías más eficientes y limpias para lo cual resulta capital la estrecha relación asociativa que presentan ambos tipos de planes.

⁸⁰ Como se reconoce en la Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de febrero de 2009, “2050: El futuro empieza hoy — Recomendaciones para la futura política integrada de la UE en materia de cambio climático”, DOCE C67, de 18 de marzo de 2010, p. 51, la forma más eficiente a largo plazo de reducir las emisiones de los medios de transporte es a través de la disminución del crecimiento del transporte en su conjunto. Para ello, además de apostar por hacer del transporte público una alternativa cada vez más atractiva frente al vehículo privado, hay que “garantizar que la planificación urbanística y de infraestructuras tengan en cuenta la absoluta necesidad de reducir el uso de los turismos”.

atmosférico⁸¹ es donde fácilmente se colige otra suerte de planificación integral más ambiciosa (y absolutamente necesaria) que puede permitir la conformación y posterior desarrollo de un escenario capaz de posibilitar el objetivo final de la consecución de la movilidad sostenible en el sector del transporte.

Así al menos se irradia claramente, y con mayor fortuna, en el PMUSM (p. 68) donde tanto los objetivos de sostenibilidad definidos en el Plan de calidad del aire 2011-2015 como del Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático-Horizonte 2020 pasan a integrarse en el propio PMSUM con el fin de minimizar los impactos negativos que la movilidad genera sobre el medio ambiente, fundamentalmente por lo que se refiere a la contaminación atmosférica y acústica, el consumo energético, la ocupación del espacio o la calidad del paisaje.

Finalmente, y debiendo ser considerada una relevante innovación frente al silencio de la LES, el PMUSM (p. 67) aborda el tema de la seguridad (vial) en el marco de los desplazamientos realizados por personas de cara a evitar pérdidas humanas con ocasión de accidentes. Así, y como muestra de la (limitada) voluntad integradora como instrumento de la planificación global de la movilidad, si bien los objetivos de seguridad (vial) de la ciudad de Madrid se encuentran ya recogidos en el Plan de seguridad vial (2012-2020), el propio PMUSM los ha pasado a integrar también como propios.

V. LA MOVILIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA URBANO EN MADRID EN MODO *SLOW MOTION*: LA (SESGADA) APUESTA POR UNA MOVILIDAD BAJA EN EMISIONES CON SACRIFICIO DE LA (VERDADERA) MOVILIDAD URBANA

La movilidad sostenible en Madrid, lejos de constituir un auténtico objetivo, en sí mismo considerado y con toda su intensidad, aparece representada como un resultado accesorio a la política de transportes, verdadera protagonista de la acción seguida por la Administración autonómica y local. La apuesta, en este sentido, de la movilidad en Madrid lo es (y está siendo en el futuro más inmediato) por una movilidad baja en emisiones, o como también se ha caracterizado de forma reciente desde las instancias europeas, por una movilidad hipocarbónica⁸². Porque toda la atención parece estar centrándose en el protagonismo que el tráfico rodado tiene para las emisiones y, por ende, en la aplicación de medidas para alcanzar niveles reducidos

⁸¹ Sobre la base del artículo 16.2.a) último párrafo de la Ley 34/2007, de 16 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, precepto que expresamente refiere que en los planes autonómicos de mejora de la calidad del aire “se integrarán planes de movilidad urbana”.

⁸² La movilidad hipocarbónica o de bajas emisiones de carbono constituye un aspecto nuclear en la transición, más ambiciosa, hacia la llamada economía circular hipocarbónica. Vid. en este sentido la Comunicación de la Comisión “Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”. COM (2016) 501 final, de 20 de julio, 15 pp.

de emisiones. Buena prueba de ello lo constituye la modificación operada en enero de 2016 en la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid. Esta modificación introduce medidas específicas y extraordinarias de restricción del tráfico y del estacionamiento de vehículos durante episodios de alta contaminación⁸³. De forma que con estos nuevos cambios introducidos en la Ordenanza de movilidad, por razones estrictamente ambientales, la movilidad se reconduce y se (re)ordena a un segundo plano ante la necesidad de reducir, a toda costa, las emisiones procedentes del tráfico rodado.

Si bien es cierto que la movilidad no se puede entender (y explicar) sin el transporte (urbano) tampoco puede quedar reducida a un mero apéndice de éste, como sin embargo acontece claramente tanto con la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de ordenación del transporte y la movilidad por carretera de Madrid como con la Ordenanza de movilidad de Madrid de 26 de septiembre de 2005. Si el transporte urbano sigue constituyendo el epicentro sobre el que se presta toda la atención en las decisiones a adoptar, como quiera que representa la principal causa de contaminación en las ciudades⁸⁴, sin duda esta perspectiva marca y está marcando, por puro condicionamiento, la política madrileña a definir en materia de movilidad con el objetivo último de “descarbonizar” el sector del transporte urbano. Así, no es de extrañar que el principal propósito del PMUSM (y como hemos visto también de la modificación operada en la Ordenanza de movilidad) no es otro que dar con la solución mágica que permita reducir los coches en circulación a lo largo y ancho de la ciudad⁸⁵. Para ello, el PMUSM se (auto)impone una reducción, por otra parte nada ambiciosa, de aproximadamente el 6% del tráfico rodado (p. 184) de forma tal que esa movilidad pueda ser absorbida por la oferta constituida por otros modos de transporte sostenible.

A mayor abundamiento, la ciudad de Madrid se enfrenta diariamente al problema de gestionar la forma de penetración, a través de la otrora M-30 (hoy calle 30) y la M-40, y posteriormente, desde las vías urbanas, a la llamada “Almendra” central de la ciudad con elevados tráfico de vehículos que dan como resultado un tratamiento inadecuado de la movilidad de los peatones, de la bici, del transporte público, cuando no del propio vehículo privado. Para corregir ese efecto y, entre otras medidas, el PMUSM apuesta por la optimización del servicio del taxi (p. 120) lo que se ha traducido en la adopción de medidas, a nivel incluso de Comunidad Autónoma, para potenciar su movilidad hipocarbónica como quiera que la movilidad mo-

⁸³ Vid. nota 9.

