

## Liderazgo local y sus límites en el despliegue de políticas de movilidad sostenible\*

Andrés Boix Palop  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universitat de València – Estudi General



**Resumen:** La indiscutible necesidad de nuevas políticas de movilidad urbana, reconocidas ya en estos momentos de forma normativa en numerosos instrumentos jurídicos internacionales, europeos y nacionales, requiere de un indudable protagonismo local en la redefinición de estas políticas. Una acción que se ha de realizar en un contexto normativo que no siempre concede a los entes locales todos los instrumentos jurídicos para ello. En este breve trabajo, se bosquejan cuáles están siendo las principales medidas empleadas para la consecución de una mayor sostenibilidad de la movilidad urbana, qué efectivo margen de maniobra disponen para ello los entes locales españoles y con qué limitaciones han de contar para un despliegue más ambicioso, así como se avanza posibles modelos de regulación alternativa.

**Palabras clave:** movilidad sostenible, reforma local, nueva agenda urbana, cambio climático, economía colaborativa, espacio urbano

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Aproximación ambiental a la regulación de la movilidad urbana basada en títulos de intervención tradicionales. 2.1. *Un renovado activismo judicial que impone actuaciones a escala local para garantizar la calidad del aire.* 2.2. *Fiscalidad ambiental y peajes urbanos.* 2.3. *Otros instrumentos tradicionales.* 3. El liderazgo local en el diseño de una estrategia global de movilidad urbana sostenible que integre las nuevas formas de movilidad y la oferta privada. 3.1. *Regulación pública y mercado de la movilidad local.* 3.2. *Congestión, transporte público, plataformas digitales de transporte y políticas urbanas de movilidad.*

### 1. Introducción

La creciente preocupación a nivel mundial por las consecuencias del calentamiento global asociado a la acción humana, en el marco de un contexto de una mayor concienciación ambiental que se despliega también en otros vectores, ha dado ya lugar a una importante producción normativa a escala internacional, europea y nacional marcando los principales objetivos de reducción de la huella de carbono, consumo de energías no renovables, control de las emisiones contaminantes, generación de

---

\* Este trabajo se ha desarrollado dentro del proyecto de investigación DER2015-67613-R “La regulación de la economía compartida” del Plan Nacional de I+D+i y del proyecto de investigación PROMETEU/2017/064 “La regulación de la transformación digital y el intercambio economía” financiado por la Generalitat Valenciana. Asimismo, también es en parte conclusión de la parte dedicada a la investigación de la SHINE Jean Monnet Network (*Sharing Economy and Inequalities across Europe*) donde varias Universidades europeas, coordinadas por la Universitat de València, están estudiando estas cuestiones con el apoyo de la Comisión Europea (611585-EPP-1-2019-1-ES-EPPJMO-NETWORK).

residuos y tantas otras cuestiones, para dar respuesta a unos desafíos hoy ya, afortunadamente, enorme actualidad. Los Objetivos de Naciones Unidas de Desarrollo Sostenible, concretados en la Agenda 2030<sup>1</sup> que la mayor parte de las instituciones públicas europeas y españolas han abrazado, al menos, formal y simbólicamente, son un buen ejemplo de este cambio de actitud. En un plano más concreto, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático (UNFCCC) ha establecido obligaciones específicas para los países firmantes<sup>2</sup>. Este instrumento es buen reflejo de la prioridad que constituye para la comunidad internacional una drástica reducción de las emisiones de gases que, además de una importante contaminación atmosférica con los problemas de salud pública asociados a este fenómeno, son responsables del cambio climático imputable a la acción humana<sup>3</sup>.

Respecto de las concretas acciones que han de ser acometidas para alcanzar estos objetivos, muchas de ellas tienen que ver con ámbitos de responsabilidad local, como es el caso de todo lo relacionado con la movilidad urbana sostenible. Así, y en la medida en que el tráfico rodado en nuestras ciudades es generador de un importante porcentaje de las emisiones totales que afectan a los entornos metropolitanos, cuyos efectos, debido a la concentración en un espacio reducido de estas emisiones, tienen además una incidencia particularmente negativa sobre la salud de las personas, son los entes locales, estructuras metropolitanas o gobiernos regionales quienes tendrán una importante responsabilidad en los próximos años en relación a las políticas de lucha contra la contaminación y el cambio climático asociadas a la implantación de nuevos modelos de movilidad. Para lograr los objetivos fijados estas políticas habrán de sufrir una transformación radical y estructural, a partir de una reconsideración global de cuestiones de planificación, económicas, sociales, de desarrollo y ambientales que, aun habiendo de ponderar también los posibles costes de las medidas, pasará necesariamente por la reducción sustancial del empleo de vehículos privados que empleen combustibles fósiles y, en general, de todas aquellas formas de movilidad cuyo consumo energético sea elevado.

A escala internacional, y haciendo hincapié en las responsabilidades de los gobiernos locales y metropolitanos, Naciones Unidas aprobó en la Conferencia de Habitat III de Quito la llamada Nueva

---

<sup>1</sup> Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los que se basa la Agenda 2030 son 17 objetivos y 169 metas propuestos como continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con los que Naciones Unidas recibió el siglo XXI. Se aprobaron por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, concretados en la Agenda *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que entró en vigor el 1 de enero de 2016.

<sup>2</sup> La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés) fue adoptada 1992 y ha sido objeto de diversas revisiones que han ido, paulatinamente, incorporando obligaciones más estrictas para las partes por medio de acuerdos posteriores. El último de ellos, el Acuerdo de París establece concretas medidas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y ha sustituido desde 2020 al conocido Protocolo de Kioto, que inició la senda de acuerdos multinacionales en el marco de la UNFCCC para el establecimiento de objetivos concretos de reducción de emisiones de obligado cumplimiento para las partes firmantes. El Acuerdo de París ha sido suscrito por algunas de las potencias que emiten más emisiones (por ejemplo, China), pero no por el gran emisor per cápita del planeta, los Estados Unidos de América.

<sup>3</sup> Un fenómeno respecto del que, tanto en cuanto a las causas que lo originan como respecto de sus consecuencias ambientales desastrosas, con efectos sociales y económicos para las poblaciones humanas y la mayor parte de nuestras actividades, existe ya a día de hoy un abrumador consenso científico. Sobre esta cuestión, es muy interesante y detallado el resumen sobre el estado de la cuestión en punto a las evidencias empíricas en la materia realizado por A. Escrivà (2017): *Encara no és tard*, Bromera.

Agenda Urbana (NUA)<sup>4</sup>, que contiene las orientaciones globales a partir de las cuales se han de desarrollar las políticas urbanas en muchas materias y también, como no puede ser menos, en cuestiones ambientales y de movilidad. Entre las líneas de actuación explícitamente señaladas por el se hace hincapié en el valor esencial de la movilidad y el transporte urbano como una característica y condición fundamental de la calidad de vida urbana, que deben ser garantizados por los poderes públicos a fin de cumplir con su función social en todas sus dimensiones, incluidas las sociales y ecológicas (NUA: 2017, ¶13.a)<sup>5</sup>.

