



<

**Abel Martínez Moreno**

**LA PLANIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE  
MOVILIDAD SOSTENIBLE**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER**

**Dirigido por la Dra. Isabel Caro-Patón Carmona**

**Logroño  
2023**

## **RESUMEN:**

El trabajo aborda las actuaciones de movilidad sostenible, analizando los distintos grados de planificación, desde intervenciones puntuales hasta estrategias más amplias. Se destaca la evolución desde el urbanismo táctico hasta la implementación de Zonas de Bajas Emisiones. Además, se examinan los límites y desafíos jurídicos de cada intervención en el contexto español.

## **ABSTRACT**

The study addresses sustainable mobility actions, analyzing the various planning degrees, from specific interventions to broader strategies. It highlights the evolution from tactical urbanism to the implementation of Low Emission Zones. Furthermore, the legal limits and challenges of each intervention in the Spanish context are examined.

## ÍNDICE

1. Introducción. Objeto de estudio y metodología. Los grados de planificación en materia de movilidad sostenible. ....	4
2. El germen de la movilidad sostenible. La planificación indicativa y soft law de la movilidad sostenible. ....	6
3. Actuaciones puntuales: El urbanismo táctico .....	11
3.1. El complejo marco del urbanismo táctico. ....	11
3.2. La estrategia “Logroño Calles Abiertas” como paradigma de la implementación del urbanismo táctico durante la pandemia del Covid-19. ....	14
3.2.1. La declaración de emergencia de las actuaciones como premisa para la validez de las actuaciones de urbanismo táctico .....	18
4. La planificación con eficacia indirecta: Los planes de movilidad sostenible.....	20
4.1. La planificación discrecional de las actuaciones de urbanismo táctico frente a la planificación de origen legal de los PMUS. ....	20
4.2. El marco jurídico de los planes de movilidad sostenible.....	22
4.3.El procedimiento de aprobación de los PMUS. ¿Es necesario modificar el planeamiento urbanístico? .....	25
4.3.1. La naturaleza jurídica del planeamiento urbanístico .....	28
4.3.2. Vinculación y jerarquía entre los PMUS y el planeamiento urbanístico .....	31
4.3.3. La implementación de carriles bici como ejemplo paradigmático del conflicto existente. Análisis de caso: Valladolid y Logroño.....	37
5. La planificación de contenido vinculante. Las ZBE como máxima expresión de la legislación medioambiental en materia de movilidad sostenible. ....	45
5.1. Análisis jurisprudencial de caso: ZBE de Barcelona.....	49
5.2. El principio de no regresión como agente garante de las políticas de movilidad sostenible .....	51
6. La eficacia de los mecanismos compulsivos en la aplicabilidad de las políticas de movilidad sostenible .....	55
6.1. Las medidas coercitivas de la Unión Europea.....	56
6.2. El régimen sancionador de las normas de movilidad sostenible .....	60
6.3. Mecanismos de incentivo: los fondos Next Generation .....	65
7. Conclusiones.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	73

## **1. Introducción. Objeto de estudio y metodología. Los grados de planificación en materia de movilidad sostenible.**

El urbanismo, como disciplina encargada de la planificación y diseño de los espacios urbanos, ha experimentado una profunda transformación en las últimas décadas. Esta evolución ha estado marcada no solo por la creciente conciencia sobre la necesidad de adoptar prácticas sostenibles, sino también por la influencia del derecho medioambiental, que ha establecido un marco jurídico para garantizar la protección del medio ambiente en el desarrollo urbano. Ambos factores han convergido, dando lugar a una nueva visión del urbanismo que responde a los desafíos ambientales, sociales y económicos del siglo XXI. En este contexto, las actuaciones en materia de movilidad sostenible, que se derivan de la intervención de diferentes disciplinas jurídicas, han cobrado especial relevancia, convirtiéndose en una prioridad para las administraciones públicas y los profesionales del sector.

La tendencia legislativa en los últimos años ha reflejado este cambio de paradigma. Las normativas y regulaciones han evolucionado, promoviendo la adopción de medidas que favorezcan la movilidad sostenible, la reducción de emisiones contaminantes y la creación de espacios urbanos más habitables y saludables. Esta transición legislativa no solo responde a compromisos medioambientales a nivel global, sino también al reconocimiento de que las ciudades deben adaptarse a las necesidades cambiantes de sus habitantes.

El objeto de este estudio se centra en analizar los diferentes grados de planificación de las actuaciones de movilidad sostenible. A través de este enfoque, se pretende comprender cómo las intervenciones, desde las más puntuales hasta las más estructuradas, contribuyen al desarrollo de un urbanismo más sostenible y resiliente.

El interés en el análisis que vamos a abordar con este trabajo surge, precisamente, por la confusión normativa, jurisprudencial y doctrinal existente en torno a esta materia, debido a su novedad y a la rápida transformación que ha sufrido en los últimos años, a rebufo de los condicionantes sociales y económicos. Se torna imprescindible elaborar un marco de las actuaciones implicadas en la aplicación de políticas de movilidad sostenible en el territorio español.

La metodología empleada para abordar este análisis se basa en una progresión lógica que obedece a una graduación similar a los grados tradicionales de planificación, atendiendo a su eficacia vinculante, determinados por el profesor y catedrático de Derecho, José María Rodríguez de Santiago, en su libro “Planes administrativos”<sup>1</sup>. Se trata de un intento de aplicar por analogía esta estructuración para llevarla al campo de la planificación en materia de movilidad sostenible, sin que este análisis siga un criterio temporal de los diferentes tipos de planes. El estudio parte de una planificación abstracta o indicativa, el *soft law* que contiene los objetivos y principios fundamentales del desarrollo sostenible, pasando por el urbanismo táctico, como primer elemento de actuación puntual con un mínimo grado de exigencia de planificación, los planes de movilidad sostenible, como la generalización de esta actividad planificadora en la materia, con una repercusión indirecta en las actuaciones, para llegar, por último, a las Zonas de Bajas Emisiones, como grado superior de planificación debido a la obligatoriedad de su contenido y la eficacia de las medidas.

En primer lugar, se describe el marco de normativas, estrategias y planes de carácter muy general y abstracto que, aun sin tener una repercusión directa en la materia, establecen el germen de lo que más adelante se materializará como actuaciones favorables a la movilidad sostenible.

Seguidamente, el estudio se enfoca en el urbanismo táctico, actuaciones individuales, rápidas y de bajo coste, que buscan generar un impacto positivo inmediato en el entorno urbano. Estas intervenciones, aunque puntuales, sientan las bases para una transformación más profunda de los espacios urbanos.

A continuación, se abordan los planes de movilidad sostenible. A pesar de su carácter no obligatorio, estas estrategias representan un paso adelante en la planificación urbana, estableciendo directrices y objetivos a medio y largo plazo para promover una movilidad más sostenible y eficiente.

Seguidamente, se llega a las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE), actuaciones de contenido obligatorio que reflejan el compromiso firme de las administraciones con la reducción de

---

<sup>1</sup> RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2023). Planes Administrativos. Madrid: Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

la contaminación y la promoción de una movilidad más limpia. Las ZBE, al restringir el acceso de vehículos contaminantes a determinadas áreas, no solo mejoran la calidad del aire, sino que también promueven la adopción de medios de transporte más sostenibles.

Por último, se analizan algunos de los mecanismos compulsivos, tanto negativos como positivos, que tienen como fin el cumplimiento efectivo de las medidas de movilidad sostenible analizadas en este estudio.

A través de este estudio, se busca ofrecer una visión integral de la evolución y tendencias en materia de movilidad sostenible, comprendiendo sus límites y sus retos más inmediatos, destacando la importancia de una planificación adaptada a las necesidades actuales y futuras de nuestras ciudades.

## **2. El germen de la movilidad sostenible. La planificación indicativa y *soft law* de la movilidad sostenible.**

Si hay una cuestión que resulta verdaderamente compleja a la hora de desarrollar los diferentes aspectos de las actuaciones en materia de urbanismo sostenible esa es la definición de su régimen jurídico, puesto que no resulta una labor pacífica la de establecer su concreta regulación. Algo que explicará, a su vez, la elevada judicialización que se ha venido produciendo sobre estos límites –y que sigue sucediendo– en muchos lugares de España. Una problemática de la que hablaremos más adelante.

Este marco tiene una conexión directa con la labor planificadora de la movilidad sostenible que se arranca en este aspecto. La planificación indicativa representa el primer grado de planificación en el ámbito de la movilidad sostenible. A diferencia de las planificaciones más rígidas y con rango normativo, la planificación indicativa no impone, sino que sugiere, orienta y propone. De acuerdo con Rodríguez de Santiago “*los sujetos privados pueden adoptar decisiones sobre la base de un diagnóstico aparentemente correcto de la situación de las cosas en un determinado ámbito de la actuación administrativa*”<sup>2</sup>, es decir, trasladado a nuestra materia, supone un análisis inicial y general de la situación actual, identificando áreas de mejora, desafíos y oportunidades en

---

<sup>2</sup> Ibidem, pág 91.

el ámbito de la movilidad. Esta planificación proporciona una visión y directrices generales, pero deja espacio para la adaptación y flexibilidad según las circunstancias y necesidades específicas de cada contexto.

Por otro lado, el “soft law” o “derecho blando” se refiere a instrumentos jurídicos que, a pesar de no tener un carácter vinculante en sí mismos, poseen una influencia significativa en la conducta y decisiones de las entidades involucradas. En el contexto de la movilidad sostenible, el “soft law” puede incluir recomendaciones, guías, principios y otras formas de orientación que buscan promover prácticas sostenibles en el transporte y la planificación urbana.

Es relevante destacar que, aunque la planificación indicativa y el “soft law” surgen, en muchos casos, de una administración autora o entidad específica, otras administraciones o entidades pueden asumirlas como propias. Esto se debe a la naturaleza flexible y adaptable de estos instrumentos, que permite su adopción y adaptación a diferentes contextos y realidades, promoviendo así una amplia difusión y adopción de prácticas de movilidad sostenible.

En resumen, el germen de la movilidad sostenible, a través de la planificación indicativa y el “soft law”, sienta las bases para un enfoque más general, flexible y colaborativo en la promoción de la movilidad sostenible, permitiendo a diversas entidades y administraciones trabajar conjuntamente hacia un futuro más sostenible y resiliente en el ámbito del transporte y la urbanización.

Para descender en esta tipología, primeramente, debemos elevar la mirada para conocer cuáles son los orígenes de estos instrumentos de marcado carácter social y medioambiental. Para ello, debemos acudir a una serie de herramientas de nivel internacional y que, como inciso, serán de igual aplicación o germen del resto de actuaciones urbanas que describamos más adelante. Así, podemos encontrarnos con la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015; el Acuerdo de París, adoptado por 196 países en la COP21 el 12 de diciembre de 2015, –y que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016–; o la Nueva Agenda Urbana, aceptada en la Conferencia de las

Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) el 20 de octubre de 2016.

Podemos remarcar que, por ejemplo, el punto 11.3, dentro del Objetivo 11 de la Agenda 2030, contenido en la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU<sup>3</sup> ya define de manera muy clara la tendencia que debe seguirse en la actividad urbanística de las ciudades, en el sentido de lograr “De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”.

En el ámbito europeo, podemos destacar el Pacto Verde Europeo anunciado por la Comisión Europea en diciembre de 2019 y cuyo objetivo es lograr que Europa sea el primer continente climáticamente neutro en 2050; la Estrategia Europea de Movilidad Sostenible e Inteligente, de diciembre de 2020, que recoge las bases para lograr la transformación del transporte en Europa hacia un modelo más verde y digital; o el Plan de Recuperación de la UE en respuesta a la pandemia del Covid-19, dotado con una importante suma de fondos *Next Generation UE*, que han permitido y acelerado la implementación de actuaciones urbanísticas sostenibles en las ciudades gracias a su financiación.

No obstante, estos documentos generalistas, con pretensiones elevadas y enfoques globales no dejan de ser una declaración de intenciones si no logran una traducción real y de aplicación obligatoria en cada una de las comunidades. “No existe una receta única para mejorar la urbanización y lograr el desarrollo urbano sostenible, pero la Nueva Agenda Urbana proporciona los principios y las prácticas probadas para dar vida a ese ideal, para trasladarlo del papel al mundo real”, indica el prólogo de la Nueva Agenda Urbana.

En este sentido, Europa ha impulsado una serie de normas conducentes a garantizar la protección del aire, el respeto al medio ambiente y el impulso de políticas de movilidad sostenible. Véase por ejemplo, la más trascendental, y con mayor efecto en la normativa europea posterior y las normas y planes desplegados en España, la Directiva 2008/50/CE

---

<sup>3</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (en adelante, Directiva 2008/50/CE); la Decisión de ejecución de la Comisión de 12 de diciembre de 2011 por la que se establecen disposiciones para las Directivas 2004/107/CE y 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con el intercambio recíproco de información y la notificación sobre la calidad del aire ambiente o la Directiva (UE) 2015/1480 de la Comisión de 28 de agosto de 2015 por la que se modifican varios anexos de las Directivas 2004/107/CE y 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en los que se establecen las normas relativas a los métodos de referencia, la validación de datos y la ubicación de los puntos de muestreo para la evaluación de la calidad del aire ambiente

España ha venido adoptando un marco normativo y de planificación que concreta estos grandes acuerdos y dota de eficacia práctica a los principios contenidos en los mismos. Así las cosas, el Consejo de Ministros aprobó en junio de 2018 el “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible” que se ha desarrollado también de manera sectorial recogiendo una serie de áreas de especial interés sobre las que deben priorizarse las acciones transformadoras. En él adelanta cuestiones tan relevantes que van a aparecer más adelante en nuestro trabajo tales como la necesidad de eliminar barreras arquitectónicas para garantizar la accesibilidad de las ciudades, la transformación del modelo de movilidad y transporte, el impulso de los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS), etc.

Más adelante, el Gobierno de España aprobó la denominada Agenda Urbana Española<sup>4</sup>, un documento estratégico que, sin contar un carácter normativo, persigue el avance de las políticas de sostenibilidad a través de la adhesión voluntaria de actores públicos y privados. Mediante 30 objetivos específicos y 291 líneas de actuación se pretende que las ciudades que se incluyan en el mismo adopten planes de acción a su medida que logren la consecución de estos objetivos. Entre ellos debemos destacar las líneas de actuación que recalcan la necesidad de “establecer en los instrumentos de ordenación un reparto equilibrado del espacio urbano”, la priorización, “en la medida de lo posible, la ciudad

---

<sup>4</sup> MINISTERIO DE FOMENTO (2019). *Agenda Urbana Española* [artículo en línea]. Catálogo General de Publicaciones Oficiales. <https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/.galleries/contenido-edusi/Agenda-Urbana-Espanola.pdf>

para el peatón favoreciendo los itinerarios continuos, seguros y responsables y propiciando una forma de vida más saludable y activa” o el desarrollo de “redes peatonales y ciclistas, incluyendo los nuevos desarrollos urbanos, garantizando desplazamientos no motorizados seguros y en un entorno amigable”.