⁸⁴ Concretamente, el transporte urbano es el responsable del 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE por lo que, a juicio de la Comisión Europea, ésta es una de las razones poderosas por las que muchas áreas urbanas (como sucede con la ciudad de Madrid) incumplen los límites de contaminación atmosférica. Vid. Comunicación de la Comisión “Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”. COM (2016) 501 final, de 20 de julio, p. 13.

⁸⁵ El propio PMUSM recrea (p. 39) que en un día laborable tipo se llegan a registrar más de 2.5 millones de desplazamientos en vehículo privado con origen o destino la ciudad de Madrid. A estos se añaden casi un millón más de desplazamientos realizados por taxis y vehículos de distribución urbana de mercancías, sin contar los desplazamientos de autobuses urbanos e interurbanos.

torizada “esencial” (como lo es la que tiene lugar a través de autobuses y del taxi) no puede derivarse hacia otros modos de transporte menos contaminantes. De ahí que la actuación a seguir en este sentido venga constituida por la promoción de energías limpias en la tecnología de esos vehículos (p. 162) y, en definitiva, en la potenciación de flotas de vehículos de bajas emisiones o de emisión cero conducente, en algún momento, a la normalización de la movilidad eléctrica (o electromovilidad). Todo ello en el marco del artículo 104 LES que expresamente alude a la mejora de la eficiencia energética, la modernización tecnológica, y el uso eficiente de las flotas y vehículos de transporte en la íntima asociación existente entre automoción (transporte) y movilidad.

En efecto, la postura en el ámbito de la Comunidad de Madrid parece estar siendo la acción de fomento a través de políticas de actuación muy concretas y localizadas tendentes a la consecución de objetivos ambientales plenamente satisfactorios en la apuesta por fuentes de energía alternativas y de bajas emisiones para el transporte. Políticas de apoyo a la eficiencia y a la innovación en los vehículos a través de incentivos positivos con el objetivo de contribuir a la mejora de la eficiencia energética y a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y que no son para nada casuales como quiera que, como por todos resulta sabido, la Comunidad de Madrid —y principalmente la capital de España— está teniendo serias dificultades en los últimos años para cumplir con los objetivos de calidad del aire establecidos por la UE, constituyendo uno de los principales problemas en este sentido las emisiones de óxidos de nitrógeno. A tal fin, y como buena prueba de ello, puede mencionarse el compromiso del Ayuntamiento de Madrid conforme al cual, para 2020, la totalidad de la flota de autobuses y de autotaxis que circulan por la ciudad lo hagan mediante el uso de tecnologías limpias. Para ello, en el caso de los taxis, la Comunidad de Madrid convoca anualmente unas ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para uso de autotaxi por su contribución a las emisiones a la atmósfera de dióxido de nitrógeno y de óxidos de nitrógeno. Unas subvenciones previstas, a su vez, en la Orden 2157/2013, de 23 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para uso de autotaxi⁸⁶. Esta Orden 2157/2013 apuesta por el estímulo para acelerar la renovación de la flota actual de autotaxis en la Comunidad de Madrid a través de la incorporación de modelos de alta eficiencia energética, con menor consumo de combustible, y menos emisiones de dióxido de nitrógeno y de óxidos de nitrógeno, quedando

⁸⁶ Las ayudas dispuestas lo son vía descuento —entrega dineraria sin contraprestación— para la adquisición de un único vehículo por beneficiario, a través de los puntos de venta de los vehículos, para todos los profesionales autónomos que se encuentren dados de alta en el impuesto de actividades económicas y sean además titulares de una licencia de autotaxi expedida en la Comunidad de Madrid. Ese descuento trata de compensar, de este modo, los costes en los que incurre el titular de una licencia de autotaxi por la compra de un vehículo eficiente.

excluidos, además, de las restricciones circulatorias en caso de episodios de alertas por contaminación (los eurotaxi y ecotaxi).

Detrás de esta situación existe una clara (aunque no única) responsabilidad por lo que respecta al sector del taxi, y ello por dos vías. La primera, porque del total de las emisiones reales del parque automovilístico circulante por la Comunidad de Madrid, los vehículos de gasóleo generan el 98% de las emisiones de dióxido de nitrógeno del total de turismos privados. Y en el sector del taxi madrileño, de los 16.500 vehículos existentes, la mayoría siguen siendo todavía, precisamente, de gasóleo.

En segundo lugar, y pese a que los vehículos privados representan el 56.1% de las emisiones de dióxido de nitrógeno —frente al 16.4% de los autobuses y al 14.8% de los taxis— ocurre que en el caso de los taxis estos vehículos recorren una media de 60.000 kilómetros al año, frente a los 15.000 o 20.000 que, como mucho y cada año, alcanzan a realizar de media el conjunto de los vehículos privados. Unos kilómetros que, en su gran mayoría, se recorren en vacío (alrededor del 40% según el PMUSM —p. 120—) y que presentan una disposición urbana y periurbana con un gran número de arranques y paradas por lo que se entiende que las medidas de renovación tecnológica de la flota de autotaxis son, a priori, mucho más eficientes que las de renovación del conjunto del parque circulante a la hora de disminuir las emisiones de dióxido de nitrógeno.

Sobre la base de estos presupuestos, la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local, y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid viene aprobando, sistemáticamente cada año, la concesión de las ayudas para la adquisición de vehículos eficientes para su uso como autotaxi en una clara apuesta por el fomento de políticas que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así como para el fomento de sistemas de gestión, modelos, o innovaciones que resulten de interés tanto en la protección del medio ambiente como en la utilización racional de los recursos naturales, como lo es la política de promoción del uso de vehículos eficientes en el marco de la Estrategia⁸⁷ de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid para el período 2013-2020.