A partir de este marco internacional y de la nueva preocupación por un correcto despliegue en su dimensión ambiental de todas las políticas urbanas, y muy especialmente las de movilidad, el régimen local español está obligado a operar una muy importante transformación en cuanto al diseño de la movilidad urbana que hemos tenido hasta ahora. Transformación que inevitablemente ha de afectar a los instrumentos jurídicos con los que hasta la fecha hemos lidiado con estos problemas<sup>6</sup>. Dado que las ciudades y áreas metropolitanas están llamadas a tener un innegable protagonismo liderando estos cambios, resulta interesante listar los instrumentos de acción tradicional de que hemos venido disponiendo hasta la fecha para garantizar el despliegue de políticas urbanas de mejora de la movilidad sostenible y analizar, esencialmente, tres cuestiones: cómo se han estado empleando hasta la fecha los instrumentos más tradicionales de actuación local sobre la movilidad y el espacio urbano para lograr una mejora de la calidad ambiental; qué elementos nuevos derivados del nuevo paradigma comienzan a introducirse y cómo se están, en su caso, empleando en el entorno comparado; y, por

---

<sup>4</sup> NUA (2017): *United Nations New Urban Agenda*, disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf> (enero 2020). Sobre este documento y sus efectos sobre el Derecho de la ciudad, J. Ponce Solé, (2019): “El derecho a la ciudad, Gobernanza y la Nueva Agenda Urbana”, en Ponce Solé, Migliari & Capdeferro (coords.), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana*, pp. 115-151.

<sup>5</sup> La noción subyacente del documento, que se desarrollará más adelante en las proclamaciones específicas de la Agenda (NUA: 2017, ¶113-117), es bastante clara: la movilidad y el transporte son tan básicos en la actualidad para cualquier asentamiento humano a fin de permitir a sus habitantes realizar sus actividades como lo han sido históricamente -y lo siguen siendo- recursos tan esenciales como la garantía del acceso universal a agua potable, la existencia de una adecuada red de saneamiento, la garantía de la seguridad alimentaria, la provisión de una educación básica o el control de la calidad del aire, entre otros. Por lo tanto, tienen han de ser garantizados por las autoridades públicas, al menos, con los mismos estándares y grado de exigencia jurídica con el que históricamente hemos proclamado y garantizado esos otros derechos. Asimismo, es importante señalar que en el documento, e inmediatamente después de esta declaración, la importancia del transporte y la movilidad queda explícitamente vinculada a consideraciones de inclusión social. Así, el apartado 13.f de la Nueva Agenda Urbana establece que los poderes públicos han de llevar a cabo una planificación de movilidad que tenga en cuenta también las consideraciones por razones de edad y género, garantizando así la disponibilidad de sistemas de transporte capaces de vincular de manera efectiva a todo tipo de personas, lugares, bienes, servicios y oportunidades económicas y ofreciendo la posibilidad de llevar a cabo una vida social normal, así como el debido despliegue de sus actividades económicas, a todos los ciudadanos. Así, la idea de que la promoción de un acceso equitativo y asequible a los servicios de transporte sostenibles debe garantizar las necesidades específicas asociadas a los grupos desfavorecidos (mujeres, niños y jóvenes, personas mayores y personas con discapacidad, migrantes, pueblos indígenas y comunidades locales, así como cualquier otro grupo en situación de vulnerabilidad, NUA 34; estos grupos vulnerables además son tenidos en cuenta, también, en relación con la seguridad, en NUA: 2017, ¶113) se fortalece y refuerza explícitamente (por ejemplo, para personas con discapacidad, NUA: 2017, ¶36); para asentamientos informales y pobres, ver NUA: 2017, ¶54). Del mismo modo, la idea de cohesión social y el papel que la movilidad moderna y accesible y los medios de transporte modernos pueden desempeñar en una mayor productividad, cohesión social, económica y territorial, alineada con la seguridad y la sostenibilidad ambiental (NUA: 2017, ¶50), queda también vinculada a estas consideraciones de equidad que vinculan a todos los poderes públicos.

<sup>6</sup> Véase a este respecto, el tratamiento que una serie de profesores hicimos sobre esta cuestión desde la perspectiva estricta de la movilidad sostenible hace ya unos años para entender el marco normativo tradicional del modelo español. A. Boix Palop y R. Marzal Raga (eds.) (2014): *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, PUV.

último, cuáles son las posibles limitaciones jurídicas que pueden encontrar los entes locales para el desarrollo de algunas de estas políticas, dado que en ocasiones requerirán de la asistencia o previa modificación del marco legal vigente que les viene suprainpuesto por el marco competencial estatal o autonómico. Adicionalmente, resulta de interés atender también a las nuevas posibilidades tecnológicas que ofrece la economía digital, cuyas implicaciones respecto de la movilidad son imposibles de sobrevalorar y respecto de las cuales corresponderá también a los entes locales la toma de importantes decisiones regulatorias<sup>7</sup>.

## 2. Aproximación ambiental a la regulación de la movilidad urbana basada en títulos de intervención tradicionales

Los municipios españoles cuentan a día de hoy con diversos títulos de intervención, todos ellos de larga tradición en nuestro Derecho y recogidos entre las competencias que desde 1985 la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRAL) les reconoce, para ordenar la movilidad urbana<sup>8</sup>: pueden desde establecer regulaciones sobre el tráfico, estacionamiento y movilidad (art. 25.2 g) LRBRAL)<sup>9</sup> a establecer los usos del espacio público y uso de la infraestructura viaria (art. 25.2. d) LRBRAL)<sup>10</sup>, pasando por las competencias para la gestión del servicio de transporte urbano (art. 25.1. g) *in fine* LRBRAL, que el art. 26.1 d) LRBRAL establece además como un servicio municipal obligatorio para todos los municipios de más de 50.000 habitantes) -que los hace protagonistas junto a los gobiernos regionales en la prestación de servicios de transporte público de masas- o las políticas en materia de tributos locales que, dentro de los márgenes impuestos por las normas estatales y autonómicas, pueden emplearse para lograr objetivos ambientales<sup>11</sup>. Estas competencias han de ser también ejercidas en todo caso dentro del marco normativo europeo y estatal, que predetermina desde las formas posibles de organización de la prestación de los servicios públicos locales de

---

<sup>7</sup> El fenómeno de la economía colaborativa ha sido ya estudiado con mucha profundidad a estas alturas. Una selección de obras recientes que permiten hacerse una idea de las implicaciones del mismo podría estar compuesta por M. Hu (ed.) (2019): *Sharing Economy. Making Supply Meet Demand*, Springer (para el estudio de los fundamentos económicos que caracterizan el modelo y sus principales efectos en términos de eficacia y externalidades); N. M. Davidson, M. Finck y J. J. Infranca (eds.) (2018), *The Cambridge Handbook of the Sharing Economy*, Cambridge University Press (para el estudio de su afección a diversos mercados y el encuadramiento jurídico del fenómeno en sus diversas manifestaciones y repercusiones); y D. McLaren y J. Agyeman (2015): *Sharing Cities. A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, Massachusetts Institute of Technology (para los efectos más concretos de la sharing economy sobre las ciudades, con interesantes casos de estudio). Sobre la situación en España J. J. Montero Pascual (ed.) (2017): *La regulación de la economía colaborativa. AirBnB, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, Tirant Lo Blanch. Y específicamente en relación a la movilidad urbana y sus efectos en España, A. Boix Palop, A. M. De la Encarnación y G. Doménech Pascual (eds.) (2017): *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi - Thomson Reuters.