Todavía más reciente y asumiendo un carácter normativo con rango legal se configura la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, LCCTE), adaptada a una realidad en la que la urgencia resulta una cuestión determinante, –y tras un contexto de pandemia en el que alguna de las actuaciones urbanas que comentaremos se han multiplicado–. El título IV se compone de un articulado dirigido a la búsqueda de una movilidad y un transporte sostenible, incorporando medidas que permitan cumplir con el objetivo de lograr un parque de turismos y vehículos comerciales sin emisiones directas en 2050 y, por otro lado, se anuncia la cuestión más relevante de esta ley: la obligatoriedad de implementar antes de 2023 “planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad” (art. 14.3 Ley 7/2021) que, en la mayoría de casos, en los que ya se han creado planes de movilidad urbana sostenible, esta obligatoriedad se va a concretar con el establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE), de las que más tarde hablaremos.

La normativa sectorial también comienza a implementar un impulso de la movilidad sostenible y la protección del medio ambiente. El TRLSRU recoge en su art. 3 los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, que deberán propiciar un uso racional de los recursos naturales, armonizar los requerimientos de protección del medio ambiente y, contribuir en particular a la “prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo” (art. 3.2 d). Asimismo, el art. 20.1 c), dentro de los criterios básicos de utilización del suelo, ordena a las Administraciones Públicas atender a los principios de, entre otros, movilidad y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente. Por otro lado, la Ley de Tráfico, aunque con menor hincapié en la persecución de estos objetivos, faculta a los municipios para restringir la circulación de determinados vehículos por motivos medioambientales (art. 7. g o 18).

Estas normas ya comienzan a definir de forma más precisa las actuaciones urbanas necesarias para lograr los objetivos contenidos en los acuerdos internacionales y nacionales, y a lo que debemos sumar las aportaciones de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, una estrategia aprobada en Consejo de Ministros de 30 de abril de 2020 o la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 aprobada por el mismo órgano el 10 de diciembre de 2021.

### **3. Actuaciones puntuales: El urbanismo táctico**

#### **3.1. El complejo marco del urbanismo táctico.**

El urbanismo táctico se presenta como una respuesta rápida y efectiva a problemas urbanos específicos. Se trata de intervenciones a corto plazo, de bajo costo y, en muchos casos, reversibles, que buscan generar un impacto positivo inmediato en el entorno urbano. Estas actuaciones pueden variar desde la creación de espacios peatonales temporales, introducción de diferentes alternativas de movilidad, hasta la reconfiguración de calles para mejorar la movilidad y seguridad de los ciudadanos.

El concepto de urbanismo táctico surge como una aproximación innovadora y dinámica a la planificación y diseño urbano. Sin embargo, al adentrarnos en el marco del urbanismo táctico, nos encontramos con una peculiaridad: no se ajusta de manera clara y directa a las categorías de planificación tradicionales descritas por Rodríguez de Santiago, en contraposición del resto de instrumentos de planificación que estudiaremos en este trabajo.

Dada esta singularidad, el urbanismo táctico y la estrategia necesaria para su implementación no se encuadran fácilmente en las categorías tradicionales de planificación. En lugar de ello, quiero introducir una nueva categoría, que podría denominarse "planificación mínima". Esta planificación mínima o estratégica, aunque ligera en su inicio, posee el potencial de actuar como catalizador para una planificación más profunda y extensa en el futuro. Es decir, lo que comienza como una intervención táctica y puntual puede evolucionar y consolidarse, integrándose en los planes de movilidad sostenible, que más tarde estudiaremos, en la planificación urbanística o en las

Zonas de Bajas Emisiones que se diseñen en cada ciudad, dando lugar a proyectos urbanos más amplios y estructurados.

Frente a otros instrumentos de planificación, de los que hablaremos más adelante, el urbanismo táctico destaca por su capacidad de adaptación y respuesta inmediata, al tratarse de un enfoque puntual. Mientras que los planes urbanísticos tradicionales pueden tardar años en desarrollarse y ejecutarse, las intervenciones tácticas pueden implementarse en cuestión de días o semanas, ofreciendo soluciones temporales que, en muchos casos, sientan las bases para cambios permanentes.

Hasta el momento hemos desgranado una serie de acuerdos y estrategias que, como mencionábamos, carecen de un contenido jurídico que permita garantizar de manera eficaz el cumplimiento de estos objetivos; frente a estos, el urbanismo táctico está destinado a facilitar la ejecución, si bien su base legal se presenta como un terreno complejo y, en ocasiones, esquivo. A pesar de la creciente popularidad y aplicación de estas intervenciones en el paisaje urbano, la legislación vigente no ofrece una mención expresa o un marco jurídico específico. Esta ausencia normativa encontrará una oportunidad en el contexto en el que se desplegarán estas iniciativas, ya que su naturaleza ágil y reactiva a menudo se adelanta a la capacidad legislativa de adaptarse a nuevas realidades urbanas, y más aún cuando es una situación de emergencia la que impulsa el desarrollo de estas, como veremos más adelante. Así, el urbanismo táctico se mueve en un espacio de ambigüedad legal, donde su legitimidad y alcance pueden depender tanto de interpretaciones jurídicas como del contexto social y político en el que se implementan.

Debemos iniciar el estudio de su base jurídica hablando necesariamente del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU), que integra de manera ordenada y armonizada la Ley de Suelo de 2008<sup>5</sup> y el articulado de la Ley 8/2013<sup>6</sup> y nos ofrece una panorámica general del marco regulador de este instrumento. La profesora MOREU CARBONELL<sup>7</sup> ya adelantó esta última de las normas, la Ley 8/2013, como el

---

<sup>5</sup> Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

<sup>6</sup> Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

<sup>7</sup> MOREAU CARBONELL, E. (2021). *Marco jurídico del urbanismo táctico* [artículo en línea]. Lefebre. [Fecha de consulta: 3 de marzo de 2023]. <https://elderecho.com/marco-juridico-del-urbanismo-tactico>

germen del urbanismo táctico, o al menos como la herramienta posibilitadora de las medidas que se han venido tomando con posterioridad. Con ello entendemos este conjunto de intervenciones como “actuaciones de regeneración y renovación urbanas” a las que, además, dotamos de carácter integrado “cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria” (art. 7.2 de la Ley 8/2013). Esta primera aproximación nos va a dar una idea del marco regulador del urbanismo táctico, el cual no encuentra una referencia y delimitación clara en la normativa o doctrina urbanística, con unas exigencias claras de las que hablaremos más adelante.

Si bien, debemos adaptar dichas referencias a la normativa vigente. Así, ahora encontramos la anterior descripción en el art. 2.1. TRLSRU, relativo a “Definiciones”, dentro de conjunto más general que la ley denomina “Actuaciones sobre el medio urbano”. Esta norma incorpora una calificación previa de las actuaciones de regeneración y renovación urbana, más allá de las integradas, –a las que hacía referencia la disposición derogada–, para ampliar el marco de actuaciones e incluir también a aquellas que “afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos”. Podemos ver así cómo el plano sobre el que vamos a movernos para analizar las diferentes tipologías de intervención urbana se amplía excediendo el callejero urbano e incorporando actuaciones que pueden darse también en terrenos de naturaleza privada.

Nos centraremos en la definición inicial contemplada en el art. 2.1 TRLSRU. Ésta recoge las actuaciones más conocidas en la práctica, las de carácter integrado. Como su nombre indica, se refiere a aquellas actuaciones urbanas planificadas y con un marco evidente. Aquellas que “articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”, advierte nuevamente el mismo artículo. Como podemos apreciar, a pesar del carácter puntual de este tipo de intervenciones, la normativa exige una mínima actividad planificadora para aceptar la validez de estas, lo que va a obligar a elaborar una estrategia mínima que dote de coherencia a las actuaciones concretas a realizar. La tipología, tanto de la planificación como de las intervenciones puede ser muy variada. Asimismo, existiendo una normativa ordinaria –aunque muy general–, vamos a encontrar un contexto en el que, gracias a la normativa extraordinaria desarrollada durante ese periodo se favoreció la implementación de estas intervenciones.

Para ello, realizaremos un estudio del caso concreto de Logroño durante la primera fase de la pandemia quien, a través de la Estrategia “Calles Abiertas”, logró desarrollar un marco de intervenciones puntuales reconocido a nivel nacional con el I Premio Nacional de Movilidad.

### **3.2. La estrategia “Logroño Calles Abiertas” como paradigma de la implementación del urbanismo táctico durante la pandemia del Covid-19.**

El urbanismo táctico emergió como una respuesta innovadora y necesaria ante los desafíos sin precedentes que la pandemia del Covid-19 presentó en 2020. En medio de una crisis global, las ciudades vieron la necesidad de adaptarse rápidamente a una nueva realidad, donde la salud pública y el bienestar de los ciudadanos se convirtieron en prioridades esenciales. Durante la primera mitad de ese año, con un marco jurídico que respaldaba tales acciones, se iniciaron diversas intervenciones urbanas que no solo buscaban cumplir con las medidas sanitarias, sino también reimaginar y transformar el espacio urbano. Un ejemplo destacado de esta iniciativa fue la estrategia "Calles Abiertas", implementada en Logroño, que no solo garantizaba la distancia social requerida por la normativa extraordinaria del Covid-19, sino que también sentó las bases para una nueva forma de concebir y vivir la ciudad, extendiendo sus beneficios a todos los rincones urbanos. Esta tendencia urbanística, nacida de una necesidad urgente, ha posibilitado la consolidación de proyectos que han dado lugar a un modelo de ciudad más amable y sostenible.

Cuando hablamos de contexto jurídico favorable nos referimos concretamente a la generalización del uso de la “contratación de emergencia”. Una figura que, estando reconocida en el art. 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 mantiene la naturaleza excepcional de un mecanismo orientado a actuar de manera inmediata ante catástrofes, graves peligros o necesidades que afecten a la defensa nacional.

Con la declaración del Estado de Alarma, a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis

sanitaria ocasionada por el COVID-19, se suceden una serie de normas, cuyo objetivo era el de dar una respuesta de manera inmediata a las necesidades provocadas por la crisis sanitaria, entre las cuales destacamos la facilitación de este mecanismo extraordinario, consolidado en el Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19, sin perjuicio de las normas anteriores, y cuya eficacia se extenderá hasta, al menos abril de 2021.

Con esta última norma se abre, por primera vez, dentro del periodo de crisis sanitaria, la posibilidad de que todas las entidades del sector público apliquen la tramitación de emergencia “para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19”.

Así las cosas, la oportunidad de los Ayuntamientos de utilizar esta herramienta encontraba como único óbice la justificación de la necesidad de inmediatez para dar respuesta a la crisis sanitaria y a las medidas adoptadas por la autoridad competente. Una cuestión que vendrá resuelta por las diferentes Órdenes emitidas durante el primer Estado de Alarma: El 25 de abril de 2020, se emite la Orden SND/370/2020 que establece las pautas para los movimientos de la población infantil durante la crisis de salud provocada por el COVID-19, indicando que se les debe permitir realizar actividades al aire libre bajo supervisión y siguiendo las medidas de higiene y distanciamiento social.

El 28 de abril de 2020, el Consejo de Ministros aprueba el Plan para la Transición hacia una nueva normalidad del Ministerio de Sanidad, cuyo objetivo es programar la relajación gradual de las restricciones de movilidad y contacto social y facilitar la recuperación rápida de la actividad social y económica.

El 30 de abril de 2020, se publica la Orden SND/380/2020, sobre las condiciones para realizar actividad física no profesional al aire libre durante la crisis sanitaria del COVID-19. El artículo 3.5 prevé literalmente que, “para posibilitar que se mantenga la distancia de seguridad las entidades locales facilitarán el reparto del espacio público a favor de los que caminan y de los que van en bicicleta, en ese orden de prioridad”.

De manera similar, se emite la Orden SND/386/2020 el 3 de mayo, que flexibiliza ciertas restricciones sociales y determina las condiciones para llevar a cabo actividades de comercio minorista, servicios, hostelería y restauración en las áreas menos afectadas por la crisis sanitaria del COVID-19.

Con todo lo expuesto, resulta evidente -a mi juicio- que el contenido de estas órdenes se integra en lo exigido en el párrafo segundo del art. 16 del Real Decreto-ley 9/2020, para la activación de la tramitación de emergencia de los contratos.

Bajo esta premisa, el Director General de Movilidad Urbana y Proyectos del Ayuntamiento de Logroño presenta un informe, con fecha de 3 de mayo de 2020, en el que se propone llevar a cabo una primera fase de intervenciones en diversas calles. Además, se anticipan futuras fases como resultado de la posible promulgación de nuevos Decretos. El 4 de mayo, a través de la Resolución de Alcaldía nº 04218/2020, rubricada como “Declaración de emergencia para la realización de actuaciones encaminadas al respeto a las medidas de distanciamiento social en la movilidad personal y en la apertura de actividades hosteleras y comerciales”, en la cual se acuerda lo siguiente:

*“PRIMERO: Declarar la emergencia de las actuaciones provisionales necesarias para adecuar el espacio público, para favorecer la movilidad personal, así como la reapertura de la actividad hostelera y comercial, con el objeto de minimizar el riesgo de contagio y permitiendo el suficiente espacio para garantizar las distancias de seguridad, de conformidad con las medidas establecidas en los informes técnicos de los expositivos 6 y 7 de la presente Resolución.*

*SEGUNDO: Adaptar, con carácter provisional, la aplicación de ordenanzas municipales para llevar a cabo las actuaciones necesarias para adecuar el espacio público y posibilitar las garantías de higiene y distanciamiento interpersonal así como favorecer la movilidad peatonal y ciclista en la Ciudad de Logroño, con el objeto de minimizar el riesgo de contagio y permitiendo el suficiente espacio para garantizar las distancias de seguridad.*

*TERCERO: En aplicación de las medidas recogidas en el expositivo 8, el Ayuntamiento, previa solicitud del interesado, podrá variar la disposición del espacio concedido para*

*terrazas de veladores, mesas altas y barricas, incluso para ampliar la superficie de acuerdo con lo establecido en la "Orden SND/386/2020, de 3 de mayo, por la que se flexibilizan determinadas restricciones sociales y se determinan las condiciones de desarrollo de la actividad de comercio minorista y de prestación de servicios, así como de las actividades de hostelería y restauración en los territorios menos afectados por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID19."*

Con esta actuación, se ponen de manifiesto dos consecuencias jurídicas relevantes.