Esta nueva Estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid (2013-2020) se aprueba en respuesta a un nuevo contexto normativo que supera el escenario de desenvolvimiento de la, hasta entonces, Estrategia para el período anterior 2006-2012 (aprobada por Orden 1433/2007, de 7 de junio) conocida como Plan Azul. En efecto, tras el Plan Azul se aprobaron, tanto la Directiva 2008/50, de 21 de mayo, relativa a la calidad del aire ambiente, como la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Concretamente, el artículo 16 de la Ley 34/2007 obliga a las Comunidades Autónomas a adoptar planes y programas para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de

⁸⁷ Vid. Orden 665/2014, de 3 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueba la Estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid 2013-2020 (Plan Azul +).

los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, así como a minimizar o evitar impactos negativos de la contaminación atmosférica.

Sobre la base de los logros alcanzados en el período anterior con el Plan Azul, la nueva Estrategia de calidad del aire y cambio climático (Plan Azul +) trata de dar respuesta a la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar, consecuentemente con ello, la calidad del aire en una Comunidad Autónoma, como es Madrid, bastante singular por lo que respecta a su escasa extensión territorial, tener la mayor densidad demográfica del país, y el gran peso que tiene el sector servicios.

A través de objetivos propios que vienen a complementar las prescripciones normativas y de los planes ya existentes, la Estrategia contiene un total de 58 medidas concretas (frente a las 100 de la Estrategia precedente) que convergen en la puesta en marcha de acciones que faciliten la reducción de las emisiones contaminantes, y en especial la de los gases de efecto invernadero, actuando sobre sus principales focos de emisión como son, entre otros⁸⁸, el sector del transporte urbano. Para ello, la Estrategia establece objetivos de carácter cuantitativo para los distintos tipos de contaminantes tomando como año horizonte el 2020. En este sentido, la Estrategia se propone reducir un 20% las emisiones de óxidos de nitrógeno, de óxidos de azufre, de monóxido de carbono, y de partículas. Y por lo que respecta a los gases de efecto invernadero, la Estrategia postula un objetivo de reducción de las emisiones de dióxido de carbono respecto de los valores inventariados por la Comunidad de Madrid en 2005, de un 15% en el sector transporte.

Por otro lado, los objetivos cualitativos de la Estrategia se estructuran, a su vez, en cuatro programas sectoriales. Y dentro del Programa Transporte, por lo que aquí ahora más interesa, la Estrategia pretende incentivar el cambio modal desde los desplazamientos actuales (todavía preeminentemente mediante vehículos automóviles privados) hacia modos de desplazamiento menos contaminantes y más eficientes, fomentando el uso de vehículos de bajas emisiones (taxis, autobuses urbanos propulsados con gas natural, bicicleta).

Lo anterior claramente atestigua que, como quiera que las principales afecciones que el transporte urbano genera lo son en forma de contaminación atmosférica por las emisiones de ruido y, sobre todo, de dióxido de nitrógeno, partículas, y de dióxido de carbono, la respuesta que desde Madrid se viene dando trata precisamente de condicionar la circulación de vehículos sólo de forma indirecta atajándose así los problemas específicos causados por el transporte en el medio ambiente urbano a resultas de la congestión del tráfico.

Con estos presupuestos, la movilidad representa, por ello, una consecuencia accesoria en la lucha contra los efectos ambientales negativos del transporte de vehículos en la ciudad. Mientras que, en el escenario normativo actual pensamos que una política de movilidad, bien pensada y

⁸⁸ Junto al residencial, el industrial, y el primario (agricultura y ganadería, fundamentalmente).

estructurada, capaz de aglutinar al resto de políticas que se concitan sobre la ciudad (urbanística, ambiental, de transportes) puede solventar de mejor manera los múltiples problemas que se ciernen sobre Madrid y sobre el resto de ciudades de la Comunidad Autónoma.

Justamente por ello, un plan de movilidad (como el PMUSM) no puede quedarse sólo en eso, en el propósito de reducir la circulación de vehículos privados para conseguir con ello reducir las emisiones provocadas por los mismos. Se precisa, más bien, de un modo nuevo de (re)pensar la ciudad⁸⁹ en estrictos términos urbanísticos, de una ordenación (urbanística) del espacio urbano. Porque si el diseño urbano de la ciudad y las políticas públicas desarrolladas han estado de siempre claramente condicionadas por las ventajas proporcionadas por el vehículo privado —construyendo una ciudad para los coches— no basta ahora con (intentar) apartar el coche del asfalto de las calles⁹⁰ a golpe de medidas de pura ordenación del tráfico rodado.

La movilidad sostenible es urbana en tanto que ordenación espacial del transporte (movilidad) urbano en el conjunto de la ciudad. Pero ha de ser también “urbanística” expandiendo todo su potencial a partir de la (re) acción del y desde el propio urbanismo y, por ende, desde la planificación urbana y espacial⁹¹. El sistema de planificación regula, como un todo, el desarrollo y el uso del suelo —también el requerido para los desplazamientos por la ciudad bajo cualquier modo de transporte— de acuerdo con el interés público. Un urbanismo que (re)construye espacios públicos para poder ser compartidos por diferentes actores y que debe girar la vista también hacia aquellos ciudadanos que desean desplazarse a pie o en bicicleta be-

⁸⁹ Redefiniendo las distintas políticas sectoriales de planificación, integrándolas con un nuevo enfoque holístico, capaz de dar respuesta a la problemática de los diferentes ámbitos (social, económico, ambiental, cultural, energético, de movilidad) de la ciudad.

⁹⁰ Las políticas *No-cars* no parecen estar llamadas a gozar de mucho éxito en una ciudad como Madrid, más allá de alguna experiencia foránea en algún nuevo proyecto de actuación urbanística. Pese a que, como el propio PMUSM (p. 80) reconoce, alrededor de un 50% de los coches de residentes estacionan en la calzada, dificultándose con ello la utilización del espacio público para otros usos, no resulta factible que a corto plazo nos encontremos con una prohibición de aparcar vehículos en la calle para preservar el carácter peatonal de un área o, más aún, la eventual prohibición de que los futuros residentes de un nuevo área residencial urbana puedan circular en coche por la misma imponiéndose el modo de desplazamiento “blando” a pie o en bicicleta. La preferencia por otros modos de transporte que no sea el vehículo privado no puede sustentarse tampoco a costa de menoscabar ahora el coche para aquellas personas que realmente lo necesitan o quieran seguir haciendo uso del mismo. Ya que la verdadera movilidad pasa por dotar de todo un elenco de condiciones para que el ciudadano tenga la capacidad de elección sin que necesariamente se vea abocado al recurso al vehículo privado.