<sup>8</sup> A. Boix Palop y R. Marzal Raga (2015): “Políticas de movilidad sostenible a escala local”, en Romero & Boix Palop (2015): *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*, PUV, pp. 305-316, disponible en [https://www.uv.es/~javier/index\\_archivos/IDS17\\_democracia\\_desde\\_abajo\\_ebook.pdf](https://www.uv.es/~javier/index_archivos/IDS17_democracia_desde_abajo_ebook.pdf) (enero 2020).

<sup>9</sup> E. Carbonell Porras (2014): “La movilidad sostenible urbana, un planteamiento integral del desplazamiento de personas y cosas en las ciudades”, en Boix Palop & Marzal Raga (eds.) (2014): *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, PUV, pp. 91-105.

<sup>10</sup> I. Lasabagaster Herrarte, I. (2019): “Normativa local reguladora del espacio público: ordenanza y ciudadanía”, en Cubero Marcos & Lasabagaster Herrarte (dirs.), *Espacio público y ordenanzas locales: estudio sobre su régimen jurídico*, IVAP, 17-71.

<sup>11</sup> I. Bilbao Estrada (2017): “Transporte colaborativo, medioambiente y beneficios fiscales: especial referencia al ordenamiento jurídico español”, en Boix Palop, De la Encarnación & Doménech Pascual (eds.) (2017): *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi - Thomson Reuters, pp. 281-308.

transporte a las normas generales de circulación<sup>12</sup> o los títulos jurídicos y razones que permiten ciertas limitaciones para la utilización del espacio público<sup>13</sup>. También resulta indisponible para los poderes locales el establecimiento de los umbrales de contaminación y calidad ambiental en las ciudades, que a día de hoy dependen no sólo de las normas estatales en la materia sino, sustancialmente, de las normas europeas que enmarcan aquéllas. En concreto, a día de hoy, es la Directiva sobre Calidad del Aire (Directiva 2008/50/EC, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa y sus posteriores modificaciones) la que establece estos umbrales, que en principio han de ser cumplidos por los Estados miembros, previéndose un sistema de sanciones en caso de incumplimiento, provocando que exista una legislación estatal<sup>14</sup> -e incluso una incipiente legislación autonómica- que impone límites legales a partir de los cuales es posible establecer restricciones que afecten a la libertad de circulación con una intensidad aplicativa cada vez mayor.

*2.1. Un renovado activismo judicial que impone actuaciones a escala local para garantizar la calidad del aire.* Una primera novedad respecto del empleo de estos títulos jurídicos tradicionales de intervención para la consecución de objetivos ambientales y una mejora de la sostenibilidad de la movilidad urbana tiene que ver, precisamente, con el reciente entendimiento de que por aplicación directa de los umbrales previstos en la Directiva sobre Calidad del Aire – o de las normas nacionales de transposición de las mismas que los distintos Estados miembros han ido aprobando- se puedan amparar decisiones de los ayuntamientos estableciendo restricciones a la circulación de vehículos que vayan más allá de lo que es mera regulación del tráfico en las ciudades. Ciertas restricciones adicionales, especialmente si conllevaban restricciones o limitaciones efectivas al uso de bienes -en este caso, de cierto tipo de vehículos- que en principio son bienes de consumo que se compran y venden con total libertad por estar dentro de los márgenes fijados por las normas técnicas nacionales e internacionales, eran tradicionalmente consideradas como problemáticas y una cuestión que competencialmente iba más allá de esas competencias locales para la regulación de la circulación -y que iban más allá de posibles restricciones a la libertad de circulación, mucho menos problemáticas por ser éste un título jurídico no particularmente potente-. En efecto, al poder suponer una limitación a la libre circulación de mercancías la competencia no era local y era potencialmente cuestionable, tanto más cuanto más intensa fuera la limitación, que se pudieran aprobar normas con estos efectos<sup>15</sup>. Sin embargo, la

---

<sup>12</sup> E. Guillén López (2014): “El Derecho de la movilidad sostenible en España”, en Boix Palop & Marzal Raga (eds.) (2014): *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, PUV, pp. 62-73.

<sup>13</sup> J. I. Cubero Marcos (2019): “Títulos habilitantes y normas de procedimiento”, en Cubero Marcos & Lasagabaster Herrarte (dirs.), *Espacio público y ordenanzas locales: estudio sobre su régimen jurídico*, IVAP, 77-83.

<sup>14</sup> A. J. Sánchez Sáez (2019) : *Las restricciones de tráfico en las ciudades por motivos ambientales y su afcción a la libertad de circulación*, Comares, pp. 37-59.

<sup>15</sup> En concreto, la Comisión definió en su Reglamento 2016/646 límites de emisiones de óxidos de nitrógeno no sobrepasables durante los nuevos ensayos en condiciones reales de conducción, supuestamente mucho más exigentes que los anteriores. Pero estos límites eran a su vez menos exigentes que normas ambientales más avanzadas como la norma Euro 6 de emisiones para vehículos de 2007. Así pues, era cuestionable que los entes locales debieran aceptar acriticamente no poder establecer límites con amparo en la norma más exigente.