Por un lado, el alcalde, cómo órgano de contratación, ex. párrafo 1 de la Disposición adicional segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de acuerdo con el art. 16 del RDL 9/2020 y conforme a lo enunciado en el art. 120 LCSP, evidencia mediante esta Resolución la necesidad de adoptar medidas encaminadas a hacer frente al virus y cumplir con las Órdenes anteriormente citadas.

Ello supone la activación de la tramitación de emergencia de los contratos necesarios para cumplir con esos fines. Con ello, el alcalde, "sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente" (art. 120.1 a) LCSP).

Además, el párrafo c) del mismo artículo impone un plazo límite para ejecutar las prestaciones objeto del contrato que no podrá ser superior a un mes, exigiendo la tramitación ordinaria del expediente si se superara dicho plazo.

Por otro lado, el párrafo segundo de la Resolución nº 04218/2020 expone, de manera general, la posibilidad de "adaptar con carácter provisional, la aplicación de ordenanzas municipales para llevar a cabo las actuaciones necesarias para adecuar el espacio público (...)". Ante ello, deberemos valorar el alcance de esta posibilidad con la que, a través de un mandato del alcalde, se lleva a cabo la limitación o suspensión de los efectos de las ordenanzas municipales.

### **3.2.1. La declaración de emergencia de las actuaciones como premisa para la validez de las actuaciones de urbanismo táctico**

Como ya expusimos anteriormente, la Resolución de Alcaldía nº 04218/2020 supone la declaración expresa de la administración local del cumplimiento de las premisas incluidas en la normativa sanitaria extraordinaria y en la LCSP para la activación de la tramitación de emergencia.

Sin embargo, la inclusión dentro de la contratación de emergencia va a requerir un examen de sus parámetros que nos permitan confirmar con mayor acierto su validez. Ante ello, algunos órganos administrativos, judiciales y consultivos han elaborado conclusiones más precisas como respuesta a situaciones de confusión. Así encontramos, referencias como la STS 12470/1987 y la STSJ 4887/2005 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Andalucía que rechazan en ambos casos la consideración de la emergencia al no encontrarse dentro de los límites de la legislación en cada momento. Otro ejemplo es el informe 17/2019 de 4 de marzo de 2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que surge con motivo de la convocatoria extraordinaria de elecciones generales por decisión del Presidente del Gobierno, ante lo cual se debía dar respuesta a las necesidades materiales de la convocatoria electoral (sobres, urnas, cabinas, campañas institucionales, etc). La JCCPE tiene a bien apreciar el uso de esta tipología contractual debido a la excepcionalidad de la convocatoria, imprevisible en esos momentos. LA JCCPE consideró que la falta de terminación de los procedimientos de licitación podría impedir la celebración de las elecciones generales, con los riesgos inherentes para el proceso democrático y el orden público. Por lo tanto, se activó la tramitación de emergencia de los contratos necesarios para cumplir con esos fines.

En este mismo sentido, además de la apreciación particular de la emergencia del Ayuntamiento de Logroño, mediante Resolución de Alcaldía nº 04218/2020, las diferentes Órdenes y Reales Decretos emitidos por la autoridad competente en el marco extraordinario fijan un contexto claro que acredita de manera más que suficiente la emergencia de las actuaciones, que deben cumplir unos elementos claros, de acuerdo al Informe Especial de Supervisión de los Contratos Tramitados por Vía de Emergencia de

la JCCPE<sup>8</sup>: Actuación inmediata y absolutamente necesaria, supuestos habilitantes de la LCSP, dar cuenta al órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, imposible aplicación de otros procedimientos menos restrictivos, apreciación expresa de la emergencia por el órgano de contratación, duración estrictamente necesaria y causa no imputable al órgano de contratación.

Más aún debe entenderse la urgencia cuando el art. 16.1 del Real Decreto Ley 7/2020 de 12 de marzo, contiene una presunción *iure et de iure* sobre la aplicación de esta forma de contratación en la medida que se deban adoptar medidas para la protección de las personas o para cualesquiera actuaciones realizadas por el Gobierno con el objetivo de hacer frente a la crisis sanitaria.

Teniendo en cuenta estos parámetros, y habida cuenta del cumplimiento de las condiciones de la emergencia, resta analizar la extensión temporal de esta medida. El art. 120.1 c) de la LCSP dispone que *“El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario”*. En este sentido, el Director General de Espacio Público y Actividades solicitó mediante escrito con fecha 30 de junio de 2020 a la Dirección General de Contratación, Responsabilidad Social Corporativa y Servicios Comunitarios informe acerca de la vigencia de las actuaciones de emergencia que se estaban llevando a cabo. Este trámite fue seguido por una serie de informes, –sobre los que no interesa profundizar–, emitidos por las Direcciones Generales de Movilidad urbana y Proyectos, Espacio Público y Actividad y Contratación, Responsabilidad Social y Servicios Comunitarios, dirigidas a acordar la relación de facturas incluida dentro de este ámbito temporal de aplicación, que finalizaría el 4 de junio de 2020, de acuerdo con lo antes expuesto. Con ello, el resultado final fue el esclarecimiento de que algunas de dichas intervenciones, aun correspondiendo a la misma estrategia y a la misma finalidad que las enmarcadas dentro del periodo de emergencia, escaparían de dicho trámite obligando a iniciar los trámites tendentes a regularizar y abonar dichas facturas.

---

<sup>8</sup> OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN (2022). *Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia en el 2021* [artículo en línea] <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/COVID-19/IES-emergencias-2022.pdf>

La conclusión de todo ello es que, a pesar del diseño de una estrategia conjunta dentro del plazo delimitado, y aun con un contexto favorable que prácticamente admitía el carácter de emergencia de manera automática, la clave en la validez de las actuaciones, conforme al procedimiento de emergencia, reside en el inicio de ejecución de la concreta actuación que, en ningún caso, debe superar los 30 días desde el acuerdo de la declaración de emergencia.

Como resultado de estas intervenciones, aprovechando la oportunidad política en el momento de la pandemia, y también gracias al impulso económico de los fondos europeos que financiaron algunas de estas actuaciones, –y que veremos más adelante en este trabajo–, se logró, entre otras actuaciones, la peatonalización de la calle Benemérito de la Guardia Civil, la reconversión de la calle República Argentina y calle Fundación hacia un diseño más amable con el peatón, la reforma de la calle Murrieta, eliminando el doble carril en cada sentido e incorporando un carril bici o el eje ciclista que recorre la ciudad de este a oeste. Otros proyectos, como la Calle Avenida Portugal o la Calle Sagasta, tras el cambio de gobierno producido el pasado mayo y tras haber sido intervenidas con urbanismo táctico en ambos casos, y consolidado en el primero de ellos, son proyectos que, en el primero de los casos, se ha eliminado, y en el segundo, se ha rechazado la consolidación de este, financiado también con fondos europeos. Las consecuencias, todavía hoy, son desconocidas. Sin embargo, a partir de los criterios que se señalan en todo este trabajo veremos como el resultado termine siendo, muy posiblemente, negativo.

#### **4. La planificación con eficacia indirecta: Los planes de movilidad sostenible**

##### **4.1. La planificación discrecional de las actuaciones de urbanismo táctico frente a la planificación de origen legal de los PMUS.**

El paisaje urbano contemporáneo está en constante evolución, adaptándose a las necesidades cambiantes de la sociedad y a los desafíos emergentes. En este contexto, y de origen previo a la tipología de intervenciones analizadas hasta el momento, ya en los primeros años de los 2000, –sin poder fecharlo concretamente–, aparece un nivel de planificación de la movilidad sostenible, los planes de movilidad sostenible o planes de movilidad urbana sostenible (PMS o PMUS) Las primeras actuaciones se caracterizaban por su carácter temporal y de bajo costo, y no necesariamente se derivan de un

planeamiento previo, –sin perjuicio de la exigencia del diseño de una estrategia, ex. 2.1. TRLSRU–, ni poseían rango normativo.

Estos planes permitieron a los actores locales, ya sean administraciones públicas, colectivos ciudadanos o entidades privadas, implementar soluciones rápidas dando respuesta a necesidades inmediatas, fomentando la participación ciudadana y la experimentación en el espacio público. Contrastando con esta visión, los Planes de Movilidad Sostenible surgen en el marco de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES), dotándolos de un carácter más estructurado y a largo plazo. Estos planes no son meras recomendaciones, sino que tienen una eficacia indirecta, dentro de la categorización explicada hasta el momento, orientando las políticas públicas y las intervenciones urbanas hacia la sostenibilidad. Su objetivo es integrar diferentes modos de transporte, promover alternativas ecológicas y garantizar la accesibilidad, todo ello basado en estudios técnicos y consultas participativas.

Para diferenciar ambos instrumentos resulta necesario clarificar de que estamos hablando en cada caso. Así bien, en el primer extremo, en relación con el urbanismo táctico, cuando hablamos de una estrategia unitaria, la norma no fija el instrumento o cauce legal concreto. Es decir, si asumimos esta tesis, el marco que nos ofrece puede resultar muy amplio. Vemos ejemplos que van desde la creación de estrategias o proyectos enmarcados dentro de una ordenanza, –adquiriendo en ambos casos un rango de norma reglamentaria, lo que marcará su procedimiento de aprobación–, como ha ocurrido en el caso de, por ejemplo, Valladolid o Gijón, hasta ejemplos que no se han llevado a aprobación en el órgano democrático del consistorio, limitándose a configurar estrategias no normativas, como es el caso de la estrategia “Calles Abiertas” en Logroño, de la que ya hablamos con anterioridad.

En este último caso, estamos ante una estrategia desarrollada internamente<sup>9</sup>, desde la Concejalía y Unidad de Urbanismo y que, asumiendo la no necesidad de reflejar el plan en un instrumento legal, ergo significa la liberación de tener que llevar el asunto al pleno municipal. Esto dibuja un marco que se desarrollará a través de la ejecución de sucesivos

---

<sup>9</sup> Ayuntamiento de Logroño (2020). *Logroño Calles Abiertas. Estrategia para la movilidad activa en Logroño [artículo en línea]* <https://logronocallesabiertas.es/wp-content/uploads/2021/04/Estrategia-para-la-mejora-movilidad-activa-Logrono.pdf>

contratos de obras o a través de medios propios, en los casos que sea posible, que terminarán por modificar el reparto y el uso de las calles a fin de lograr los objetivos contenidos en la estrategia. En este caso, a nivel procedimental, al no verse implicado un plan normativo, veremos únicamente convidados al impulso de los proyectos al Alcalde y, en todo caso, a la Junta de Gobierno Local, ex. arts. 21.1 o) LRBRL y los puntos 1 y 4 de la Disposición adicional segunda LCSP. Si bien, debemos destacar que, en este caso, el contexto y la situación de emergencia generada por la pandemia del Covid-19, en el que se sitúa el inicio de estas actuaciones, ha configurado un marco jurídico extraordinario que diferencia esta actuación.

Frente a ello, ahora debemos analizar la naturaleza de los Planes de Movilidad Sostenible, los cuales, a diferencia de lo anterior, tienen un origen legal que ha animado la creación de estos en gran parte de los ayuntamientos del territorio español, los cuales proporcionan un marco estratégico y normativo mucho más general para el desarrollo urbano.

#### **4.2. El marco jurídico de los planes de movilidad sostenible**

Los Planes de Movilidad Sostenible (PMS) vienen recogidos en la LES, configurándose 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 aquéllos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos. Estos planes deberán dar cabida a soluciones e iniciativas novedosas, que reduzcan eficazmente el impacto medioambiental de la movilidad, al menor coste posible”* (art. 101.1 LES). Esta definición se completa con el listado *numerus clausus* de requisitos mínimos que deben incorporar estos planes, tales como *“el diagnóstico de la situación, los objetivos a lograr, las medidas a adoptar, los mecanismos de financiación oportunos y los procedimientos para su seguimiento, evaluación y revisión y un análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales (...) seguridad vial”* (art. 101.4 LES), de un lado, y la exigencia de la participación pública en el proceso de elaboración de este marco, ex art. 101.5 LES. A pesar de su naturaleza no obligatoria, resulta interesante destacar el art. 102 LES, el cual dispone que *“a partir del 1 de enero de 2014, la concesión de cualquier*

*ayuda o subvención a las Administraciones autonómicas o Entidades locales incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y destinada al transporte público urbano o metropolitano, se condicionará a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible*”. Es decir, sin todavía marcar una obligación de ejecución directa a las administraciones locales, la LES establece un mecanismo compulsivo claro que aliente a los municipios a cumplir con este mandato.

A esta normativa le precede un conjunto de documentos o estrategias que podríamos considerar como el *soft law* primario que impulsó este instrumento, tales como la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4), que ya incluye entre sus medidas la implantación de planes de movilidad en ciudades de más de 100.000 habitantes; el Plan nacional de asignación de derechos de emisión 2005-2007, que persigue la reducción de emisiones nocivas en el transporte; el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) 2005-2020, que considera prioritario el desarrollo de Planes de Movilidad Sostenible en el ámbito urbano o metropolitano; o la creación en 2005 de la Red de ciudades por el clima, que aglutina a más del 60% de la población española a través de sus gobiernos locales, coordinando una estrategia común para la lucha contra el cambio climático.

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en su art. 16. 4 incluye lo que vendría a ser el germen de la futura planificación de la movilidad sostenible a través de los planes de movilidad sostenible, facilitando que las entidades locales pudieran desarrollar sus propios planes y estrategias de protección de la calidad del aire posibilitando, entre otras cuestiones, la restricción total o parcial del tráfico, de los vehículos más contaminantes.

En el plano autonómico, encontramos incluso alguna referencia previa, como la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, en Cataluña, la cual incorpora objetivos tales como la priorización de sistemas de transporte más sostenible, la promoción de la intermodalidad, la garantía de la seguridad integral de las personas o el respeto al medioambiente e incorpora la obligatoriedad de desarrollar Planes de Movilidad Urbana en municipios obligados a prestar servicio de transporte público; el Plan Director de

Transporte Sostenible del Gobierno Vasco 2002-2012<sup>10</sup>, englobado dentro de la estrategia ambiental de la comunidad autónoma, incorpora exigencias como el equilibrio entre modos de transporte o el avance hacia un modelo de transporte sostenible y respetuoso con el medio ambiente; o Madrid, en su Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid que, como novedad incorpora la exigencia de valorar la movilidad impulsada en los nuevos desarrollos urbanos para, según las previsiones de movilidad, dotarlos con el transporte público necesario.