⁹¹ El Parlamento Europeo, en su Resolución de 10 de septiembre de 2013, sobre el fomento de una estrategia europea de tecnología de transporte para la futura movilidad sostenible en Europa (2012/2298INI) hace precisamente hincapié “en que no deben imponerse nuevos conceptos de movilidad” además de que “para fomentar una conducta más sostenible, se han de intensificar los esfuerzos de investigación en el ámbito [entre otros] de la planificación urbana y espacial”. También la Comisión Europea, en la Comunicación “Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos”. COM (2013) 913 final, de 17 de diciembre, p. 4 reconoce que el plan de movilidad urbana sostenible ofrece una visión funcional de la zona urbana debiendo “integrar las medidas realizadas en relación con la movilidad urbana en una estrategia territorial y urbana más amplia”.

neficiándose del urbanismo de proximidad⁹² como un activo de la ciudad y no sólo por el mero hecho de que no se encuentren con vehículos en la calle porque se les haya impedido a estos el acceso. Más bien, porque detrás existe toda una planificación (urbana) de (re)diseño de la ciudad y una normativa urbanística que sustente y potencie activamente la movilidad a favor del peatón⁹³ en combinación con el transporte público. De hecho, así lo deja entrever, siquiera veladamente, el propio PMUSM (p. 64) al advertir de la necesidad de “adaptar Madrid a las ciudades dos velocidades, adaptadas también a la movilidad peatonal o ciclista⁹⁴ y a su convivencia con los otros modos de transporte urbano”. Para ello, el PMUSM contempla medidas relativas a la implantación de calles de prioridad peatonal, de una red de paseos señalizados, el proyecto Camino Seguro al Cole, o la peatonalización de calles los fines de semana en un claro propósito de desarrollar medidas de *traffic calm*⁹⁵ que permiten adecuar la velocidad de la vía a las necesidades reales de los peatones y la consecución de mejoras en materia de seguridad vial.

Sin embargo, hasta que todas y cada una de esas medidas no encuentren encaje en la propia planificación urbanística, la apuesta por los desplazamientos a pie o en bicicleta e, incluso, otras medidas destinadas a mejorar las condiciones de movilidad —como la implantación de la línea de detención adelantada (o “avanzamotos”) para motos en los cruces semaforizados y la autorización para que las motos circulen por los carriles reservados para bus y taxi— siguen constituyendo una actuación sesgada y aislada en la capital, a modo de “parche⁹⁶” (más o menos oportunista), sin anclaje planificador alguno, pese a que, incluso, la propia Ordenanza de movilidad prevea fórmulas para su desarrollo que no han encontrado (todavía) materialización real⁹⁷.

⁹² Justamente las políticas de uso del suelo pueden reducir la necesidad de desplazarse y, por añadidura, la dependencia del vehículo privado a través de la localización de diferentes actividades y servicios a distancias fácilmente alcanzables mediante medios de desplazamiento menos consuntivos de las vías, como andando o en bicicleta.

⁹³ Como identifica el PMUSM (p. 72) el peatón pasa a erigirse como el máximo exponente de la nueva cultura de la movilidad sostenible.

⁹⁴ A mayor abundamiento, el PMUSM (p. 64) enfatiza cómo la situación del tráfico y el espacio a él asignado condiciona la calidad de los desplazamientos con vías en las que esta movilidad sostenible queda muy penalizada.

⁹⁵ Como reconducir el tráfico hacia otras vías dejando calles libres de tráfico para el uso y disfrute de peatones y niños. El *traffic calm* también incluye la eliminación de aparcamiento, el estrechamiento de las calles, y la intensificación de los cruces e intersecciones para reducir la velocidad de paso, todo ello para desincentivar el uso del vehículo privado por las vías.

⁹⁶ El propio PSMUS reconoce (p. 51) que la red de itinerarios peatonales, sobre todo en la Alameda central, presenta importantes carencias tanto en lo relativo a las anchuras de las aceras como a la continuidad de los itinerarios sin que la oferta peatonal del Distrito centro haya crecido en los últimos años (p. 52). A ello se suma la ausencia de un modelo de gestión único de las zonas peatonales en el control de acceso, mobiliario, accesibilidad de residentes y operaciones de carga y descarga (p. 53).

⁹⁷ Así el caso, por ejemplo, de los carriles-bici, donde el artículo 29 de la Ordenanza de movilidad de Madrid dispone el establecimiento, por parte de la autoridad municipal, de carriles reservados para la circulación de determinadas categorías de vehículos (lo pueden ser las bicicletas), con prohibición del tránsito por los mismos a cualquier otro vehículo que no quede comprendido dentro de dicha categoría.

Sea como fuere, tanto la legislación urbanística como la planificación (también) urbanística en Madrid, no terminan de ofrecer, a nuestro juicio, toda la “acogida” que la movilidad merece y precisa, tanto en la ciudad como en el resto de la Comunidad Autónoma⁹⁸. Y ello por más que el PMUSM diagnostique certeramente la base del problema y sostenga, además, muy voluntariosamente⁹⁹, su apuesta “por una ciudad más amable y peatonal” (p. 84).

Pese a la importancia de los planes de movilidad sostenible en tanto que instrumentos de la ordenación espacial del movimiento (movilidad) en la ciudad, no puede olvidarse que desde el planeamiento urbanístico puede (y debe) promoverse también la movilidad realmente urbana con el objeto de reducir las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos y facilitar, con ello, el uso y la eficiencia del transporte público como quiera que las decisiones urbanísticas presentan consecuencias en el ámbito de la movilidad y, por tanto, en el uso del automóvil y sus impactos asociados.