creciente concienciación ambiental y la existencia de la Directiva Europea sobre calidad del aire, cuyos umbrales se ven superados habitualmente en numerosas urbes europeas y españolas, ha llevado a que a la postre se considere explícitamente permitido el establecimiento de restricciones que puedan afectar a cierto tipo de vehículos -lógicamente, a los más contaminantes antes y con mayor intensidad que a los demás, para poder superar un análisis de proporcionalidad muy básico<sup>16</sup>- siempre y cuando éstas bien no afecten a toda el área metropolitana o regional -convirtiendo de facto un bien de consumo dentro de las normas técnicas en inútil de facto-, bien sean medidas sólo temporales, bien respondan a una necesidad suficientemente amparada por los ya mencionados criterios de proporcionalidad -que además de esa coherencia interna en la regulación han de atender a la necesidad de la medida, derivada o no de los efectivos niveles de contaminación y emisiones-. De una gran relevancia en esta materia es la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en el *caso Ville de Paris & Ville de Bruxelles & Madrid*<sup>17</sup>, donde incluso frente a los reparos de la propia Comisión Europea por haber establecido estas ciudades límites que afectaban a vehículos que las normas técnicas europeas aceptaban como dentro de las normas de emisiones se considera que este tipo de restricciones, siempre y cuando sean proporcionales y necesarias, han de poder ser decididas por los poderes locales. De esta decisión se deduce pues, de forma clara, una directa expansión de la capacidad regulatoria local que va, en puridad, más allá de la mera regulación del tráfico rodado en las ciudades por cuanto, aunque empleando este instrumento, a lo que aspira no es a establecer condiciones de circulación más ordenada o fluida sino a perseguir otro interés público, la reducción de la contaminación y emisiones, que en un entendimiento clásico habría dependido del título competencial en materia de emisiones -como a fin de cuentas pretendía el planteamiento de la Comisión-. En esta misma senda, el Tribunal Constitucional de Bélgica también ha excluido expresamente que este tipo de iniciativas de regulación local colisionen con la libre circulación de mercancías, por lo que son perfectamente compatibles con las normas europeas y constitucionales en materia de libre mercado<sup>18</sup>.

Con un grado más de exigencia jurídica, y gracias a cierto activismo ciudadano y judicial, en algunos países de la Unión Europea este tipo de políticas por parte de los entes locales pueden en estos momentos considerarse ya no sólo como una posibilidad jurídica dentro del ámbito de sus poderes y capacidad de actuación sino, incluso, como verdaderas obligaciones jurídicas de actuación. Así, como

---

<sup>16</sup> Véase un ejemplo de estudio sobre el funcionamiento del análisis de proporcionalidad en estas materias (si bien referido al conflicto con la libertad deambulatoria) en A. J. Sánchez Sáez (2019) : *Las restricciones de tráfico en las ciudades por motivos ambientales y su afcción a la libertad de circulación*, Comares, pp. 133-155

<sup>17</sup> El TJUE, en sentencia de 13 de diciembre de 2018, en los casos asuntos acumulados T-339/16 (Ayuntamiento de París / Comisión), T-352/16 (Ayuntamiento de Bruselas / Comisión) y T-391/16 (Ayuntamiento de Madrid / Comisión), da la razón a estos municipios entendiendo que la Comisión no podía modificar los umbrales de emisión ya establecido en los estándares Euro 5 y Euro 6 con el efecto práctico de incrementar los márgenes permitido y que los ayuntamientos de las ciudades implicadas no estaban pues obligados a respetar el nuevo estándar fijado por la Comisión en sus normas de circulación y las restricciones que habían introducido para la circulación de algunos tipos de vehículos. Consideraciones ambientales, competenciales y de seguridad jurídica se entremezclan en un análisis que acaba ampliando de forma notable la capacidad de los ayuntamientos de establecer restricciones efectivas al uso de cierto tipo de vehículos.

<sup>18</sup> Así, la Zona de Baja Emisión en Bruselas ha sido recientemente respaldada por el Tribunal Constitucional belga en una decisión de 28 de febrero de 2019 (*Arrêt 37/2019 de la Cour constitutionnelle de Belgique*).



es sabido, la Comisión Europea ha iniciado expediente de infracción contra varios Estados Miembros, a los que ha añadido también recientemente al Reino de España, por no adoptar políticas públicas a todos los niveles, también regional y local, para garantizar el cumplimiento de las previsiones de la Directiva de calidad del aire<sup>19</sup>. Puede argumentarse con base en estas acciones que el amplio margen del que ahora gozarían los municipios no sólo es que pueda ser empleado sino que, en determinadas circunstancias – cuando se produzca una superación reiterada de los umbrales máximos de calidad del aire - es obligatorio que lo sea.

En apoyo de esta interpretación del marco normativo vigente en Europa tenemos ya al menos dos importantes series de decisiones en sendos Estados miembros. La primera de ellas, las diversas sentencias que han ido obligando en Alemania a varias ciudades a adoptar medidas respecto de la elevada contaminación ambiental producida por los vehículos diésel, forzando al establecimiento de prohibiciones de circulación para estos vehículos en diversas modalidades -desde la prohibición total en todo el casco urbano a prohibiciones parciales o que afectaban sólo a los modelos más antiguos-. A partir de esta serie desorganizada de decisiones judiciales<sup>20</sup>, resultado de reclamaciones de asociaciones de vecinos o de organizaciones ecologistas preocupadas por la calidad del aire a escala local, el Tribunal Federal Administrativo ha acabado por validar estas restricciones impuestas jurisdiccionalmente en Sentencia de 27 de febrero de 2017<sup>21</sup>, lo que ha obligado al Gobierno federal alemán a diseñar una política de actuación común de mínimos que ha acabado por validar la posibilidad -y exigencia, en ocasiones- de establecer este tipo de restricciones a escala local. Este *Dieselverbot* absoluto afecta a no pocos vehículos que en teoría están dentro de los actuales acuerdos comerciales internacionales, la UE y los umbrales regulatorios nacionales y que, en la práctica, verán enormemente limitado su uso como alternativa de transporte urbano, al menos, en los núcleos urbanos afectados por la prohibición, pero con muy interesantes efectos ambientales<sup>22</sup>.

La segunda, si cabe más reciente y referida en principio a las instituciones estatales, pero exactamente en la misma línea, es la muy comentada Sentencia de la Corte Suprema de los Países Bajos de 20 de diciembre de 2019 que ha obligado a las Administraciones públicas de ese país a tomar todas las

---

<sup>19</sup> La Comisión Europea, a partir de la ya referida Directiva sobre Calidad del Aire (Directiva 2008/50/EC) y de sus umbrales y límites concretos (que, aunque han ido variando y adaptándose, han estado tradicionalmente establecidos en los Anexos I a XI), ha actuado contra varios estados miembros en los últimos años por estas cuestiones (Alemania, Francia, Hungría, Italia, Reino Unido y Rumanía) al entender que sus regulaciones nacionales, regionales y locales no estaban logrando una situación acorde con los límites establecidos. Más recientemente, se han iniciado asimismo actuaciones contra España después de los recientes cambios y enmiendas hechas a planes anteriores para reducir la contaminación del aire en ciudades como Madrid. Véase, a este respecto, Véase, a este respecto: J. Doreste (2019): “A la Comisión Europea se la ha acabado la paciencia con España”, Agenda Pública, disponible en <http://agendapublica.elpais.com/a-la-comision-europea-se-le-ha-acabado-la-paciencia-con-espana/> (diciembre 2019).