Es necesario destacar la reciente Recomendación (UE) 2023/550 de la Comisión de 8 de marzo de 2023 sobre los programas nacionales de apoyo a la planificación de la movilidad urbana sostenible [notificada con el número C(2023) 1524] (en adelante, Recomendación (UE) 2023/550), la cual se realiza tras la aprobación del paquete de movilidad urbana de 2013<sup>11</sup>, coincidente con la entrada en vigor de la LES que, como habíamos visto, da vida a los planes de movilidad urbana sostenible, y tras el Informe Especial 06/2020 del Tribunal de Cuentas Europeo<sup>12</sup>, en el que se advierte de la falta de coherencia, en muchas ocasiones, entre las medidas locales y los objetivos de movilidad urbana sostenible, además de reivindicar el papel de los programas nacionales de apoyo a los planes de movilidad como agentes de coordinación entre administraciones locales. La Recomendación (UE) 2023/550 actualiza el concepto de plan de movilidad urbana sostenible, dejando claro que la prioridad es favorecer la elección de soluciones sostenibles, la movilidad compartida y la integración de elementos de resiliencia, entre otros.

La principal novedad que incluye esta Recomendación acerca de estos planes, frente a la escasa regulación que incorpora la LES, es la construcción de un enfoque recomendado a partir de siete principios rectores, con independencia del tamaño de la zona urbana. Estos son la fijación de metas y objetivos claros y mensurables; la visión a largo plazo y el plan de ejecución claro, incorporando un calendario concreto y un plan presupuestario;

---

<sup>10</sup> Departamento de transportes y obras públicas del Gobierno Vasco (2002) *Plan Director del Transporte Sostenible* [artículo en línea] [https://www.basquecountry.eus/contenidos/noticia/transporte\\_08/es\\_transpor/adjuntos/plan\\_transporte\\_2002\\_2012c.pdf](https://www.basquecountry.eus/contenidos/noticia/transporte_08/es_transpor/adjuntos/plan_transporte_2002_2012c.pdf)

<sup>11</sup> COM (2013) 913 final.

<sup>12</sup> Tribunal de Cuentas Europeo (2020). *Informe Especial 06/2020: Movilidad urbana sostenible en la UE: No es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembro.* [artículo en línea] [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_06/SR\\_Sustainable\\_Urban\\_Mobility\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_06/SR_Sustainable_Urban_Mobility_ES.pdf)

la evaluación del rendimiento actual y futuro, incluyendo análisis de situación, objetivos específicos e indicadores de rendimiento; el desarrollo integrado de todos los modos de transporte, dando prioridad a los más sostenibles; el enfoque integrado de la movilidad de pasajeros y del transporte urbano de mercancías y la logística; el enfoque participativo y coordinación con otras iniciativas pertinentes; el seguimiento, revisión, presentación de informes y controles de calidad, destacando el deber de las administraciones de establecer mecanismos para supervisar los avances en la consecución de estos objetivos; y, por último, la orientación y apoyo a escala europea.

Además de ello, el art. 2.2 de la Recomendación (UE) 2023/550, lanza un mandato a los países miembros de incorporar en sus programas nacionales de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible una serie de medidas, entre las que resaltamos la dirigida a “examinar el marco legislativo nacional para detectar los obstáculos a la elaboración de planes de movilidad urbana sostenible eficaces en las ciudades”. Esto nos invita a reflexionar sobre la vigencia del marco desplegado por la LES, –el cual parece agotado–, e indica una posible revisión normativa del mismo, en el cual se puedan incluir los aspectos y se corrijan los problemas que veremos a continuación.

#### **4.3. El procedimiento de aprobación de los PMUS. ¿Es necesario modificar el planeamiento urbanístico?**

Volviendo a lo anterior, vemos un marco muy avanzado en tiempos tempranos para la movilidad sostenible y que tendrá mucho que ver con el último estadio de las políticas de movilidad verde relacionado con la implementación de las Zonas de Bajas Emisiones. No obstante, sorprende encontrarse con la ausencia, en esta normativa, de un trámite específico para la aprobación de este instrumento. En ningún momento la LES hace alusión al procedimiento concreto que debe llevarse a cabo, algo que implícitamente lleva consigo la confusión acerca de su naturaleza jurídica. La mayoría de voces<sup>13</sup> sugieren que

---

<sup>13</sup> Anónimo (2022). *Aprobación del Plan de Movilidad Urbana Sostenible: ¿qué documentos tendría que contener el expediente? ¿Cómo sería el procedimiento para aprobarlo?* [artículo en línea]. Derecho Local. LEFEBVRE. <https://derecholocal.es/consulta/aprobacion-del-plan-de-movilidad-urbana-sostenible-que-documentos-tendria-que-contener-el-expediente-como-seria-el-procedimiento-para-aprobarlo>  
<https://transparencia.mogan.es/wp-content/uploads/2020/07/8-Propuesta-Pleno-Plan-de-Movilidad-Urbana-Sostenible.odt.pdf>  
[https://www.mislata.es/sites/default/files/2021-12/informe-de-secretaria\\_0.pdf](https://www.mislata.es/sites/default/files/2021-12/informe-de-secretaria_0.pdf)

el procedimiento concreto para la aprobación de este tipo de planes no es otro que el trámite general u ordinario establecido para la aprobación de las ordenanzas municipales, contemplado en el art. 49 LRBRL; “más allá de la aprobación del documento por los responsables municipales en consenso con el resto de actores involucrados en el plan, se puede redactar una ordenanza municipal que le dé mayor fuerza legal”, se confirma en la Guía Práctica para la elaboración e implementación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible<sup>14</sup>. Las únicas exigencias que impone la LRBRL al respecto en el artículo citado son la aprobación inicial del Plan por el Pleno, la apertura de un periodo de información pública y audiencia a los interesados por un plazo mínimo de treinta días, la resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas en dicho periodo y la culminación del trámite a través de la aprobación definitiva del proyecto y su publicación, de acuerdo con el art. 70 LRBRL.

Como podemos observar, la naturaleza jurídica de los PMS queda perfectamente definida con todo lo anterior. La inclusión de este tipo de planes en una ordenanza municipal valida su eficacia y dota a los mismos de un poder de obligatoriedad, –en principio–, aunque muchos de estos planes puedan haberse visto frustrados en la medida en la que no se han ejecutado sus previsiones, en especial aquellas que asumen una naturaleza de declaración de intenciones. Una vez más, esta previsión nos arroja otro hecho que trataremos más adelante, sobre la consideración de normas que implementen un auténtico régimen coercitivo que permita, de alguna manera, vigilar y ordenar el cumplimiento de estos objetivos por parte de las administraciones locales.

Las consecuencias de la asunción de esta naturaleza abren el cajón de un nuevo problema. La normativización de estos planes nos trae a colación la pregunta sobre si la integración estos planes dentro del instrumento de ordenanza municipal general bastaría para construir el marco completo que abordará las actuaciones urbanas concretas o si, además, se requiere de la modificación del planeamiento urbanístico, en el sentido de establecer así un marco de coordinación necesario que implicará el impulso de varios procedimientos administrativos.

---

<sup>14</sup> Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2006). PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible. IDAE.

La asunción de una u otra vía no es un tema baladí. El planeamiento urbanístico comporta un régimen específico y separado del resto de ordenanzas o reglamentos necesarios. En otras palabras, el reconocer la necesidad de modificar el planeamiento urbanístico con el fin de adecuar el camino para la implementación de actuaciones urbanas sostenibles, implica la apertura de un procedimiento diferenciado del cauce de aprobación de ordenanzas descrito en el art. 49 LRBRL.

Es así como encontramos referencias diferenciadoras en la LRBRL. El art. 22.2. de esta ley, y art. 123 en el caso de municipios de gran población, recoge la atribución del Pleno para “la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística”. De igual forma, en el art. 21.1 j) LRBRL se incluye una cláusula residual en la que, entre las atribuciones reconocidas al Alcalde, se incluye la aprobación “de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización”. Algo similar ocurre en el caso de municipios de gran población con la Junta de Gobierno Local, a quien le compete la misma materia para los casos que no estén expresamente atribuidos al Pleno, ex. 127.1 d) LRBRL. Una de las diferencias más claras la podemos apreciar en el obstáculo de las mayorías necesarias para aprobar uno u otro instrumento. Así, una ordenanza general, –norma en la que se instala el plan de movilidad urbana sostenible, en la mayoría de los casos– se aprobará por mayoría simple, de acuerdo con el art. 47.1 LRBRL. Sin embargo, todos los acuerdos relacionados con la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística deberán adoptarse por mayoría absoluta, conforme al art. 47.2 ll) y 123.2 LRBRL, en el caso de los municipios de gran población. La aprobación definitiva de estos instrumentos corresponderá al órgano administrativo autonómico que la legislación autonómica determine en cada caso. Así por ejemplo, en el caso de La Rioja, para municipios superiores de 25.000 habitantes, el competente será el Consejero que tenga asignada la materia de urbanismo, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (en adelante, COTUR), ex. art. 88.1 b) de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (en adelante, LOTUR), mientras que, para el caso de los municipios los inferiores de 25.000 habitantes, el competente será directamente el último órgano citado, ex. art. 88.1 c) LOTUR. Se exceptúa el caso de Logroño, el cuál de acuerdo con el art. 88.1 a) de la misma ley, será

competente para aprobar de manera definitiva su Plan General Municipal, previo informe de la COTUR.

Seguidamente, para poder analizar el vínculo existente entre los planes de movilidad urbana sostenible y el planeamiento general, será necesario comprender la naturaleza jurídica de este último, acudiendo a la legislación sectorial.

#### **4.3.1. La naturaleza jurídica del planeamiento urbanístico**

Los instrumentos de planeamiento urbanístico, y más concretamente el Plan General, el cual se trata de la principal figura de planeamiento dentro del ámbito municipal, juegan un papel esencial en la ordenación del espacio del ámbito territorial concreto. Los Planes Parciales o Planes especiales, así como otros instrumentos por los cuales tiene lugar el desarrollo de las directrices del Plan General Municipal, son instrumentos subordinados al planeamiento general, es decir, que no pueden existir sin él. Ello sin perjuicio de dos salvedades. Por un lado, algunas normativas autonómicas<sup>15</sup> contemplan la posibilidad de que la alteración de los instrumentos de desarrollo pueda, en algunos casos, vincular al planeamiento general, modificando esta norma –en teoría– superior, siendo en todo caso un límite la no afección a su ordenación estructural. Por otro lado, los Planes Especiales pueden ser aprobados en algunas CCAA sin necesidad de contar con un Plan General previamente aprobado. Es el caso de, por ejemplo, Aragón, Extremadura, Galicia o Islas Baleares<sup>16</sup>.

La cuestión de la naturaleza jurídica del planeamiento urbanístico, debemos dejar claro que ésta no ha sido en absoluto una cuestión pacífica. Al igual que ocurría con los Planes de Movilidad Sostenible, –a mi juicio, con un cuestionamiento más fundamentado–, encontramos un debate acerca de la normatividad de este instrumento, pudiendo distinguir dos posturas doctrinales.

---

<sup>15</sup> Ej. Cataluña o Comunidad de Madrid.

<sup>16</sup> Art. 62 y 63 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, y 51 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, 70.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, y 45.1 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

La primera y mayoritaria, acogida por nuestra jurisprudencia y casi la totalidad de la doctrina asume la condición normativa del planeamiento general, como norma de carácter reglamentario. Los argumentos que pueden esgrimirse para defender esta postura son muchos. Contienen un carácter abstracto, configuran el contenido del derecho de propiedad, ya que a través de ellos se establece la ordenación del suelo de sus ámbitos territoriales, se requiere publicación de su contenido para que este pueda surtir efectos (ej. art. 84 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y art. 41 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía), producen efectos erga omnes (ej. art. 22.1 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia), pueden ser objeto de impugnación indirecta (art. 26.1 de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), tienen una duración indefinida (ej. art. 71 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje). Asimismo, algunas normativas autonómicas se adelantan y suplen la ausencia de calificación expresa de la naturaleza jurídica de este planeamiento determinando su naturaleza reglamentaria. Es el caso de, por ejemplo, Galicia o Cataluña<sup>17</sup>. La doctrina se ha posicionado muy clara al respecto. Autores como Trayter Jiménez determinan: “en la actualidad, los planes urbanísticos son verdaderas normas jurídicas de valor reglamentario”<sup>18</sup>. De igual modo, los tribunales se han posicionado a favor de esa postura. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de julio de 1991 (recurso 478/1989) confirma expresamente dicha naturaleza apoyándose en la implicación de este instrumento en la regulación de la propiedad privada: “integra una intensa regulación de la propiedad privada, dibujada, así, con rango reglamentario en virtud de la habilitación establecida en el art. 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo en relación con la expresa dicción del art. 33,2 de la Constitución”.

Por el contrario, existe una postura minoritaria que niega la inclusión de este instrumento dentro del ordenamiento jurídico, considerándolo meramente como un acto administrativo de carácter general. Entre los argumentos que defienden esta complicada

---

<sup>17</sup> Art. 84.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia y 84 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña

<sup>18</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel, “*El Control del Planeamiento Urbanístico*”, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1996. págs. 56 y 57.

posición destacamos la posibilidad de aprobación por silencio administrativo (ej. art. 25.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) o la falta de publicación del contenido íntegro del instrumento, ya que sólo se publica una parte de este.

Con todo ello, planteadas ambas posturas y asumiendo la mayormente aceptada por la doctrina y jurisprudencia, nos quedaremos con la primera de las opciones, la cual parece ofrecer la posición más razonable, sin perjuicio de las particularidades que se ofrecen con la segunda visión, cuya crítica puede ofrecernos un marco de reforma para perfeccionar esta figura. A partir de aquí, debemos analizar la clase de invalidez que pueda afectar a los instrumentos de planeamiento.

De acuerdo con los arts. 47 y 47 LPAC<sup>19</sup>, la invalidez puede dar lugar a dos situaciones, nulidad absoluta o anulabilidad. El Tribunal Supremo ha fijado doctrina en este extremo considerando que los vicios asociados a estos instrumentos comportan la nulidad de pleno derecho, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una posterior subsanación. No obstante, el Alto Tribunal flexibiliza su postura reconociendo la posibilidad de que la declaración de nulidad afecte una zona concreta, es decir, sea parcial. Así confirma en el FJ de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2020 (Rec. 6731/2018):

*“es indudable que cuando pueda individualizarse una concreta zona o sector, o unas concretas determinaciones de igual naturaleza, que tenga un grado de individualización tal que sus determinaciones no afecten al resto del territorio planificado, nada impide que pueda limitarse la declaración de nulidad a esa zona o zonas concretas”.*

En relación con la afección de la nulidad del Plan General al resto de los instrumentos de planeamiento urbanístico conviene traer a colación la reciente sentencia del Tribunal Supremo 584/2021 (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª), de 29 de abril de 2021 (recurso 2018/2020), la cual viene a confirmar de manera tajante el dogma de la nulidad radical de los instrumentos de desarrollo de los Planes Generales aprobados con anterioridad.