Los planes urbanísticos son esencialmente espaciales y son (y deben ser), por tanto, los llamados a ordenar la realidad espacial y el acondicionamiento del espacio urbano de la ciudad como instrumentos capaces de clarificar la estructura física de la ciudad, con especial énfasis en la red de comunicaciones y las fuentes de generación del tráfico urbano. Es por ello que los planes urbanísticos son potencialmente aptos para determinar la escala de la demanda futura de tráfico, la forma en que la demanda puede ser acomodada, y la distribución de la demanda (de movilidad) entre transporte público y transporte privado en el medio urbano. En definitiva, la planificación de uso del suelo puede (y debe) crear y dotar las condiciones idóneas para promover el transporte público y los modos alternativos de desplazamiento al vehículo privado en el establecimiento último del marco (urbano) para el tráfico¹⁰⁰ (y la movilidad). Porque el planeamiento urbanístico es el que, tradicionalmente, ha asumido y debe seguir asumiendo la ordenación del espacio público local, la ordenación espacial de los usos del suelo en el medio urbano, y, en suma, el instrumento capaz de garantizar el equilibrio de todos los distintos procesos de desarrollo urbano (ordenación de la ciudad), con inclusión también de aquellos usos (ocupantes) al servicio del tráfico y de la movilidad¹⁰¹, como lo es el transporte, sea éste motorizado o no.

⁹⁸ La incorporación del objetivo de la sostenibilidad en la más reciente legislación urbanística debe servir para que la movilidad encuentre también perfecto acomodo en la ordenación de los usos del suelo de la ciudad y en la ordenación urbana de los desplazamientos, como una variable más a tener presente a la hora de disponer la forma de interiorizar los requerimientos del transporte urbano.

⁹⁹ Hasta el punto que el propio PMUSM (p. 190) habla de un impacto positivo del PMUSM en la cohesión social y el atractivo económico y turístico de la ciudad.

¹⁰⁰ Como quiera, en los términos que ha referido tempranamente SÁNCHEZ BLANCO (1977: 366), que “la circulación automovilística parece un presupuesto ineludible para el planeamiento urbano”.

¹⁰¹ En los mismos términos que ha referido AGOUÉS MENDIZÁBAL (2009: 19), el planeamiento urbanístico, en tanto que instrumento vinculado a la ordenación del espacio “permite a los poderes públicos encargados del mismo elegir modelos urbanos que inciden directa o indirectamente en la movilidad”.

Madrid (Comunidad Autónoma) debe avanzar necesariamente en su legislación (como ya sucede en otras Comunidades Autónomas) para la formulación de una previsión normativa en la que todo desarrollo urbanístico que se proyecte en un nuevo municipio, ya sea residencial, terciario o industrial, incorpore, obligatoriamente y con carácter previo a su aprobación, un estudio (o evaluación) de movilidad sostenible¹⁰². Porque, a fin de cuentas, con la movilidad hablamos también de uso del suelo (para posibilitar todo tipo de desplazamientos). Es más, la planificación en materia de movilidad, para ser realmente efectiva, no sólo debe tener en cuenta el transporte como tal sino también su necesaria interacción con la planificación territorial y urbanística de la que precisamente se alumbra y cobra todo su sentido; en definitiva con los aspectos tradicionales de uso del suelo. El resultado último no puede ser otro que la integración del transporte urbano (y con él la de la propia movilidad que determina su nueva configuración) en la planificación e implementación de la política de uso del suelo, dada la estrecha y complementaria relación que el transporte urbano presenta —a partir de los desplazamientos que por y a través del mismo se generan— con las decisiones habitacionales, de empleo, y de localización de ciertos servicios públicos en el medio ambiente urbano. De modo que la política de uso del suelo y, con ella, y a través de ella, la planificación urbanística tiene suficiente capacidad para influenciar no sólo la necesidad de desplazamiento sino también el modo de hacerlo, de una manera sostenible, en el sistema urbano de Madrid. Y ésta es, a nuestro modo de ver, la (gran) “debilidad” que presenta el PMUSM¹⁰³ al no mostrar signos inequívocos ni apostar decididamente por la integración efectiva de la movilidad en la planificación urbanística.

El PMUSM se centra, por contra, en el loable propósito de influenciar el comportamiento de las personas¹⁰⁴ concentrando todos sus esfuerzos en el difícil objetivo de reducir los desplazamientos “a motor” y en mejorar la gestión de la demanda a través del vehículo propio¹⁰⁵ mediante el fomento

¹⁰² Así lo apunta, muy someramente, el PMUSM respecto del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (p. 180).

¹⁰³ El PMUSM (p. 162) reconoce que el Plan de Calidad del Aire debe concentrarse en las medidas relacionadas con la promoción de energías limpias de los vehículos como quiera que “las relacionadas más directamente con la movilidad y con la reducción del uso del coche vienen definidas en el presente PMUS”.

¹⁰⁴ Se sostiene en el PMUSM (p. 172) que es preciso “hacer pedagogía con la movilidad” de cara a posibilitar la transformación del modelo de movilidad actual. Es por ello que “uno de los retos principales para alcanzar un modelo de movilidad sostenible y segura es el relativo a las pautas de comportamiento de los ciudadanos, cuyas decisiones diarias de desplazamiento condicionan el conjunto”. A tal fin, una adecuada puesta a disposición de información sumado a continuas campañas de sensibilización, promoción o participación “juegan un papel fundamental para conseguir un cambio cultural hacia hábitos sostenibles” (p. 170).

¹⁰⁵ El PMUSM no oculta su intención última de contrarrestar el efecto que, no tanto para la movilidad, sino para la emisión de gases de efecto invernadero, provoca el hecho de que alrededor de 450.000 vehículos entren a diario en la ciudad de Madrid. Por ello, el PMUSM también concibe como muy útiles las medidas disuasorias como el servicio de estacionamiento regulado y la ausencia de aparcamiento en destino para todos esos desplazamientos (p. 137) como elementos reguladores de la demanda del vehículo privado.

del transporte público colectivo —como uno de los elementos más importantes que configuran el sistema de movilidad (p. 101)—. Así como en la incorporación al sistema de transportes de nuevos modelos de movilidad colaborativa¹⁰⁶ —con fórmulas como el *car-sharing* y el *car-pooling* (p. 123). Es así como la ciudad de Madrid manifiesta una línea de acción similar a la de otras ciudades europeas en el fomento por “un cambio modal hacia los desplazamientos activos (en bicicleta o a pie), el transporte público y/o los planes de movilidad compartida, como las bicicletas o automóviles de uso compartido, o los viajes compartidos en automóvil, a fin de reducir los atascos y la contaminación en sus calles¹⁰⁷”.