<sup>20</sup> Una lista cronológica de las diferentes decisiones judiciales y regulaciones locales, estatales y federales puede encontrarse en <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-verkehr/luftreinhaltung/diesel-und-luftreinhaltung/> (enero 2019)

<sup>21</sup> Tras una serie de decisiones a nivel local o regional en *Länder* como Nordrhein-Westfalen o Baden-Württemberg, la posibilidad de establecer estas prohibiciones totales de uso de vehículos diésel en ciertas zonas urbanas ha sido confirmada por el Tribunal Federal Administrativo en 2018 (*Urteil vom 27. Februar 2018, Aktenzeichen BVerwG 7 C 26.16 und Aktenzeichen BVerwG 7 C 30.17*).

<sup>22</sup> Cyrys, Gu & Soentgen (2017): *Analyse der Wirksamkeit von Umweltzonen in drei deutschen Städten: Berlin, München und Augsburg. Endbericht, Umweltbundesamt.*

medidas necesarias para reducir en un porcentaje exacto -un 25%- y con un límite temporal preciso -finales de 2020, es decir, en sólo un año de plazo- las emisiones globales, amenazando incluso con sanciones penales a los responsables en caso de incumplimiento. Para ello, el tribunal recurre a tratados internacionales y al Derecho europeo que entiende obligarían directamente a los poderes públicos competentes<sup>23</sup>.

Puede considerarse, pues, que esta línea de argumentación jurídica se está consolidando y no sería extraño verla en breve aplicada en España, reforzando así no sólo la capacidad de los entes locales para actuar en esta dirección sino la necesidad de que lo hagan, lo que sería una excelente noticia. Además, estos precedentes marcan un camino, de activismo vecinal y respuesta ciudadana frente a los incumplimientos, del que conviene tomar nota. Pero, y sobre todo, blindan un entendimiento jurídico que otorga amplios poderes a los entes locales para establecer restricciones para lograr una mejor calidad del aire y una movilidad más sostenible que debieran ser aprovechadas, estimulando políticas ambiciosas e innovadoras que, a medida que se vayan testando y mostrando eficaces, habrían de extenderse por todo el territorio.

2.2. *Fiscalidad ambiental y peajes urbanos*. Un segundo título de intervención local que permite el desarrollo de políticas públicas urbanas destinadas a la mejora de la movilidad urbana sostenible que está en estos momentos en claro desarrollo es el que tiene que ver con los incentivos fiscales a la movilidad verde y la posibilidad de establecer modelos impositivos que integren las consideraciones ambientales en su estructura<sup>24</sup>. Tras este planteamiento, como es sabido, aparecen las teorías de Pigou sobre la posibilidad de resolver muchos de los problemas causados por ciertas externalidades negativas de esta manera<sup>25</sup>. Debido a la importancia de estas externalidades en cuestiones ambientales, este instrumento es de una gran utilidad en este campo y no es de extrañar que su uso se haya generalizado en las últimas décadas<sup>26</sup>. Junto a consideraciones estrictamente jurídicas, que han hecho

---

<sup>23</sup> La decisión de la Corte Suprema de los Países Bajos resulta interesante porque no sólo cuestiona la decisión del gobierno neerlandés sino la de la Unión Europea, que había establecido un objetivo de reducción para este país de un 20% de las emisiones para 2020 (comparadas con las de 1990). Tras una serie de recursos planteados por una asociación ecologista, Urgenda, en La Haya y un primer fallo a su favor en 2015, confirmado en apelación, finalmente la Corte Suprema concuerda con estos juicios previos y establece jurisdiccionalmente una obligación de reducir aún más (hasta un 25% con el mismo parámetro de comparación) las emisiones. Para ello se basa directamente en los instrumentos internacionales y en las obligaciones que el tribunal considera que se deducen directamente para el Estado neerlandés en materia de protección de la salud y derecho a un ambiente limpio de los ciudadanos a partir de la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH). La supuesta discrecionalidad de los diversos ejecutivos que habían determinado otros umbrales es revisada y controlada por la corte, que para ello se fundamenta en diversos estudios científicos sobre la insuficiencia de los esfuerzos actuales para reducir suficientemente las emisiones (la sentencia, en neerlandés, puede consultarse aquí: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006> , enero 2020).

<sup>24</sup> I. Bilbao Estrada (2017): “Transporte colaborativo, medioambiente y beneficios fiscales: especial referencia al ordenamiento jurídico español”, en Boix Palop, De la Encarnación & Doménech Pascual (eds.) (2017): *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi - Thomson Reuters, pp. 297-299.

<sup>25</sup> C. R. Knittel, y R. Sandler, (2013): “The Welfare Impact of Indirect Pigouvian Taxation: Evidence from Transportation”, National Bureau of Economic Research Working Paper Series 18849, pp. 20-23; J. S. Masur y E. A. Posner (2015): “Towards a Pigouvian State”, University of Pennsylvania Law Review 164, disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2559393> (diciembre 2019)

<sup>26</sup> R. J. Javid, A. Nejat y K. Hayhoe (2014): “Selection of CO2 mitigation strategies for road transportation in the United States using multi-criteria approach”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 38, pp. 960-972.



desaparecer tradicionales reticencias a estas medidas impositivas relacionadas con el cumplimiento estricto del principio de capacidad económica, las razones de esta evolución tienen que ver muy especialmente con la reconocida eficacia de los impuestos pigouvianos e, interesadamente, también con el hecho de que estas políticas quedan muchas veces en manos de los entes locales, permitiéndoles un mayor margen de maniobra del que de otro modo dispondrían. Ello es así, especialmente, en relación a los precios públicos que los ayuntamientos pueden establecer por el disfrute de ciertos servicios -por ejemplo, respecto del uso del espacio público<sup>27</sup>- antes que para la estructura impositiva estricta, respecto de la que el principio de reserva de ley impone que haya de ser el Estado o la Comunidad Autónoma quien previamente establezca los márgenes en que luego pueden moverse las ordenanzas fiscales aprobadas por los ayuntamientos. Sin embargo, esta distinción a efectos económicos no resulta tan relevante, razón por la cual la lógica pigouviana, junto en toda una serie de exenciones fiscales o incentivos que dependen de normas estatales y autonómicas -rebajas en el impuesto de circulación, especialmente-, se está imponiendo también de manera clara en el establecimiento de precios públicos -bonificaciones e incluso carácter gratuito para ciertos vehículos de usos de la vía pública en otro caso sometido al pago del precio público, especialmente el aparcamiento regulado-, en general con buenos resultados. Se trata pues de una interesante palanca de acción desde la esfera local a disposición de los municipios.