---

<sup>19</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)

Este “efecto cascada” se extiende de tal manera que la nulidad se entiende originaria, es decir, con efectos *ex tunc*.

El FJ 5º de esta sentencia lo razona así:

*“Permitir que se aprueben y cobren existencia planes dictados en desarrollo de un plan general declarado nulo de pleno derecho implicaría dotar de eficacia a una norma declarada nula ya que aprobar un plan subordinado a aquél constituye una forma de cumplimiento o ejecución de una norma nula, de una norma que ha sido expulsada del ordenamiento jurídico, con la consiguiente quiebra del principio de jerarquía que los vincula. Por lo tanto, declarada la nulidad de un plan general, éste deviene ineficaz con carácter originario y, por ello, inhábil para servir de soporte a los planes derivados del mismo”.*

La reflexión que nos ofrece esta sentencia, trayéndola a colación de la materia que estamos analizando, aún sin haber emitido juicio alguno sobre la vinculación de las actuaciones urbanas en materia de urbanismo sostenible al planeamiento general y sus instrumentos de desarrollo, es la aparición de un nuevo límite de estas concretas actuaciones. Es decir, encontramos un nuevo extremo definitorio de este marco en construcción en el que, de concluir con la inclusión de estas figuras dentro del planeamiento general, –o al menos con la necesidad de que este último intervenga para dotar de validez a estas actuaciones–, supone también la asunción de un nuevo riesgo para estas intervenciones derivado de la posible nulidad del planeamiento urbanístico que las soporta.

#### **4.3.2. Vinculación y jerarquía entre los PMUS y el planeamiento urbanístico**

Tenida en cuenta la naturaleza reglamentaria del planeamiento urbanístico, que se equipara, al menos desde el punto de vista normativo, a la del Plan de Movilidad Urbana Sostenible, toca ahora entrar de lleno en la cuestión inicial que planteábamos en este apartado. ¿Cuál es la vinculación entre los planes de movilidad sostenible y, por derivación, de las concretas actuaciones como el urbanismo táctico, con el planeamiento urbanístico? ¿Es necesario alterar este último para que puedan desarrollarse estas actuaciones?

La mayor parte de la doctrina coincide en la necesidad de que exista una coordinación entre el planeamiento general de los municipios y el resto de ordenanzas de movilidad, de tráfico o de otras que pudieran tener cierta relación con la ordenación del espacio de la localidad, de igual modo debe ocurrir con los Planes de Movilidad Urbana Sostenible y las actuaciones urbanas concretas.

Así por ejemplo, autores como Sanz A.<sup>20</sup> insisten en la preminencia del PGOU para trazar las líneas del modelo de ciudad en el sentido de establecer una ordenación que favorezca la consecución de los objetivos contenidos en el PMUS: “La planificación urbanística, en la medida en que determina la ordenación y características de los usos del suelo, es clave en la configuración de la demanda de movilidad y, por tanto, de un modo indirecto, es capaz de orientar o desviar el modelo urbano hacia pautas más o menos sostenibles. Criterios como el de la densidad o la mezcla de usos pueden servir de cimiento a la moderación del tráfico.”

Por otro lado, Lamizquiz<sup>21</sup> confirma un carácter muy importante como lo es la independencia de ambos instrumentos, sin perjuicio de advertir de los problemas derivados de la falta de coordinación entre ambos: “Es muy importante la coordinación entre los planes urbanísticos y los de movilidad ya que su desarrollo como instrumentos independientes genera importantes problemas metodológicos (por ejemplo, lograr la congruencia entre los trazados de las redes peatonales y ciclistas, normalmente a definir en los planes de movilidad, y las características del entorno y del modelo definidas en los planes urbanísticos)”.

Además, en la anteriormente citada Guía práctica para la elaboración e implementación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible, se introduce esta afirmación: “*Los planes ya existentes que regulan diferentes aspectos en los municipios españoles, como el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), han de ser tenidos en cuenta a la hora de implementar un PMUS pero, a su vez, el PMUS debe ser tenido en cuenta por los*

---

<sup>20</sup> SANZ, A. (2008) “Calmar el Tráfico. Pasos para una nueva cultura de la movilidad urbana”. Madrid. Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento.

<sup>21</sup> LAMIQUIZ, F; Porto, M; Pozueta, J. (2009) La ciudad paseable. Madrid. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX).

*responsables municipales de otros planes que coinciden en el ámbito de aplicación.*” En este caso vemos como, aun confirmando la necesidad de coordinación entre ambos instrumentos se implica al planeamiento urbanístico para que este también, en su desarrollo, obedezca a los objetivos planteados por el PMUS. Esta expresión arrastra, en cierto modo, la idea de existencia de una relación jerárquica entre el PGOU y el PMUS, dejando entrever la auténtica naturaleza de su relación, instrumentos independientes con una clara vocación de coordinación.

Resultando claro la estrechez existente entre ambas tipologías de planes y resultando innegable el mandato de coherencia y coordinación que debe coexistir entre ambos planes cabe hacerse otra pregunta: ¿qué es lo que ocurre cuando estas herramientas de movilidad sostenible se adelantan y se ejecutan actuaciones que pueden cuestionarse desde el planeamiento general?

Es cierto que el planeamiento urbanístico es el instrumento que despliega de manera efectiva efectos jurídicos en la ordenación de las ciudades. Pero, de igual modo, esta vocación reguladora no puede entenderse absoluta. Será preciso entender los límites y las competencias que abarca uno y otro instrumento en el orden de poder dilucidar un límite claro entre ambos. En este sentido, como afirma Isabela Velázquez<sup>22</sup> *“el PMUS será tanto más eficaz en su aplicación en la medida de que sea capaz de influir en el resto de instrumentos normativos que colaboran a la definición de la ciudad”*.

La Ley 9/2003, de Movilidad en Cataluña, primeriza en el reconocimiento de los planes de movilidad sostenible, sitúa entre sus metas la “integración entre políticas de desarrollo urbano y de movilidad”, ello sin establecer los mecanismos concretos para afectar o coordinarse con los instrumentos de planeamiento urbanístico. De igual modo la Ley de Movilidad de la Comunidad Valenciana<sup>23</sup> recoge en su art. 9 el concepto de planes de movilidad considerándolos como el instrumento básico de regulación de esta materia, con capacidad para definir “las acciones y estrategias a emprender en orden a alcanzar tales objetivos”. Vemos como con este último se crea un espacio de regulación autónomo que

---

<sup>22</sup> VELÁZQUEZ, I. (2010). *Análisis de experiencias y conclusiones* [artículo en línea]. Ciudades para un futuro más sostenible. <http://habitat.aq.upm.es/bpes/mseu/a-anacazos.html#sigla-PMUS>

<sup>23</sup> Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana.

anuncia una cierta preminencia en la regulación de la movilidad y el desarrollo urbano sostenible.

En este sentido, la Guía Práctica para la elaboración de Planes Municipales de Movilidad Sostenible del Gobierno Vasco<sup>24</sup> niega la mayor clarificando que el modelo urbano contenido en el planeamiento general no puede ser óbice del planeamiento de movilidad, aduciendo la vocación transformadora de este último:

*“Para conocer las causas que generan la necesidad de moverse en un determinado municipio es preciso, por tanto, proceder a esta evaluación del modelo territorial urbanístico, implícito en el Plano de Zonificación, para el que el PMMS tendrá a menudo que proponer modificaciones, teniendo en cuenta que, algunos planes urbanísticos vigentes son, a este respecto, verdaderas bombas de efecto retardado sobre la movilidad, cuya desactivación puede constituir el inicio imprescindible para una nueva concepción de la movilidad”.*

Como podemos apreciar, esta afirmación realizada en el año 2004 es perfectamente aplicable a nuestros tiempos. En la mayoría de ciudades encontramos un marco urbanístico caduco que difícilmente se ha adaptado a las nuevas concepciones sobre objetivos medioambientales, de movilidad, de reparto de espacios, etc. Esta Guía trata de reflexionar al respecto y mostrar la relevancia de entender la utilidad de estos instrumentos para regular los aspectos que persiguen.

No obstante, y a pesar de la lógica incontestable de este argumento, para garantizar la seguridad jurídica de nuestro ordenamiento, requerimos de razones jurídicas que nos permitan comprender la plena competencia de los PMUS para regular los aspectos de la movilidad. Para ello, es preciso hacer un examen a *sensu contrario*. Es decir, hasta ahora hemos tratado de perseguir los fundamentos que nos lleven a evaluar la capacidad de los PMUS para regular de forma autónoma y diferenciada la movilidad. Sin embargo, no hemos entrado a evaluar cuál es realmente el marco competencial del planeamiento

---

<sup>24</sup> Departamento de Organización del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco (2004). *Guía práctica para la elaboración de planes municipales de movilidad sostenible*, Agenda Local 21, Serie Programa Marco Ambiental, N° 36 Septiembre 2004. <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0538398.pdf>

urbanístico, y si estas competencias pueden entenderse absolutas o, al menos, por encima de lo regulado por el PMUS.

El Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español<sup>25</sup> ya adelanta la incompetencia práctica de la normativa urbanística para fijar criterios favorables a la movilidad sostenible: *“a pesar de la capacidad de la disciplina urbanística y sus instrumentos para incidir sobre la movilidad, la normativa que afecta a los planes generales es poco favorable a la convergencia pretendida; como son escasas las referencias directas a criterios favorables a la movilidad sostenible en el conjunto de documentos jurídicos vigentes en el Estado y cada una de las comunidades autónomas”*<sup>26</sup>.

La Guía Práctica para la elaboración e implantación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible, dentro de la fase IV de Elaboración del Plan analiza las competencias del planeamiento urbanístico en lo tocante a dos aspectos:

Por un lado, en la Etapa 11, relativa a la definición de escenarios, requiere de la normativa urbanística para el diseño de una “opción urbanístico-territorial para el futuro del municipio”. Ello puede comprenderse razonable en una visión de medio y largo plazo, para lo cual resulta obvia la necesidad de estructurar el esquema urbano de acuerdo con los objetivos de desarrollo sostenible. No obstante, cuando enfrentamos situaciones, ya no de urgencia, si no de cierta premura, en cumplimiento de la normativa de impulso de estas actuaciones (véase, por ejemplo, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética) y como ya advertían algunos de los autores citados con anterioridad, el diseño de la movilidad, desde el planeamiento urbanístico, debe entenderse con cierta distancia. Si bien, debe respetarse su contenido material, los objetivos marcados por la normativa sectorial y el PMUS concreto del municipio, tomarán una posición prevalente, en tanto en cuanto el PGOU se adapte a sus objetivos.

---

<sup>25</sup> MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid. Gobierno de España: <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf>

<sup>26</sup> IBIDEM como se citó en PORTO SCETTINO, M. (2022). *Relaciones entre planificación de la movilidad y urbanística. La primera generación de planes de movilidad urbana sostenible y su convergencia con el planeamiento general en ciudades españolas*. [Tesis de Doctorado, Universidad Politécnica de Madrid]. Repositorio Institucional – Universidad Politécnica de Madrid. [https://oa.upm.es/72213/1/MATEUS\\_PORTO\\_SCETTINO.pdf](https://oa.upm.es/72213/1/MATEUS_PORTO_SCETTINO.pdf)

Por otro lado, la Etapa 14, concerniente a la búsqueda de financiación del plan, y más concretamente a las actuaciones derivadas del plan, debemos centrarnos en la búsqueda de financiación privada en los nuevos desarrollos. El urbanismo puede resultar, en algunos casos, una interesante fuente de financiación de la administración local.

Podemos señalar como ejemplos las contribuciones especiales previstas en el 28 y ss. del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. (en adelante, TRLRHL), las cuotas de urbanización derivadas de la legislación específica de cada Comunidad Autónoma y el art. 18.1 c) del TRLSRU y arts. 58 y ss. del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, Reglamento de Gestión Urbanística), los provenientes de las tasas municipales, derivadas principalmente de la tramitación de licencias, e impuestos municipales, tales como el Impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Por último, los ingresos mixtos, es decir, de aquellos vinculados con el proceso urbanístico, pero también vinculados por la actuación municipal. Estos son los ingresos derivados del patrimonio público del suelo, los provenientes de los convenios urbanísticos o los originados a partir de multas y sanciones dentro de la ejecución de las obras.

En este caso, va interesarnos especialmente los derivados de las cuotas de urbanización y de los convenios urbanísticos, pues ellos se derivan de un proyecto de urbanización previo para el cuál, la Administración local, a través del planeamiento urbanístico ha fijado unos estándares que van a resultar determinantes para la consecución de los objetivos fijados en los planes de movilidad, tales como la anchura de las aceras, los carriles de circulación rodada o ciclista, las bandas de estacionamiento, la instalación de mobiliario público, etc. Es aquí, en este punto, en el que tiene sentido la determinación del planeamiento urbanístico como medio eficaz para desarrollar los objetivos de movilidad sostenible contenidos en también otros instrumentos, pues la norma urbanística despliega toda su eficacia en este punto. Y no solamente se logra esto, sino que, a través de la financiación privada obtenida mediante de los instrumentos anteriormente indicados, las metas se logran con un importante alivio económico para la entidad local. Así, por ejemplo, encontramos una referencia a este proceso en el fallido anteproyecto de ley andaluza de

movilidad sostenible<sup>27</sup>, el cual en su art. 18 obligaba a incorporar un estudio de impacto de la movilidad generada en los instrumentos urbanísticos, sus modificaciones sustanciales y los proyectos de urbanización, ello derivado de la “ordenación” prevista en los PMUS, de acuerdo con el art. 14 del mismo anteproyecto. Vemos como en este caso, se articula una relación de primacía de los PMUS en los que se les confiere la ordenación territorial de todo lo relacionado con movilidad, los cuales, indirectamente, y a través del planeamiento, van a lograr fijar el cumplimiento de los objetivos de movilidad sostenible.