Ahora bien, aunque no se puede discutir el efecto beneficioso de esa política de (re)educación ciudadana de la movilidad, no se trata tan sólo de hacer una serie de actuaciones aisladas (por muy bienintencionadas que sean) sino resulta necesario introducirse en la esencia misma del patrón de movilidad propugnando abiertamente modelos urbanos en los que la integración de usos y la calidad del entorno propicien los desplazamientos en bicicleta y a pie. El artículo 100 LES es claro en este sentido al recrear los objetivos de la política de movilidad sostenible. Estos objetivos han de conseguir impulsar la movilidad sostenible para lo cual se hace imprescindible, no sólo 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 como los desplazamientos a pie o en bicicleta. También, como señala el precepto citado, 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.

Es por ello que el PMUSM adolece, a nuestro juicio —como parte necesaria de un planteamiento más global en el análisis de la demanda de movilidad de la ciudad— de la verdadera integración de la planificación territorial y urbanística en la redefinición de los distintos usos del suelo y, en definitiva, en la posibilidad de (re)construir realmente, y desde el punto de vista de la movilidad urbana, la ciudad mediante su necesaria transformación urbanística¹⁰⁸.

¹⁰⁶ La rápida expansión del fenómeno de la economía colaborativa no es más que reflejo evidente del cambio en el patrón de movilidad que se está produciendo en los últimos tiempos donde, a partir de ahora, la movilidad depende cada vez más de la demanda, lo que conduce, en última instancia, a la optimización de los recursos de transporte. Es así como estas fórmulas de economía colaborativa son potenciadas también, por y desde el PMUSM al erigirse, eventualmente, en fórmulas alternativas de movilidad en asociación con el transporte público. De hecho, el propio PMUSM contempla medidas de facilitación del uso del servicio de estacionamiento regulado a los usuarios de *car-sharing*, flexibilización del acceso a zonas de tráfico limitado para el *car-sharing*, y el fomento de la reserva de plazas de aparcamiento en las empresas para vehículos de alta ocupación o en régimen de *car-sharing*.

¹⁰⁷ Vid. Comunicación de la Comisión “Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”. COM (2016) 501 final, de 20 de julio, p. 13.

¹⁰⁸ Como botón de muestra de lo afirmado en el texto principal, la consideración de la bicicleta como un vehículo más determina, en buena lógica, que su espacio natural de circulación sea también la calzada. Por ello, es necesario que el (nuevo) diseño de las vías públicas atienda a las necesidades ci-

A mayor abundamiento, la auténtica “filosofía” planificadora debe sustentarse en la necesidad de que la planificación urbana aborde, entre otros aspectos, los sistemas de transporte junto con la redefinición física de las ciudades y la disposición de los usos y formas de utilización del suelo¹⁰⁹. Sólo así se está en disposición de conseguir, como dice pretender el propio PMUSM, “la sostenibilidad del sistema urbano” a través del urbanismo de proximidad, donde la mezcla de usos residenciales y de actividad económica en los barrios consiga reducir los desplazamientos ante una oferta más variada de servicios (de proximidad).

Lo anterior debiera encontrar reflejo (urbanístico) en la apuesta seguida por el Ayuntamiento de Madrid a la hora de limitar e incluso restringir a los vehículos privados¹¹⁰ el uso (urbano) de las vías públicas. En un claro reconocimiento, como hace el propio PMUSM (p. 10), de que “el espacio público es para las personas, no para los vehículos, con lo que ello implica de restricción de la capacidad viaria de circulación y de aparcamiento”. Pues bien, esta doble opción (limitación y restricción) aparece ya contemplada por la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid donde, sin pretenderlo abiertamente, se conjugan perfectamente la regulación del tráfico (transporte) y la disposición urbanística de los usos del suelo (vías urbanas). Se demuestra con ello, tal y como aquí venimos sosteniendo, que es posible otra forma (urbana) de movilidad más allá, por tanto, de la adopción (aislada) de una determinada medida supuestamente en pos de la movilidad por la necesidad imperiosa de reducir los niveles de contaminación asociados al tráfico rodado.

En primer término, en el caso de la limitación del uso de vías públicas a través del Servicio de Estacionamiento Regulado (SER). El SER, conforme prescribe el artículo 63.1 párrafo 2.º de la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid, tiene por objeto “la gestión, regulación y control del estacionamiento de vehículos en determinadas zonas y plazas de la vía pública en la ciudad de Madrid, con la finalidad de racionalizar y compatibilizar el uso del espacio público y el estacionamiento de vehículos¹¹¹”.

clistas en combinación con el tráfico motorizado. Y también, y junto a ello, que la apuesta por la bicicleta no suponga sólo la instalación de aparcamientos de bicicletas en espacios públicos sino también la obligada reserva de espacio para bicicletas en edificios de nueva construcción, tanto de uso público como privado. Por otra parte, la construcción de nuevas vías y el rediseño de las ya existentes con reducción a un único carril de circulación de anchura reducida y la protección de aceras con arbolado son muestras palpables de la transformación urbana de la ciudad que ayudan a potenciar la movilidad y fluidez del tráfico por contrarrestar los perniciosos efectos de los estacionamientos en doble fila.

¹⁰⁹ Buena prueba de ello lo representa la disponibilidad de suelo urbano en la ciudad de Madrid para la pretendida construcción de aparcamientos disuasorios. Decisión que sólo resulta posible con una adecuada planificación de los usos del suelo en la ciudad por más que quieran adoptarse este tipo de medidas de movilidad de forma aislada y apresurada.