Una manifestación particularmente avanzada de este modelo, ya implantada en varias ciudades europeas a gran escala -y a pequeña escala o en pruebas en muchas otras ciudades del mundo<sup>28</sup>-, es la que se refiere a los peajes urbanos. La primera y más importante experiencia hasta la fecha, y por ello la más conocida, la del centro de la ciudad de Londres, lleva casi dos décadas en funcionamiento<sup>29</sup>. Resulta interesante constatar que en la misma confluyen algunos de los elementos jurídicos que dificultan una fácil puesta en marcha en nuestro país -fue necesario para implantarla, como lo sería en España o en otros países europeos, una ley previa que habilitara para el establecimiento y la gestión del modelo a la ciudad de Londres- con enseñanzas muy interesantes respecto de sus resultados y posibilidades como un ejemplo de políticas locales en materia de movilidad urbana ambiciosas y cuya imitación habría de contemplarse en algunos casos. Así, frente a las pretensiones iniciales del modelo, que aspiraba no sólo a limitar el tráfico en el centro de Londres sino también a recaudar fondos que se destinarían a la mejora del transporte público, la experiencia londinense demuestra que el primer

---

<sup>27</sup> J. I. Cubero Marcos (2019): “Títulos habilitantes y normas de procedimiento”, en Cubero Marcos & Lasagabaster Herrarte (dirs.), *Espacio público y ordenanzas locales: estudio sobre su régimen jurídico*, IVAP, 77-83.

<sup>28</sup> Ciudades como Estocolmo, Milán, Hong Kong o Singapur, así como Nueva York, San Francisco y muy especialmente Beijing, además de Londres, han protagonizado experiencias en este sentido. Para más información, véase A. Boix Palop (2019): “Los desafíos internacionales de la regulación de la movilidad urbana y la Nueva Agenda urbana”, en Fortes Martín (dir.) (2019): *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa*, Thomson-Reuters Aranzadi, pp. 91-94.

<sup>29</sup> Introducida definitivamente en 2003, tras la aprobación de la Greater London Authority Act 1999 y Greater London Congestion Charging Order of 2001, es la experiencia más conocida y estudiada. Sobre sus efectos, véanse M. Fehling (2014): “Movilidad sostenible en áreas urbanas: conceptos e instrumentos”, en Boix Palop & Marzal Raga (eds.) (2014): *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, PUV, pp. 121-123; y Glaister y Graham (2005): “Pricing Our Roads: Vision and Reality”, *IEA Research Monograph* 2005/59, disponible en <https://www.ssrn.com/abstract=664421> (diciembre 2019).

objetivo se consiguió en mucha mayor medida que el segundo: el establecimiento del impuesto ha provocado que la circulación por el centro de la ciudad haya caído mucho más de lo previsto inicialmente y se produzca, a día de hoy, básicamente por medio de los vehículos autorizados para entrar en la zona restringida sin pagar el peaje y, en cambio, y precisamente por esta razón, los fondos recaudados por el peaje han sido menores de lo estimado<sup>30</sup>. En definitiva, parece que este tipo de peajes urbanos son particularmente útiles -de hecho, lo son mucho y las sucesivas ampliaciones del perímetro en Londres o la extensión del modelo a otras ciudades así lo demuestran- para reducir el tráfico en los centros urbanos antes que para lograr un incremento sustancial de fondos destinados al transporte público, que habrán de ser logrados por medio de otras fuentes de ingresos, esencialmente la combinación de las tarifas -aunque recientemente ciertos países como Luxemburgo y algunas ciudades están experimentando con éxito la eliminación de las mismas para fomentar su uso y combatir el cambio climático<sup>31</sup>- y, cada vez en mayor proporción, aportación de presupuesto público.

2.3. *Otros instrumentos tradicionales.* También han sido históricamente muy relevantes para el diseño de las políticas urbanas en materia de movilidad tanto la prestación de servicios públicos de transporte como la ordenación y reparto del espacio urbano para jerarquizar las diversas modalidades de movilidad. En relación con ambos vectores, las directrices actuales de lucha contra la contaminación y el cambio climático nos han de llevar a una apuesta más decidida por el transporte público -iniciativas como su gratuidad son, de hecho, muy coherentes con esta idea- y a un reparto del espacio público coherente con esta idea, directrices ambas por ejemplo plenamente compatibles con los principios establecidos por la Nueva Agenda Urbana y su apuesta por un modelo de movilidad más inclusivo socialmente y que fomente el transporte público, a pie o en medios de tracción humana antes que en vehículos privados<sup>32</sup>. Pero esta evolución se combina y ha de tener en cuenta necesariamente la disrupción provocada por la aparición de nuevas tecnologías de movilidad y transporte. Ésta conlleva cambios muy relevantes respecto de cuáles sean los diseños más eficientes y social y ambientalmente más sostenibles, por lo que los entes locales han de ordenar sus usos de modo coherente y compatible con las finalidades ya señaladas.

---

<sup>30</sup> Junto a los efectos ya estudiados referidos a Londres, las conclusiones parecen ser semejantes para el caso de Beijing: J. Yang, A.-O. Purevjav y S. Li (2020): “The Marginal Cost of Traffic Congestion and Road Pricing: Evidence from a Natural Experiment in Beijing”, *American Economic Journal: Economic Policy* 2020, 12(1): 418–453 <https://doi.org/10.1257/pol.20170195> (enero 2020).

<sup>31</sup> A partir del 1 de marzo de 2020, todo el transporte público en la ciudad de Luxemburgo será gratuito. Véase la explicación en la web oficial de la ciudad de Luxemburgo: <https://www.vdl.lu/en/news/introduction-free-public-transport-luxembourg-1-march-2020> (enero 2020).

<sup>32</sup> Las consideraciones contenidas en el actual marco internacional en materia de movilidad sostenible urbana (NUA: 2017, ¶113-117) son radicalmente contrarias a la idea subyacente en muchas legislaciones españolas de que la labor de los poderes públicos ha de limitarse a establecer un régimen jurídico “neutral” entre las diversas formas posibles de movilidad urbana para que los ciudadanos puedan elegir la que prefieran. Antes al contrario, ciertas modalidades de movilidad urbana han de ser potenciadas y beneficiadas de un marco jurídico y una inversión pública diferencial en su favor. Sobre el posicionamiento español tradicional, presente en muchas normas autonómicas y locales, puede consultarse mi crítica en A. Boix Palop (2014): “La Ley Valenciana de Movilidad de 2011 y algunas experiencias y ejemplos de su aplicación”, en Boix Palop & Marzal Raga (eds.) (2014): *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, PUV, pp. 184-195.

### 3. El liderazgo local en el diseño de una estrategia global de movilidad urbana sostenible que integre las nuevas formas de movilidad y la oferta privada

La llamada “economía colaborativa” y, muy especialmente, el avance tecnológico que ha llevado a la irrupción en prácticamente todos los mercados de bienes y servicios de plataformas y servicios digitales muy eficientes a la hora de poner en contacto oferta y demanda, como es inevitable, también han acabado por impactar sobre los mercados de la movilidad<sup>33</sup>. Si tenemos en cuenta que, por una serie de razones, y en variantes más o menos restrictivas, la regulación tradicional en toda Europa reservaba el transporte urbano a los poderes públicos, impidiendo o restringiendo notablemente la prestación privada de servicios de este tipo en régimen de libre mercado, es fácil comprender la importante disrupción jurídica que supone la aparición, inicialmente fuera del ámbito europeo, de modelos de prestación como Uber o similares<sup>34</sup>. Una estrategia urbana de futuro para una regulación de la movilidad urbana sostenible liderada por las ciudades ha de permitir que éstas adopten decisiones en estas materias. Para ello, han de integrarlas en un diseño completo y coherente con otras consideraciones sobre el uso del espacio público y el impacto sobre los sistemas de transporte público.