En resumen, sobre este último aspecto, la competencia del planeamiento general en el impulso de políticas de movilidad resulta útil en tanto en cuanto se desarrollen nuevos proyectos urbanísticos –o se modifiquen sustancialmente los existentes– a través de los cuáles se puedan introducir criterios de movilidad que garanticen de manera eficaz el cumplimiento de los objetivos fijados, además de lograr una financiación privada para su ejecución que suponga un ahorro sustancial para las arcas públicas. En el plano práctico, es necesario ir un paso más allá. El diseño de nuevos proyectos urbanísticos en el municipio es una parte ínfima del cambio que se está produciendo en nuestras ciudades, –por no hablar de la lentitud general que acompaña a los procesos de modificación del planeamiento urbanístico–. Las modificaciones interiores de la ciudad, que responden a una auténtica política de regeneración urbana y adaptación a las nuevas necesidades, deben estar guiadas por instrumentos más ágiles, como los PMUS o las actuaciones de urbanismo táctico.

#### **4.3.3. La implementación de carriles bici como ejemplo paradigmático del conflicto existente. Análisis de caso: Valladolid y Logroño**

Porto Shettino analiza la coordinación entre los planes de movilidad sostenible y el urbanismo. En su análisis del ámbito de aplicación del planeamiento general, a través del estudio de diferentes planes y manuales técnicos, concluye en que “el mayor número de criterios identificados son de carácter infraestructural, referente al sistema viario y el reparto entre las redes de los distintos modos de transporte. (...)” y el “modelo territorial

---

<sup>27</sup> Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía (2021). *Anteproyecto de Ley andaluza de movilidad sostenible*. <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Anteproyecto%20de%20Ley%20de%20Movilidad%20Sostenible.pdf>

urbanístico y la influencia de factores determinantes para la demanda de movilidad, tales como la densidad, la ocupación del suelo y su grado de dispersión, la distribución de los usos del suelo y el grado de mezcla”. Sin embargo advierte del menor número de criterios dedicados “a la promoción de formas de desplazamiento más sostenibles”.<sup>28</sup> Vemos como, aún de manera general, –pues habría que atender a la normativa urbanística de cada territorio y al plan general concreto–, el ámbito competencial de los PGOU no abarca con suficiencia criterios de movilidad, algo que, a *sensu contrario* debe entenderse como un espacio abarcable por los PMUS e incluso por acciones muy concretas de regeneración urbana, volviendo a las actuaciones de urbanismo táctico ya tratadas, siempre y cuando estas últimas no contravengan las normas reglamentarias que establecen el marco del ordenamiento del territorio y la movilidad.

No obstante, este autor expresa la existencia de regulación significativa, dentro del planeamiento urbanístico, en lo relativo al “reparto entre las redes de los distintos modos de transporte”; una cuestión que afecta sustancialmente al desarrollo de las políticas de movilidad, siendo un pilar fundamental de las mismas, al tratar el reajuste del reparto del espacio público para dotar de mayor espacio al peatón e introducir nuevos itinerarios de movilidad más sostenible.

Analizaremos un caso muy concreto, la inclusión de redes ciclistas dentro de las ciudades, una cuestión en la que existen dos posturas diferenciadas acerca de la necesidad o no de modificar el planeamiento u otras ordenanzas para introducir estas actuaciones.

De un lado, observamos una postura contraria a la implementación de este tipo de vías en el interior de las ciudades sin que estas vengan contenidas en una ordenanza municipal. Veremos cómo ni tan siquiera se incide de manera clara en la necesidad de que este contenido se incluya o deba modificar el planeamiento urbanístico, –también con valor reglamentario–. Es el caso de Valladolid, cuyo equipo municipal, y más concretamente, a través de su concejal de Seguridad y Movilidad, aprobó un decreto<sup>29</sup> en el que se contenía

---

<sup>28</sup> PORTO SCHETTINO, M. (2022). *La coordinación entre Planes de Movilidad Sostenible y Urbanismo, una asignatura pendiente.* [artículo en línea] <http://www.conama.org/conama/download/files/conama2018/CT%202018/222224218.pdf>

<sup>29</sup> Téngase en cuenta que de la creación de este plan se derivan sucesivos decretos. El decreto objeto de este litigio es el Decreto nº 5842 de 10 de septiembre de 2020 por el que se resuelve la propuesta de implantación de medidas para ordenar la movilidad para el autobús y para la bicicleta, en el expediente nº CMU 21/2020

el denominado proyecto “Valladolid Ciudad Verde”<sup>30</sup>, un plan en el que se recogen como objetivos el desarrollo de la movilidad sostenible y sanitariamente segura<sup>31</sup>, la ampliación del espacio del peatón, la mejora de redes ciclistas y destinadas al autobús, etc. La materialización de este plan conllevó la peatonalización de varias calles, la prohibición o limitación de circulación de tráfico rodado en determinados puntos o la inclusión de redes ciclistas, entre otros.

El Grupo Municipal Popular de Valladolid presentó recurso contencioso-administrativo<sup>32</sup> contra el Decreto nº 5842, el cuál aprobaba las medidas descritas, y tuvo como resultado la declaración de nulidad de la totalidad del plan por parte del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, mediante la STSJ de Castilla y León 667/2022 de 31 de mayo de 2022 –obviando el recurso potestativo de reposición previo, rechazado por el Ayuntamiento de Valladolid, y el resultado negativo para el consistorio, dictado por el Juzgado de lo Contencioso nº1 de Valladolid–.

Por un lado, el Grupo Municipal Popular fundamenta su recurso, principalmente<sup>33</sup>, con base en la vulneración del procedimiento legalmente establecido en el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico (en adelante, Ley de Tráfico), y más concretamente con lo expresado por su art. 7 a) y b), según la cual, de acuerdo con el criterio de este grupo, obligaría a articular las medidas a través de ordenanza municipal de circulación. Un extremo que desarrollaremos posteriormente en el análisis de la sentencia. Por el otro lado, el Ayuntamiento de Valladolid, defiende que la regulación del uso de las vías urbanas no debe realizarse mediante una disposición de carácter general u ordenanza y que, en todo

---

tramitado por la Concejalía del área de Movilidad y Espacio Público. Se referirá al mismo como Decreto nº 5842 en todo lo sucesivo.

<sup>30</sup> Ayuntamiento de Valladolid (2020). *Valladolid Ciudad Verde. Medidas para ordenar la movilidad en la transición hacia la nueva normalidad*. [https://www.valladolid.es/es/actualidad/noticias/valladolid-apuesta-peaton-bicicleta-transporte-publico.ficheros/598005-Dossier%20prensa%20movilidad%20Valladolid%202020%20v2\\_con%20Anexo.pdf](https://www.valladolid.es/es/actualidad/noticias/valladolid-apuesta-peaton-bicicleta-transporte-publico.ficheros/598005-Dossier%20prensa%20movilidad%20Valladolid%202020%20v2_con%20Anexo.pdf)

<sup>31</sup> No debemos olvidar que este plan se desarrolló en el contexto de la pandemia, recogiendo una serie de actuaciones enmarcadas dentro de la urgencia derivada de ese determinado paradigma.

<sup>32</sup> Recurso de reposición presentado por el Partido Popular de Ávila el 9 de octubre de 2020. <https://www.partidopopularava.es/wp-content/uploads/2020/10/20201009-Recurso-de-reposicion-Decreto-5842-WEB.pdf>

<sup>33</sup> El recurso plantea otros aspectos como la ausencia de memoria económica, en relación con las exigencias de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, o la vulneración de la participación ciudadana de acuerdo con el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Valladolid

caso el Decreto 3957/2021, de 3 de mayo ratificó las medidas aprobadas en el Decreto inicialmente citado tras la aprobación del Reglamento Municipal de Tráfico, Aparcamiento y Seguridad Vial del Ayuntamiento de Valladolid, que el decreto impugnado se dictó en desarrollo y aplicación del Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid (PIMUVA) y del PGOU, y que la sentencia del Juzgado de lo Contencioso, en todo caso, no anuló el último Decreto que ratificaba las medidas.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León declara la nulidad radical del Decreto nº 5842 a través de los siguientes razonamientos. En primer lugar, el TSJ de Castilla y León considera la existencia de una “intervención extraordinariamente intensa en la circulación de vehículos en la ciudad de Valladolid. Tanto, que puede afirmarse que existe un antes y un después de la implantación de las tres medidas controvertidas” (FJ 2º), al haberse creado no solo varios carriles bici, sino un itinerario de transporte público de autobús y taxi en varias calles, prohibido la circulación en otras, o provocado la pérdida de un carril en “tramos neurálgicos”. En segundo lugar, entiende que, en relación con la competencia municipal de la regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina del tráfico urbano (art. 7. a) de la Ley de Tráfico) se refiere a la ejecución de la competencia, mediante agentes propios, por lo que no puede comprenderse la ordenación mediante decreto. En este sentido, el Tribunal entiende que, tal como expresa el art. 7. b) de la misma ley, la regulación del tráfico debe establecerse por ordenanza. Rechaza con ello la “artificial” diferenciación que pretende argumentar el Ayuntamiento entre la ordenación y la regulación del tráfico y rechaza también el fundamento que podían tener las restricciones de tráfico por motivos ambientales, tal y como contempla art. 7. g) de la Ley de Tráfico. Por último, este Tribunal niega la posibilidad de convalidación del vicio de nulidad radical, a través del Decreto 3957/2021, de 3 de mayo, posterior a la aprobación del Reglamento Municipal de Tráfico, Aparcamiento y Seguridad Vial del Ayuntamiento de Valladolid.

Esta sentencia ha supuesto un auténtico varapalo judicial para los avances desarrollados en la ciudad de Valladolid en materia de movilidad sostenible, materializándose en la revocación de las actuaciones implementadas, además del consecuente coste económico y medioambiental. No obstante, el razonamiento jurídico expuesto en la sentencia nos ofrece una oportunidad de análisis en el que podemos introducir parte de lo analizado en este trabajo.

En primer lugar, respecto a la intensidad de la medida, resulta un criterio cuanto menos arbitrario emitir un juicio sobre el mismo si no lo situamos en contexto con otros elementos jurídicos que permitan establecer una valoración objetiva sobre la extralimitación –o no– de las actuaciones concretas. Así, en este caso, de un lado tenemos la interpretación de los arts. 7. a) y b) de la Ley de Tráfico, por los que el TSJ castellano-leonés entiende que los aspectos contenidos en el plan objeto de litigio deben estar contenidos en una ordenanza municipal y, de otro, la reflexión jurídica que contenida en este estudio, en la que ha quedado patente la prioridad competencial de los planes de movilidad sostenible en la regulación de todas las cuestiones relacionadas con la movilidad sostenible, además de haber confirmado su naturaleza normativa (ordenanza municipal). En este sentido, debemos clarificar que la ciudad de Valladolid posee un plan de movilidad previo, elaborado en el año 2004 y vigente hasta 2021, denominado “Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid (PIMUVA)”<sup>34</sup>, y cuenta también con una naturaleza normativa, estando integrado en una ordenanza municipal, la cual precede a la implementación de estas medidas, sin perjuicio del Reglamento Municipal de Tráfico, Aparcamiento y el Plan Integral de Movilidad Sostenible y Segura de Valladolid (PIMUSSVA)<sup>35</sup>, que actualizan la estrategia inicial. Este plan, en su art. 7, ya expresa un objetivo muy claro: “Si existiere imprecisión en las determinaciones o contradicción entre ellas, del PIMUVA, del Plan General de Tráfico Urbano o de cualquiera de sus Programas de desarrollo, prevalecerá la interpretación más favorable a la prioridad del transporte público colectivo y a los desplazamientos a pie o en bicicleta, al menor deterioro del ambiente natural, del paisaje y de la imagen urbana, y al interés más general de los ciudadanos”. Por otro lado, con ello se evidencia la validez del soporte jurídico con el que cuenta la estrategia anulada por el Tribunal y la ausencia de evaluación judicial del instrumento señalado, limitándose a realizar un examen de un espectro muy limitado, refiriéndose únicamente a la normativa de tráfico. De igual forma, con ello, decae el juicio emitido por el TSJ de Castilla León en relación con la nulidad radical provocada por la ausencia de ordenanza municipal que contuviese dicha estrategia, y es que, precisamente

---

<sup>34</sup> Ayuntamiento de Valladolid (2004). *Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid (PIMUVA)*. <https://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/normativa/plan-integral-movilidad-urbana-ciudad-valladolid-pimuva.ficheros/3243-PlanIntegralMovilidadUrbanaCiudadValladolid.pdf>

<sup>35</sup> Ayuntamiento de Valladolid (2004). *Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible y Segura de la Ciudad de Valladolid (PIMUSSVA)*. [https://www.pimussva.com/wp-content/uploads/2022/01/PIMUSSVA\\_AprDef.pdf](https://www.pimussva.com/wp-content/uploads/2022/01/PIMUSSVA_AprDef.pdf)

este plan, se dicta en desarrollo de la ya vigente ordenanza de movilidad de 2004, el cual se integra de forma idónea dentro de los objetivos del Plan contenidos en el punto 2.3. del mismo.

En conclusión, vemos como a partir de los extremos analizados hasta el momento en el trabajo podemos descubrir como determinados juicios tratados con base en la normativa tradicional muestran insuficiencias al no disponer de todos los elementos de juicio necesarios para un correcto pronunciamiento. La valoración de los planes de movilidad municipales, con rango normativo, son un elemento clave para evaluar la validez de las medidas.

Más complicado puede resultar el ejemplo de Logroño dónde, de una forma similar, el Grupo Municipal Popular de Logroño interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la implementación del eje ciclista este-oeste de la ciudad<sup>36</sup>. En él se pide el reconocimiento de la nulidad del proyecto con base en la ausencia de competencia de la Junta de Gobierno Local para aprobar un proyecto que afectaría al planeamiento urbanístico. En otras palabras, según el criterio de este grupo, sería necesaria una modificación del planeamiento urbanístico que integrase la implementación de este carril bici, previa a la ejecución del proyecto.