¹¹⁰ Como acontece con las áreas de prioridad residencial existentes hasta el momento (barrio de Las Letras, Cortes, y Embajadores) donde sólo está permitido el acceso a vehículos de residentes, transporte público, servicios y emergencias, y vehículos de carga y descarga.

¹¹¹ Téngase en cuenta que, cuantos más vehículos tengan la necesidad de estacionarse en la superficie, se está ocupando al mismo tiempo un espacio público que está condicionando, cuando no limitando, el uso para otros fines (peatones, ciclistas, carriles para transporte público de pasajeros...).

El problema para la movilidad sostenible en el que, para cualquier ciudadano, se convierte todo desplazamiento se materializa en el momento que se alcanza el destino esperado y se pretende (muchas veces de forma desesperada) su ulterior estacionamiento¹¹². Justo por ello el SER se erige, en tanto que elemento regulador de la demanda del vehículo privado, en una fórmula claramente desincentivadora. Sobre todo cuando la propia Ordenanza de movilidad, en el citado artículo 63.1 lo contempla¹¹³, no sólo como instrumento para la asignación de un recurso escaso como es el espacio de estacionamiento de vehículos en vía pública —promoviendo la adecuada rotación en el ámbito territorial sujeto al estacionamiento limitado de vehículos (área de estacionamiento regulado¹¹⁴) dada la limitación de la máxima duración de estacionamiento para no residentes— sino “como una herramienta para impulsar la movilidad sostenible al integrar consideraciones de sostenibilidad en los criterios de asignación¹¹⁵”. A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo (en Sentencia de 29 de mayo de 2000, ROJ 4324/2000) ha dado carta de naturaleza a los servicios de estacionamiento regulado al recrear cómo “(l)a disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una realidad social —la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades— que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieran la condición de intereses colectivos”.

Y, en segundo término, y por lo que se refiere a la restricción del paso o uso de vehículos privados por determinadas vías públicas así como el establecimiento de zonas de tráfico limitado (áreas de prioridad residencial y zonas de bajas emisiones), el artículo 88 de la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid contempla la prohibición o limitación de la circulación y del estacionamiento de vehículos, tanto “cuando existan razones que aconsejen reservar total o parcialmente una vía pública como zona peatonal”, como de manera mucho más concreta “cuando existan razones basadas en la seguridad vial, la movilidad y fluidez del tráfico, la protección del medio ambiente, la seguridad ciudadana y la protección de la integridad de los espacios públicos y privados”. Y ello sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional segunda de la Ordenanza de movilidad. En la misma, y a partir de la delimitación dispuesta en el anexo II de la Zona

¹¹² El fenómeno de no encontrar libre una plaza de estacionamiento provoca el llamado “tráfico de agitación” ante la presencia de vehículos ociosos dando continuas vueltas por las calles tratando de encontrar (en una auténtica “lotería”) un lugar libre donde aparcar.

¹¹³ Y así ha sido enfatizado, también de forma reciente, por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sendas Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo, de 27 de abril de 2016 (JUR 2016\135985 y JUR 2016\135288).

¹¹⁴ A partir de la delimitación por barrios del anexo I de la Ordenanza de movilidad de la ciudad de Madrid.

¹¹⁵ No debe perderse de vista que la tarifa del SER se modula en la zona de bajas emisiones (la central de la ciudad) favoreciendo a los vehículos limpios con menores emisiones con un pago mucho menor que un vehículo (más) contaminante.

de Bajas Emisiones (ZBE), se contempla igualmente la eventual adopción de medidas de restricción total o parcial del tráfico “especialmente para aquellos vehículos que por su tecnología tienen mayores tasas de emisión”.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Madrid afronta (y enfrenta) el dilema de la movilidad sostenible con (algo de) voluntarismo pero, sobre todo, forzada por los acontecimientos. El continuo incumplimiento, en los últimos años, de los niveles atmosféricos de calidad ambiental ha obligado a poner el acento en el vehículo privado como quiera que todas las acciones emprendidas tienden a intentar corregir su efecto perturbador, sobre todo por lo que se refiere a las emisiones asociadas a su uso excesivo de conformidad con la estrategia de calidad del aire. Es así como la política de movilidad seguida en Madrid toma al vehículo privado como un mero “agente” y no como una verdadera consecuencia de las decisiones afectantes al uso del suelo y al medio ambiente urbano.

Esta forma de proceder en la apuesta madrileña por una movilidad “de circunstancias” y que pretende la reducción de las emisiones de los vehículos (movilidad baja en emisiones) ignora (indebidamente a nuestro modo de ver) toda la potencialidad que presenta la verdadera movilidad, que debe ser urbana (y urbanística). Porque resulta un hecho incuestionable que el tráfico rodado y el transporte urbano están fuertemente relacionados con (y condicionados por) la planificación urbana en la ciudad.

La razón por la que se ha llegado a esta situación quizás pueda deberse a la forma en que en Madrid se ha abordado y se continúa abordando todavía la compleja cuestión de la movilidad sostenible. Y se está haciendo sin parar mientes en la importancia de la planificación urbana y con escasez de recursos jurídicos.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos apuntados, el potencial que tiene la política planificatoria para (re)dirigir la política de transportes hacia fórmulas más sostenibles, ambientalmente hablando, se ha mantenido inactiva en el caso de Madrid por una combinación de razones políticas y administrativas, entre ellas el escaso valor que se le ha dado, hasta tiempo reciente, al medio ambiente urbano y a la movilidad urbana sostenible. Es más, con la legislación urbanística de Madrid en la mano, fácilmente se colige que se haya prestado muy poca atención por parte del planificador a los vínculos existentes entre la política de uso del suelo y la demanda de movilidad (transporte) de los ciudadanos como quiera que aquella legislación no ofrece señales y se muestra (incomprensiblemente) “inmóvil” ante el fenómeno de la movilidad.