3.1. *Regulación pública y mercado de la movilidad local.* Las tradicionales restricciones ligadas a la idea de servicio público, por mucho que países como España nos empeñemos en mantenerlas e incluso endurecerlas<sup>35</sup>, no tienen a día de hoy mucho sentido. Ninguna de las justificaciones de las tradicionales *lois du service public*<sup>36</sup> que, de una manera u otra, se encontraban en el fundamento último de estas limitaciones, tanto en nuestro sistema jurídico como en otros países que también las tienen o han tenido, siguen teniendo a día de hoy, en el actual entorno tecnológico y económico, mucho sentido<sup>37</sup>. Por un lado, la continuidad del servicio y una oferta suficiente del mismo no parecen en cuestión, de acuerdo con la experiencia empírica, cuando se ha liberalizado el sector o se ha dejado a los nuevos prestadores actuar sino que, antes al contrario, los medios de intermediación digital, con su eficacia para casar oferta y demanda, puede argumentarse que cumplen mejor con la función de garantía en este punto que cualquier regulación tradicional<sup>38</sup>. La adaptabilidad del servicio a las nuevas necesidades -ambientales, por ejemplo- es fácilmente conseguible por medio de una regulación pública, ya sea coactiva -que obligue a los vehículos que presten este servicio a cumplir con severas

<sup>33</sup> Vide *infra*, nota 7.

<sup>34</sup> Véanse las muy diversas experiencias y reacciones en diversos países europeos en R. Noguellou y D. Renders (2018): *Uber & Taxis. Comparative Law Studies*, Bruylant.

<sup>35</sup> G. Doménech Pascual (2019): “Penalty y expulsión. La economía de las plataformas digitales en el sector de los taxis y los VTC”, en *La contratación de bienes y servicios mediante plataforma de economía colaborativa*, Civitas-Thomson Reuters.

<sup>36</sup> J. Chevalier (1997) : *Le service public*, PUF (4ème édition), pp. 7-15 y 67-69.

<sup>37</sup> A. Boix Palop (2017) : “La ordenación del transporte ‘colaborativo’ urbano”, en Boix Palop, De la Encarnación & Doménech Pascual (eds.) (2017): *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi - Thomson Reuters, pp. 141-148.

<sup>38</sup> Por todos, K. M. Wyman, (2017): “Taxi regulation in the age of Uber”, *Legislation and Public Policy* 20, pp. 9-15.

exigencias, por ejemplo, en materia de emisiones-, ya por medio de todo tipo de incentivos. En cuanto a la preocupación por la igualdad y protección de consumidores y usuarios, la solución tradicional basada en establecer unas tarifas reguladas para evitar abusos es muy probablemente innecesaria a día de hoy -al menos, en condiciones de normalidad y en todo caso, para evitar abusos puntuales, resultaría mucho menos invasivo y más coherente con una lógica liberal fijar, en su caso, simplemente, precios máximos-.

No parece que las normas con las que ciertos gobiernos locales o regionales han reaccionado inicialmente frente a la disruptiva aparición de nuevos y muy eficaces prestadores -e incluso a nivel estatal también en algunos casos, como el español<sup>39</sup>- restringiendo las posibilidades de prestar estos servicios en régimen de mercado sean defendibles desde una perspectiva basada en el interés general y a partir de parámetros coherentes con las normas de mercado provenientes de la Unión Europea. Tampoco son regulaciones que puedan superar un filtro exigente si las contrastamos con las exigencias ambientales, pues no generan beneficios apreciables en este sentido frente al gran partido para la reducción de emisiones que podría lograrse con una regulación alternativa que sacara partido a sus potencialidades en vez de establecer restricciones<sup>40</sup>. De hecho, la única finalidad que se atisba en estas normas es la mera protección de los incumbentes<sup>41</sup>, algo que no las puede justificar por sí solas en ningún caso y que, por lo demás, habría de tratarse de resolverse con otro tipo de soluciones -medidas de derecho transitorio, subvenciones públicas o cruzadas para ir compensando los costes de transición a la competencia como se han aceptado en otros mercados y que, con carácter general, son las únicas restricciones que pasan los filtros analíticos sobre estas políticas<sup>42</sup>-.

*3.2. Congestión, transporte público, plataformas digitales de transporte y el diseño de las nuevas políticas urbanas de movilidad.* Con todo, no sólo la eficiencia económica del mercado del transporte local, así como su intersección con las políticas ambientales destinadas a la reducción de emisiones, han de ser tenidas en cuenta. Al menos otras dos consideraciones, íntimamente vinculadas al hecho local y a las competencias locales, han de integrarse también en el diseño de toda política de movilidad urbana sostenible que integre adecuadamente y saque el debido provecho a estas nuevas posibilidades tecnológicas: los efectos que puedan tener algunas posibles regulaciones sobre la congestión de ciertos espacios urbanos -lo que es una dimensión que aun vinculada a la contaminación va más allá

<sup>39</sup> Para el caso español, G. Doménech Pascual y A. Soriano-Arnanz (2018): “Taxi Regulation in Spain under the Pressure of the Sharing Economy”, en Noguellou & Renders (2018): *Uber & Taxis. Comparative Law Studies*, Bruylant, pp. 357-376.

<sup>40</sup> Así, G. Doménech Pascual (2015): “La regulación de la economía colaborativa. El caso Uber contra el taxi”, *CEF Legal* 175/176, p. 89; K. M. Wyman, (2017): “Taxi regulation in the age of Uber”, *Legislation and Public Policy* 20, pp. 9-15; Wyman: 2018, 134-137); y más recientemente K. M. Wyman (2018): “The novelty of TNC Regulation”, Davidson, Finck & Infranca (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sharing Economy*, 134-137.

<sup>41</sup> C. Koopman, M. Mitchell y A. Thierer (2015): “The Sharing Economy and Consumer Protection Regulation. The case for Policy Change”, *Journal of Business, Entrepreneurship and the Law* 8(2), pp. 530-545.