En este caso, la particularidad que encontramos con respecto al caso anterior es que, si bien podemos seguir la argumentación del fundamento de la actuación con base en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible del Ayuntamiento de Logroño (en adelante, PMUS)<sup>37</sup>, este posee un vicio que se ha perpetuado hasta la fecha por la falta de publicación de la ordenanza municipal de acuerdo con las exigencias del art. 70.2 LRBRL. Y es que, sin perjuicio de las varias referencias<sup>38</sup> al mismo en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR), la aprobación definitiva, y por lo tanto el contenido definitivo del PMUS, jamás fue publicado en el boletín oficial. De igual forma, y a los exclusivos efectos de señalar el cúmulo de carencias normativas que nos han llevado hasta el siguiente contexto, el

---

<sup>36</sup> No se ha tenido acceso al recurso. Se deja enlace de la noticia: <https://www.rioja2.com/n-165788-3-el-pp-recurre-ante-la-justicia-dos-proyectos-de-eje-ciclista-de-logrono/>

<sup>37</sup> Ayuntamiento de Logroño (2013). *PMUS* <https://ciudadanabicicleta.files.wordpress.com/2016/04/anejo-pacificac3b3n-de-vias-y-movilidad-ciclista-2013-12-04-pmus-logroc3b1o.pdf>

<sup>38</sup> Véase por ejemplo la publicación de la aprobación provisional y el trámite de información pública (<https://web.larioja.org/bor-portada/boranuncio?n=anu-468897>) o las referencias posteriores al mismo (<https://web.larioja.org/bor-portada/boranuncio?n=7067478-2-HTML-515369-X>)

Ayuntamiento de Logroño elaboró la Ordenanza municipal de Movilidad de la ciudad de Logroño<sup>39</sup>, cuyo texto sólo se aprobó de manera inicial, y por ende, nunca alcanzó valor normativo.

Atendiendo a este contexto de inseguridad jurídica patente, y sin profundizar más allá en estos significativos errores técnico-políticos, nos encontramos con un PMUS que, si bien atiende y profundiza en las ideas que posteriormente se han ejecutado en la ciudad de Logroño, no encuentran una base normativa sólida. Por si no fuera suficiente, a *sensu contrario*, acudiendo al planeamiento general de la ciudad de Logroño, en búsqueda de alguna referencia acerca de la implementación de actuaciones en materia de movilidad sostenible, –ya que como ya habíamos comentado anteriormente este instrumento podría ser perfectamente válido para incorporar y consolidar este tipo de actuaciones sin perjuicio de lo dispuesto en el PMUS–, encontramos apenas unas pocas referencias centradas en la aplicación de estos criterios de manera general, sin concretar y, en relación con la movilidad en general, apenas encontramos una sola referencia, en el art. 1.2.20, relativo al sistema general viario, el cual, en su definición, únicamente integra el objetivo de “mantener los adecuados niveles de movilidad y accesibilidad dentro del término municipal”, sin otra limitación. Es decir, en sentido contrario, no puede entenderse que el PGOU logroñés supone un límite en el desarrollo las actuaciones como, por ejemplo, la implementación de un carril bici, ya que ni regula un límite para ello ni contempla su implementación –dentro del planeamiento ya desarrollado–.

El resultado es una ausencia completa y total de la regulación de la movilidad sostenible en la ciudad de Logroño, en términos normativos. Ante lo cual y en orden de dar cumplimiento a todos los objetivos ya analizados e impulsados por la normativa sectorial, no puede entenderse la parálisis de la ejecución de estos términos. Si bien deberán corregirse todos los errores manifestados, el PMUS logroñés, aun sin valor normativo, comprende un instrumento esencial para el desarrollo de las actuaciones emergentes dentro de la concepción del plan como un modo tradicional y cotidiano de actuar la Administración, al igual que otros planes que pudieran desarrollar los términos del primero. Si bien, en orden de dotar de seguridad jurídica en la ordenación y regulación de

---

<sup>39</sup> Ayuntamiento de Logroño. (2019). Aprobación inicial de la Ordenanza municipal de movilidad de la ciudad de Logroño. Boletín Oficial de La Rioja (Núm. 57). <https://web.larioja.org/borportada/boranuncio?n=anu-524408>

la movilidad en Logroño, garantizar la transparencia de los proyectos de las concretas actuaciones y facilitar la participación ciudadana, entre otros principios, debemos aclarar que es una cuestión urgente la normativización del PMUS, además de la implementación de ordenanzas complementarias, como la casi aprobada Ordenanza municipal de Movilidad.

En este mismo sentido y para cerrar este epígrafe, encontramos otros ejemplos que refuerzan la idea de la no necesidad de modificación del planeamiento urbanístico o inclusión de la actuación concreta en una ordenanza municipal, tales como la Guía de recomendaciones para el diseño de infraestructura ciclista elaborada por el MITMA<sup>40</sup>, en la que se alude expresamente a la necesidad de plantear el carril bici desde el inicio de la fase de planificación, en oposición a lo que ocurre en la mayoría de casos, en los que la vía ciclista se integrará en calles ya existentes, en dónde “los mayores condicionantes serán el espacio disponible y el tráfico circulante (...) siendo quizá la decisión más importante la de decidir a qué uso previo se le resta espacio para otorgárselo a la infraestructura ciclista”. Ello sin obviar la necesaria homogeneización que debe coexistir entre los diferentes instrumentos de ordenación. Por otro lado, encontramos ejemplos reales que directamente niegan la incidencia de la actuación en el planeamiento general y encuentran el fundamento de la concreta actuación en el plan de movilidad preexistente, como ocurre con el proyecto de ejecución de vías ciclistas para la vertebración y mejora de las infraestructuras del transporte sostenible en el municipio de Paiporta<sup>41</sup>: Las obras a ejecutar se sitúan dentro de terrenos públicos, sin afectar a la ordenación del municipio, al ser de naturaleza viaria. El proyecto desarrolla el Plan de Movilidad Urbana (PMUS) del ayuntamiento de Paiporta”. De igual modo niega la necesidad de modificar el planeamiento el Ayuntamiento de Madrid a partir del “proyecto de intervenciones ciclistas como fomento del uso de la bicicleta en varios distritos de Madrid”<sup>42</sup>, al considerar que

---

<sup>40</sup> Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del Gobierno de España (2023). *Guía de recomendaciones para el diseño de infraestructura ciclista*. [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/guia\\_recomendaciones/guia\\_de\\_infraestructura\\_ciclista.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/guia_recomendaciones/guia_de_infraestructura_ciclista.pdf)

<sup>41</sup> Ajuntament de Paiporta (2018). *Proyecto de ejecución de vías ciclistas para la vertebración y mejora de las infraestructuras del transporte sostenible en el municipio de Paiporta*. <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/4294b90b-79c4-4ac1-b8c5-04dd951d0da2/DOC20181024094702Proyecto+carriles+bici+Paiporta.pdf?MOD=AJPERES>

<sup>42</sup> [https://sede.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/PerfilContratante/PC\\_Areas/2015Junio/PC\\_DesUrbSo/2018/ficheros/01%20Memoria.pdf](https://sede.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/PerfilContratante/PC_Areas/2015Junio/PC_DesUrbSo/2018/ficheros/01%20Memoria.pdf)

este se realiza al amparo del Plan Director de Movilidad Ciclista aprobado por Acuerdo de 22 de mayo de 2008 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

En definitiva, tras este análisis pormenorizado de las diferentes interrelaciones existentes que pueden darse entre el planeamiento urbanístico, a partir de casos particulares, los planes de movilidad urbana sostenible y las concretas actuaciones materiales, y sin perjuicio del desarrollo doctrinal y jurisprudencial que pueda desarrollarse de una materia en pleno auge, podemos afirmar que el fracaso del Plan de la LES evidencia la necesidad de coordinar todos los instrumentos con el fin de garantizar la correcta implementación de estas políticas, sin que la ausencia de dicha organización pueda servir de óbice para la ejecución de nuevas actuaciones, atendiendo a la planificación existente y a las normas sectoriales que la impulsan.

##### **5. La planificación de contenido vinculante. Las ZBE como máxima expresión de la legislación medioambiental en materia de movilidad sostenible.**

Hasta el momento hemos analizado los límites de las actuaciones urbanísticas centrándonos en el cauce procedimental y en su conexión con el planeamiento general de la ciudad. Sin embargo, existen otros límites que podemos encontrar en la legislación sectorial, refuerzan la validez de estas actuaciones y guían la implementación de estas políticas. La preocupación por el cambio climático, materializada en este campo en la reducción de gases de efecto invernadero y el avance hacia un modelo de ciudad sostenible, ha generado un sumatorio de normativas, estrategias y planes, –ya citadas en gran parte–, que, aún de forma tangencial, en algunos casos, han venido generando una serie de condiciones para el desarrollo de las ciudades.

Véanse por ejemplo el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 que, además de centrarse en la reducción de emisiones, propone medidas para fomentar la movilidad eléctrica y mejorar la eficiencia en el transporte; la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 del MITMA, que propone una serie de medidas para transformar el sistema de movilidad español hacia uno más sostenible y seguro o el reciente Reglamento (UE) 2023/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/631 en lo que respecta al refuerzo de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> de los

turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos, en consonancia con la mayor ambición climática de la Unión.

Desde el punto de vista de la planificación administrativa, Rodríguez de Santiago, dentro de la escala de vinculación de los planes, hace referencia al art. 59 LRBRL, en la medida que este establece unas bases de coordinación posibilitando la contribución del Estado y las Comunidades Autónomas en la fijación de las prioridades dentro de una materia concreta, mediante la planificación. De igual modo que lo hace el art. 10 de la misma ley, incidiendo en la necesidad de coordinación entre la Administración Local y el resto de administraciones “y, especialmente, (...) cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas” (art. 10.2 LRBRL). La planificación vinculante que se crea en torno a las ZBE y el impulso definitivo de la movilidad sostenible en áreas concretas y definidas de la ciudad, supone un ejercicio de esta coordinación del Estado con las Administraciones locales en una materia que afecta al interés general, no mediante una planificación directa creada por el Estado y vinculante para estas últimas, sino mediante un mandato legislativo concreto y con unos límites definidos que confiere una cierta autonomía a las entidades locales para desarrollar dicha planificación atendiendo a los objetivos marcados.

Volviendo a lo anterior, los textos normativos citados se centran en los objetivos perseguidos en el trabajo pero, sin embargo, si tenemos que fijar la atención en una norma que determine de manera taxativa una serie de objetivos de contenido obligatorio, superando el nivel de esta es la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

La LCCTE genera un marco legal que tiene como principio fundamental el avance hacia una economía neutra en carbono y resiliente al cambio climático. Sus objetivos centrales son la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la promoción de las energías renovables. Esta ley refleja el compromiso de España con el Acuerdo de París y la Agenda 2030 de la ONU. Una de sus medidas más destacadas, recogida en el art. 14.3 a) de esta ley y que desarrollaremos a continuación, es la obligación de establecer Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) en ciudades con más de 50.000 habitantes antes de 2023, incentivando la movilidad sostenible y la transición hacia vehículos de cero emisiones.

Además de ello, se incorporan otra serie de medidas a aplicar dentro de los planes de movilidad urbana sostenible, en un sentido similar al que lo hacía la LES, elevando en cierto modo las exigencias.

Nos interesa especialmente la medida de implementación de las ZBE ya que, frente a todo lo visto anteriormente, y al resto del articulado de la ley, esta se eleva para constituirse, por primera vez, como una planificación obligatoria, con un límite temporal fijado para su cumplimiento. No obstante, en relación con el instrumento anteriormente analizado, los planes de movilidad sostenible, debemos reseñar que las ZBE se integran dentro de estos últimos, de acuerdo con el art. 14.3 a). En consecuencia, y sin perjuicio del nuevo nivel de planificación adquirido con este instrumento que veremos a continuación, debemos asumir las mismas tesis sobre naturaleza jurídica y límites expresados para los planes de movilidad sostenible. Asimismo, la integración de las ZBE dentro del anterior instrumento implica tácitamente un deber de coordinación dentro del mismo plan por lo que, a la hora de implementar la nueva ZBE se deberá realizar un doble ejercicio, de creación y de revisión del articulado ya existente en el plan de movilidad.

A pesar de ello, podemos afirmar que todavía hoy, y transcurrido el plazo fijado, aparentemente, son muchos los municipios que todavía no han fijado estas zonas<sup>43</sup>. Y digo aparentemente como consecuencia de la ambigüedad narrativa que se aprecia en este concreto punto. El art. 14.3 a) LCTTE al fijar este límite temporal en “antes de 2023”, sin especificar si con ello se refiere al inicio del año o a la finalización de este, en contraproposición de, por ejemplo, la obligatoriedad de instalar puntos de recarga para vehículo eléctrico en las zonas de aparcamiento de edificios residenciales con más de veinte plazas, para lo que se estipula expresamente su imposición a partir del “1 de enero de 2023”, ex. art. 15.7 de la misma norma. Sin perjuicio de poder concretar momento temporal final para el que se fija esta obligatoriedad, la LCCTE dispone que esta actuación debe realizarse en aquellos municipios de más 50.000 habitantes, los territorios insulares y los municipios de más de 20.000 habitantes, cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

---

<sup>43</sup> SORIA, S. (2023). Todas las claves sobre las ZBE 2023: ¿qué ciudades las activarán? *Coches.net*. <https://www.coches.net/noticias/todas-las-claves-sobre-las-zbe-2023#:~:text=En%20total%20hay%20149%20ciudades,poner%20en%20marcha%20estas%20ZBE>.

A pesar del empeño por impulsar las ZBE, esta norma resulta, quizás, algo escasa al no añadir ningún detalle sobre la implementación de estas: la forma, los límites mínimos, las exigencias o requisitos, los objetivos concretos... en definitiva, se echa en falta una guía que permita a los municipios adecuar esta intervención a los objetivos pretendidos por la ley. No será hasta finales de 2022, más de un año y medio después y a punto de finalizar el plazo impuesto por la propia LCCTE, a través del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones (en adelante, RD 1052/2022) el momento en el que se regulen de manera concreta los aspectos que deben cumplir estas zonas, además de fijar una regla transitoria para adaptar las ZBE ya aprobadas a estos extremos en el plazo de 18 meses, de acuerdo con la Disposición transitoria única de este Real Decreto. El Gobierno de España, ante la evidente falta de diligencia para aprobar a tiempo el desarrollo de la LCCTE en este punto, –ya que se aprobó a unos días de finalizar el presunto plazo para haber implementado las ZBE en las ciudades que cumpliesen las condiciones–, crea una especie de prórroga tácita que permita fijar los extremos de esas zonas.

El Real Decreto 1052/2022 impone la necesidad de elaborar un proyecto previo al establecimiento de una ZBE, para el que se establece un contenido mínimo (art. 10 y Anexo I de la norma) que debe incluir, entre otros aspectos, la delimitación del perímetro de la zona, un análisis de coherencia con otros instrumentos de planificación, una evaluación de la contaminación existente y su origen, y objetivos cuantificables de mejora. Además, se establecen medidas concretas para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, como restricciones de acceso y circulación de vehículos según su clasificación ambiental (art. 5). El proyecto de ZBE debe ser revisado al menos cada tres o cuatro años para garantizar su eficacia y alineación con los objetivos propuestos (art. 10). Además, se enfatiza la necesidad de integrar las ZBE con otros instrumentos de planificación (art. 6) y de someter el proyecto a información pública (art. 11). Por último, se establece un sistema de monitorización y seguimiento continuo para evaluar la eficacia de las medidas adoptadas y garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos (art. 12 y Anexo II).