Por lo que respecta, en segundo término, al argumentario jurídico esgrimido para hacer frente al reto de la movilidad sostenible, cabe apuntar que en la Comunidad de Madrid las singulares características de su territorio justifican, sobradamente, la existencia de una Ley autonómica de movilidad sostenible y ello pese a la ausencia de mención expresa a la movilidad en el

Estatuto de Autonomía. Empero, el legislador autonómico, todo sea dicho, muy poco prolífico en materia ambiental, no ha dado (o no ha querido dar) todavía un paso que se nos antoja imprescindible en la aprobación de una Ley que marque el rumbo de las acciones a desarrollar ulteriormente. Situación ésta, grave de por sí, que se ve aún más acentuada como quiera que la legislación urbanística de Madrid tampoco ha sido especialmente receptiva al fenómeno de la movilidad urbana sostenible.

Por otra parte, en lo que se refiere a la ciudad de Madrid, el PMUSM contiene algunos bienintencionados propósitos pero con un alcance jurídico muy limitado. Porque si la movilidad sostenible pretende priorizar y potenciar los desplazamientos no motorizados ello no puede conseguirse tan sólo limitando o restringiendo el uso del vehículo privado a través de medidas adoptadas a golpe de episodio atmosférico adverso.

Más bien, la ordenación de la movilidad requiere de acciones en varios frentes, no sólo en la política de transportes en sí misma considerada sino también en la planificación ambiental y urbanística. Y, en este sentido, resulta de todo punto necesario (re)plantearse qué tipo de ciudad queremos para, a través de las posibilidades que ofrece el urbanismo, (re)diseñar los distintos usos del suelo que realmente deben estar al servicio de aquellos otros modos de transporte con menor impacto y por los que la movilidad sostenible realmente apuesta. De esta forma, el peatón y el ciclista no sólo deben (re)integrarse en una ciudad diseñada hasta ahora por y para los vehículos a motor para lo cual resulta imprescindible una (re)construcción urbanística a partir de las necesidades de estos otros usuarios de las vías urbanas. Porque está demostrado que en cualquier ciudad (y Madrid no puede ni debe ser la excepción) la disposición del uso del suelo, la red de vías urbanas, y las formas de transporte condicionan, en gran medida, su funcionalidad y el bienestar de sus habitantes y de sus ciudadanos. La movilidad sólo puede ser plena disponiendo de una red de transporte sostenible y de una infraestructura urbana perfectamente planificada capaz de soportarla. Y la planificación del uso del suelo puede crear y dotar las condiciones idóneas para potenciar la transferencia de determinados tipos de desplazamientos a otros modos alternativos de transporte al vehículo privado dado que las políticas de uso del suelo pueden influenciar no sólo la necesidad de desplazamiento sino también el modo de hacerlo.

En definitiva, sólo a través de una auténtica política urbana capaz de incrustar realmente la movilidad en la regulación del transporte y en la planificación urbanística de la ciudad se estará en vías de alcanzar soluciones globales más adecuadas (y necesarias) para la ciudad de Madrid que con la mera restricción o prohibición del tráfico por problemas de contaminación atmosférica. Con un diseño y una planificación urbana debidamente cuidadas, la interrelación del tráfico con el uso del suelo, en términos de estructura (y de renovación) urbana, se nos antojan como las claves por las que pasa situar verdaderamente a Madrid en la vanguardia de lo que está aconteciendo con algunas otras ciudades europeas más aventajadas en estrictos términos de movilidad sostenible.

VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGOUÉS MENDIZÁBAL, C. “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”. /en/ *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 84 (2009), pp. 17-52.
- CANO CAMPOS, T. La situación actual de los transportes urbanos y su interrelación con otras políticas públicas. /en/ Cano Campos, T. y Carbonell Porrás, E. *Los transportes urbanos*. Madrid: Iustel, 2006, pp. 37-77.
- CARBONELL PORRAS, E. La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades /en/ Boix Palop, A. y Marzal Raga, R. (eds). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014, pp. 91-105.
- CARBONELL PORRAS, E. Transporte urbano y movilidad. /en/ Muñoz Machado, S. (dir). *Tratado de Derecho municipal*. T. II. Madrid: Iustel, 2011, pp. 2275-2345.
- CHACÓN GUTIÉRREZ, L. Transporte y movilidad sostenible. /en/ Banegas Núñez, J. (dir). *Economía sostenible. Comentarios al Proyecto de Ley de Economía Sostenible (LES)*. Madrid: Thomson Civitas, 2010, pp. 407-428.
- FORTES MARTÍN, A. “La movilidad urbana sostenible, en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental”. /en/ *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 31 (mayo-agosto 2015), pp. 169-220.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “El servicio público de los transportes urbanos”. /en/ *Revista de Administración Pública*, n.º 10 (enero-abril 1953), pp. 53-87.
- GOERLICH PESET, J. M.^a. Centros de trabajo, movilidad sostenible y derechos de los trabajadores. /en/ Boix Palop, A. y Marzal Raga, R. (eds). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014, pp. 131-152.
- HERCE, M. *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Reverte, 2009, 328 pp.
- MIRALLES-GUASCH, C. *Ciudad y transporte: el binomio imperfecto*. Barcelona: Ariel Geografía, 2002, 256 pp.
- MOREU CARBONELL, E. Reflexiones sobre el papel del Derecho para la movilidad sostenible. /en/ Boix Palop, A. y Marzal Raga, R. (eds). *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2014, pp. 79-90
- PAREJO ALFONSO, L. *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. 2.^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, 228 pp.
- POZUETA, J., LAMÍQUIZ, F. y PORTO, M. *La ciudad paseable. Recomendaciones para la consideración de los peatones en el planeamiento, el diseño urbano, y la arquitectura*. Madrid: CEDEX, 2009, 430 pp.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. “El tráfico automovilístico, portuario, aéreo y ferroviario. Su incidencia sobre el medio ambiente urbano”. /en/ *Revista de Administración Pública*, n.º 82 (enero-abril 1977), pp. 327-380.
- TENA PIAZUELO, V. El transporte urbano. /en/ Bermejo Vera, J. (dir). *El Derecho de los transportes terrestres*. Barcelona: Cedecs, 1999, pp. 179-209.