<sup>42</sup> E. Kaplinski, (2018): “Should Licence Plate Owners Be Compensated when Uber Comes to Town?”, McKee, Makela & Scassa, *Law and the “Sharing Economy”, Regulating Online Market Platforms*, University of Ottawa Press, pp. 311-317.

de la misma y que, si se trata de congestión de vehículos “limpios” tiene más que ver con el reparto justo del espacio urbano y de a qué usos creemos que ha de ser dedicado éste prioritariamente que a cuestiones de polución en sentido estricto- y la posible afección a los sistemas públicos de transporte. Así, si bien por lo ya expuesto es difícil a día de hoy entender justificadas las restricciones de cierto tipo de oferta de transporte local, por ejemplo las que puedan ofrecer las plataformas digitales de intermediación, consideraciones de congestión o de protección del transporte público sí podrían constituir una base jurídica suficiente para algunas limitaciones. Por ejemplo, la gran eficiencia de las plataformas digitales de intermediación puede provocar un descenso de precios que haga más atractiva la oferta de servicios de transporte en vehículo privado y ello puede llevar a que su uso se incremente de tal manera que lleve a una saturación del espacio público<sup>43</sup> que, aun siendo equivalente o mejor que la que se produciría con vehículos privados, desplace otros modelos de movilidad -ciclista, peatonal o incluso transporte público- que se consideren prioritarios. En tal caso estaría justificado aplicar restricciones cuantitativas por parte de los poderes públicos locales, como por ejemplo ya han establecido experimentalmente ciudades como Nueva York<sup>44</sup>. Idénticas consideraciones, además, pueden ser válidas para modelos de negocio basados en la oferta de servicios de movilidad que, aun poco objetables desde una perspectiva ambiental por las emisiones que producen -alquiler de coches o de motocicletas o patinetes eléctricos, o de bicicletas-, puedan crear parecidos problemas de saturación. Como es evidente, esta hipotética saturación podría combatirse con diversas estrategias y cada ciudad debería valorar la más adecuada, en su caso, a su situación y necesidades y experimentar con sus consecuencias: desde el establecimiento de límites al número de autorizaciones a, por ejemplo, establecer medidas fiscales o de tasas o precios público por la ocupación del espacio público que encarezcan la prestación del servicio y, por ello, menos competitivo al haber de compensar la externalidad derivada de la congestión que podrían producir en ausencia de estas medidas.

En un sentido equivalente, ya disponemos de algunos estudios empíricos que muestran que la gran eficiencia de la oferta de algunos servicios de movilidad privada digitalmente intermediada puede drenar usuarios a los sistemas de transporte público, con el riesgo de que pase a ser menos competitivo respecto de estas otras formas de movilidad privada a medida que éstas se abaratan<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Sobre los problemas de congestión en San Francisco o Nueva York, respectivamente, y sus efectos para las políticas de movilidad urbana y las opciones regulatorias en materia de transporte digitalmente intermediado, G. D. Erhardt, S. Roy, D. Cooper, B Sana, M. Chen, y J. Castiglione (2019): “Do transportation network companies decrease or increase congestion”, *Science Advances*, Vol. 5 no. 5, disponible en <https://advances.sciencemag.org/content/5/5/eaau2670.full> (diciembre 2019); y N. Bhatia (2019): “The Second Avenue Subway’s Effect on Ride-Hail, Rideshare, and Taxi Usage in New York City”, disponible en <https://ssrn.com/abstract=3258592> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3258592> (diciembre 2019)

<sup>44</sup> En junio de 2019, la ciudad de Nueva York anunció la extensión de la limitación cuantitativa y la decisión de que estas cuotas pasen a ser permanentes. Véase el comunicado de la propia ciudad al respecto: <https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/301-19/mayor-de-blasio-extending-fhv-caps-protect-hardworking-drivers-increase-their-pay-#/0> (enero 2020).

<sup>45</sup> Cabe señalar, por lo demás y como es obvio, que para el transporte público también se aplican la mayoría de los efectos económicos de red, donde la densidad efectiva de la red es clave para permitir que la plataforma sea competitiva. Inversamente, el riesgo de perder algunas “transacciones”, usuarios y conexiones no debe subestimarse: una vez que se

Caso de que esta pérdida de usuarios pueda poner en cuestión la viabilidad del transporte público en ciertas zonas, dado que éste requiere de una mínima masa crítica para poder funcionar adecuadamente, también estaría justificado el establecimiento de medidas de protección del mismo. A esta conclusión ayuda la importancia del transporte público no sólo como una de las alternativas menos contaminantes en algunas de sus modalidades sino, además, por la importancia de que la oferta pública subsista por consideraciones sociales. En efecto, y como destaca la NUA, el transporte público es la única alternativa de movilidad urbana efectivamente disponible para grupos y colectivos particularmente vulnerables, por lo que su conservación y mejora ha de ser un objetivo prioritario de las políticas de movilidad urbana sostenible.

En definitiva, y en conclusión, a partir de todas estas variables, que han de ser tenidas en cuenta en todo caso, se abren muchas opciones para el establecimiento de muy diversos modelos regulatorios con puntos de equilibrio necesariamente diferentes, como lo son por otra parte las condiciones de cada ciudad y de cada entorno urbano -razón por la cual es muy razonable que estas decisiones queden competencialmente residenciadas en el ámbito local-. Las decisiones relevantes para el establecimiento de esta política urbana de movilidad sostenible tienen que ver con potestades locales tradicionales -sobre espacio público, sobre transporte público urbano, sobre la regulación de la circulación- pero también se ven en ocasiones limitadas por marcos estatales excesivamente rígidos -en el caso español, por ejemplo, es paradigmáticamente negativa la regulación estatal y autonómica del servicio del taxi- que impiden desarrollar con toda la requerida ambición modelos propios y alternativos, innovadores, asociados a las necesidades de cada concreta ciudad. Lo cual, además de privarnos de mejores soluciones regulatorias a día de hoy, coarta las posibilidades de promover políticas de experimentación e innovación a nivel local<sup>46</sup> que nos puedan dar pistas, desde el necesario liderazgo y protagonismo de los entes locales, sobre cuáles serían las mejores prácticas y políticas para la regulación de la movilidad urbana sostenible para cada tipología urbana.

València, 1 de febrero de 2020

---

alcanza un determinado umbral, la mera existencia de toda la red como una alternativa viable puede estar en peligro si empiezan a perderse usuarios por la emergencia de servicios privados muy competitivos pero que generan problemas potenciales de congestión o de equidad social. Véase O. Lobel (2018): “Coase and the Platform Economy”, Davidson, Finck & Infranca (eds.), *The Cambridge Handbook of the Sharing Economy*, pp. 71-74; Y. Adediji, L. Donaldson y M. Haider (2019): “Regulating Vehicles-for-Hire in Toronto. A Review of the Regulatory Frameworks”, *Ryerson Urban Analytics Institute*, disponible en [https://urbananalyticsinstitute.com/wp-content/uploads/2019/06/UAI\\_VFH\\_Report\\_June-2019.pdf](https://urbananalyticsinstitute.com/wp-content/uploads/2019/06/UAI_VFH_Report_June-2019.pdf) (enero 2020).

<sup>46</sup> S. Ranchordás (2015) “Innovation experimentalism in the age of the sharing economy”, *Lewis & Clark Law Review* 19:4, pp. 871-924.