Como adelantábamos, todavía hoy, a más de la mitad de 2023, son escasos los ayuntamientos que cuentan con una ZBE implementada en sus ciudades. Madrid, Rivas-

Vaciamadrid, Barcelona, Badalona, San Cugat del Vallés, Sant Joan Despí, Córdoba, Pontevedra o Sevilla son algunas de las ciudades que ya han dado un paso en este sentido. Por si no fuera suficiente el retraso generalizado patente en la instalación de estas zonas, algunas de las más adelantadas, además de no disponer del marco legal sobre el que debían actuar, han sufrido también otros obstáculos en los tribunales.

### **5.1. Análisis jurisprudencial de caso: ZBE de Barcelona**

Así, tenemos el ejemplo de Barcelona, cuyo consistorio aprobó ya en el año 2019 la ordenanza que regulaba la Zona de Bajas Emisiones<sup>44</sup>, estableciendo restricciones de circulación, para aquellos vehículos que no cumplieren con los estándares medioambientales, se crearon etiquetas ambientales de clasificación de vehículos, en función de su grado de contaminación, se regularon horarios de restricción a determinados espacios urbanos, se establecieron mecanismos de evaluación y un régimen sancionador, entre otras.

Fueron muchas las reticencias que generó esta novedosa regulación, cuya contestación terminó por materializarse a través del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. La STSJ de Cataluña 1576/2022 de 21 de marzo de 2022 estima el recurso nº58/2020 presentado por la Federación Empresarial Catalana d'Autotransport de Viatgers (FECAV), declarando la nulidad de la ordenanza que contiene la ZBE de Barcelona y fundamenta su decisión señalando las deficiencias del proyecto aprobado. Entre otras cuestiones, y todo ello basándose en criterios de proporcionalidad e intensidad de las medidas impuestas, el Tribunal señala que existen exenciones permanentes para los vehículos más contaminantes que no se justifican adecuadamente en el procedimiento de elaboración de la norma. Además, no se motivan las autorizaciones de acceso ni su número. Se critica que residentes y no residentes tengan las mismas autorizaciones de acceso esporádico, a pesar de tener necesidades diferentes de uso del vehículo en la ZBE. Por otro lado, el TSJ catalán cuestiona la delimitación territorial de la ZBE, señalando el abuso, en términos geográficos, de la zona delimitada. Así señala el Tribunal: “podríamos decir que más que una "zona" lo que se regula es una "ciudad" de bajas emisiones” (FJ 5º). La ZBE cubre la

---

<sup>44</sup> Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire. EXP. nº 19SD0123NT [https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/117444/1/Ordenanza\\_ZBE\\_2019\\_cast.pdf](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/117444/1/Ordenanza_ZBE_2019_cast.pdf)

mayor parte del término municipal de Barcelona y se extiende a municipios limítrofes, lo que el Tribunal considera que desborda el ámbito estrictamente municipal. Además, cabe señalar que, en relación con lo anterior, en el momento de promulgarse la Ordenanza, no existía una definición legal clara de zona de bajas emisiones, aunque posteriormente se definiese en la Ley 7/2021. El Tribunal señala que, frente a la ambición del Ayuntamiento de Barcelona de extralimitarse territorialmente, la zonificación es esencial en esta nueva ley para examinar la proporcionalidad de las medidas. El TSJ también señala que, a pesar de que la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera y el Real Decreto Legislativo 6/2015 sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial permitieran restricciones de circulación, no necesariamente respaldan una delimitación territorial tan amplia como la establecida por la Ordenanza. En definitiva, y a pesar del reconocimiento de la importancia de importar medidas urgentes que permitan mejorar la calidad del aire en Barcelona, el TSJ de Cataluña considera que la justificación proporcionada no es suficiente para considerar válidas las restricciones impuestas en la ordenanza.

La vía judicial todavía no ha terminado por consumarse ya que, con posterioridad a esta decisión, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona y la Generalidad de Cataluña recurrieron la decisión al Tribunal Supremo, a través del recurso de casación nº 4737/2022, el cual, mediante Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, de 18 de enero de 2023, fue admitido a trámite considerando la existencia del interés casacional del asunto. Entre otras, los recurrentes alegan la afectación directa a los compromisos adquiridos por España como miembro de la Unión Europea en materia de calidad del aire, al considerar infringidos los artículos 2, 13.1 y 23.1 de la Directiva 2008/50/CE, así como la jurisprudencia europea en esta materia, el art. 14 de la ley 7/2021 y discrepando de la falta de motivación de la ordenanza. Por otro lado, alegan que la normativa sobre régimen local no exige un análisis del impacto económico en las ordenanzas locales y argumenta que cualquier impacto estaría justificado por la protección de la salud pública y el medio ambiente. Además, consideran que la sentencia hace una incorrecta aplicación del principio de proporcionalidad. Con todo ello invocan los arts. 82.2, apartados c), f) y g) y 88.3 c) LJCA para invocar el interés casacional del escrito. El resultado, al menos hasta el momento, no lo conocemos. Si bien este recurso ha tenido una incidencia directa –muy reciente– en el TSJ de Cataluña quien, mediante Providencia de 6 de mayo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo,

Sección quinta, rechazó la ejecución de su propia sentencia que declaraba nula la ZBE de Barcelona y comprometiendo la misma a la resolución del Tribunal Supremo de los recursos presentados. Además de ello, el Ayuntamiento de Barcelona ha tratado de prevenirse frente al resultado final de este caso aprobado una nueva ordenanza reguladora de la ZBE en la ciudad.<sup>45</sup>

La reflexión que nos deja este caso, trayendo también a colación el Real Decreto 1052/2022, que establece el marco de regulación de las ZBE, es la implacable fiereza mostrada por los tribunales frente a unos avances que, ya no solo reportan unos beneficios objetivables para la población, sino que dan cumplimiento a las exigencias contenidas en la normativa europea y española en materia medioambiental. La carencia de una base legislativa clara en relación con el marco de las ZBE, responsabilidad derivada de la demora en su regulación, provoca situaciones como la comentada. Aún resultado actuaciones bienintencionadas que se desprenden del cumplimiento de normativas sectoriales, estas muchas veces han estado viciadas por unos defectos insalvables desde el punto de vista legal. Así, la rotundidad demostrada por parte de los tribunales no es otra cosa que la respuesta legal esperada frente a las carencias demostradas, ya que estos deben regirse estrictamente por criterios de legalidad. Es esencial comprender esto. En lugar de esperar decisiones judiciales, las Administraciones deben comenzar a actuar proactivamente asegurando no solo el cumplimiento de detalles legales menores que pueden ser corregidos rápidamente, sino también de una normativa medioambiental europea y nacional cada vez más imperativa y clara.

## **5.2. El principio de no regresión como agente garante de las políticas de movilidad sostenible**

El principio de no regresión en derecho medioambiental establece que las normativas y políticas medioambientales no deben ser modificadas para reducir el nivel de protección ya alcanzado. Este principio se ha consolidado a nivel internacional en documentos como

---

<sup>45</sup> Ordenança per la qual es fixen els criteris d'accés, circulació i estacionament de vehicles en la zona de baixes emissions de Barcelona i es promou una mobilitat sense emissions. EXP. nº 22SD00930 <https://ajuntament.barcelona.cat/hisenda/sites/default/files/normativa/2023-03/ordenanca-fiscal-zbe.pdf?profile=1>

la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992<sup>46</sup>. Aunque no se menciona explícitamente el término "no regresión", la Declaración de Río establece en su Principio 15 que, para proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente el criterio de precaución. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico este principio se desprende de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su art. 37, o de la Constitución Española, en su art. 45, además de mencionarse expresamente en el apartado tercero del Preámbulo de la Ley 7/2021: *“Los objetivos cuantificados buscan favorecer la predictibilidad y las señales económicas adecuadas, recogiendo el principio de no regresión en los objetivos marcados”*, de apreciarse en normativa sectorial comunitaria como la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en su art. 4.7, o su influencia general en la también Ley de Suelo de 2015. El objetivo de este principio es el de garantizar que los avances logrados en la protección del medio ambiente no sean revertidos o debilitados. En este contexto, es pertinente considerar la aplicación del principio de no regresión en el ámbito del urbanismo sostenible, asegurando que los desarrollos urbanos respeten y promuevan estándares medioambientales elevados.

Si bien es difícil encontrar referencias legislativas claras sobre la aplicabilidad de este principio, autores relevantes han profundizado en esta materia destacando el papel de este principio en diferentes extremos del derecho ambiental.

El profesor Michel Prieur es una figura destacada en el estudio del principio de no regresión en el derecho ambiental. Prieur ha contribuido a un libro titulado "La non régression en droit de l'environnement"<sup>47</sup>, con un artículo denominado "Le Nouveau principe de "non régression" en droit de l' environnement" en el que aborda este principio desde diversas perspectivas y contextos jurídicos. El profesor presenta el principio de no regresión como un concepto innovador en el derecho ambiental. Argumenta que, aunque el derecho ambiental no está explícitamente mencionado en los tratados y diferentes normas como un derecho fundamental, adquiere características de tal debido a su

---

<sup>46</sup> Naciones Unidas (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

<sup>47</sup> La non régression en droit de l'environnement / sous la direction de Michel Prieur, Gonzalo Sozzo. (2012) Págs. 5 a 47

desprendimiento tácito de lo contenido en dichas cartas y tratados internacionales. Prieur destaca la importancia de este principio en la protección del medio ambiente y cómo su aplicación puede garantizar un futuro sostenible para las generaciones venideras. En este texto, se aborda el principio desde diferentes perspectivas, incluyendo su aplicación en el derecho internacional, europeo y comparado. Se mencionan diferentes contextos, como la protección de zonas protegidas en España, la aplicación del principio en Francia, Bélgica, Italia, entre otros países, y su relación con otros principios y normativas ambientales.

En otro artículo<sup>48</sup> Prieur destaca que, aunque el principio de no regresión permite excepciones, estas no deben contravenir los objetivos fundamentales de la política ambiental. Por ejemplo, se podría eliminar una especie de la lista de especies en peligro si ya no está en peligro, sin que ello suponga una regresión en el nivel de protección. El principio no prohíbe la derogación o modificación de textos existentes. Lo esencial es que la nueva norma siga contribuyendo a la protección del medio ambiente y no empeore la contaminación o la pérdida de biodiversidad. Para evaluar si una nueva norma o cambios en una antigua son regresivos, Prieur sugiere que debe haber un capítulo especial en el estudio de impacto del proyecto de ley o decreto que demuestre la no regresión. Michel Prieur destaca que el principio de no regresión fue establecido por primera vez por un referéndum en California en 2010, cuando una mayoría de votantes rechazó suspender una ley sobre cambio climático y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, señala que la iniciativa popular suiza de 2011, que prohíbe más del 20% de las segundas viviendas en zonas rurales, puede interpretarse como una expresión de rechazo al aumento de la degradación del paisaje y del medio ambiente. Finalmente, Prieur concluye que el principio de no regresión está emergiendo en los estados y a nivel internacional. A pesar de la oposición de algunos países, el principio fue reintroducido con un lenguaje diferente en el texto final adoptado en Río+20 en 2012<sup>49</sup>. La afirmación de que no se debe retroceder en los compromisos de Río de 1992 refuerza la idea de no regresión y contribuye a la formación de una obligación judicial, siguiendo la costumbre del derecho internacional.

---

<sup>48</sup> PRIEUR, Michel; MAINGUY, Gaëll. (2012). "Nonregression in Environmental Law". *Sapiens*, vol.5, n°2. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/sapiens/1405>.

<sup>49</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (s.f.). "Implementación de Río+20". Recuperado de: <https://www.cepal.org/rio20/es/index>.

Además de la influencia orbitante ¿? que se dilucida en nuestro ordenamiento jurídico del principio de no regresión y el aporte de la doctrina en el desarrollo de este principio, el papel de los jueces y tribunales ha sido determinante en el impulso de la aplicación del principio.

Así encontramos precedentes jurisprudenciales, como la STS 3874/2011 de 13 de junio de 2011 (nº 4045/2009), relacionada con la protección de zonas verdes en Sevilla. La controversia surge a raíz de la aprobación de una revisión del PGOU de Sevilla que permitiría la construcción de la nueva Biblioteca Central Universitaria en parte de los terrenos ocupados por el Parque del Prado de San Sebastián. El Tribunal Supremo, en una clara de aplicación del principio de no regresión, considera que la discrecionalidad (*ius variandi*) en el planeamiento encuentra una serie de límites, tales como la salvaguarda del interés general frente a intereses particulares o la necesidad de motivar y justificar el cambio de calificación de una zona verde: “No basta con explicar por qué se ubicará tal edificio, (...) sino que han de expresarse la razones por las que no puede ser construida en otros terrenos para cumplir sustancialmente esa misma finalidad de permitir el uso cualificado por el entorno universitario” (FJ 13º). El Alto Tribunal, en aplicación del principio expresado, termina por encontrar irracional el retroceso de las zonas verdes de la ciudad y la falta de motivación suficiente para ello.

Por otro lado, un paso más allá logra la reciente sentencia del Tribunal Supremo 1385/2023 de 22 de marzo de 2023, al reconocer, no solo la aplicación de este principio en el desarrollo urbanístico local, sino que concluye –y establece como doctrina– que “la regresión en materia de medioambiente en la planificación urbanística es una cuestión fáctica, que puede llevarse a cabo, sin que para ello sea requisito condición una alteración de la calificación o de los usos urbanísticos” (FJ 4º). Es decir, la vulneración de este principio puede darse sin que necesariamente tenga lugar un procedimiento de modificación del planeamiento, una cuestión que ya debatíamos desde un punto de vista formal en el anterior epígrafe. Ahora, superando esa visión formalista, y desde un sentido contrario, –ya que ya no evaluamos si debe o no modificarse el planeamiento para consolidar estos avances, sino que tratamos de localizar los posibles retrocesos dentro del mismo–, se nos obliga a realizar un examen sustantivo sobre los hechos que marcan esas

actuaciones para valorar si son contrarias al derecho medioambiental. Otros precedentes que encontramos en nuestro sistema jurídico

Con todo ello, resulta inevitable reconocer la imbricación de este principio dentro del desarrollo de la movilidad sostenible. El uso general y amplio en el derecho medioambiental, en el derecho de aguas o en el derecho urbanístico, materias que afectan tangencial y/o directamente al tema que ahora tratamos, obligan a tener en cuenta este principio. Es decir, ante las posibles actuaciones de retroceso que puedan darse, frente a cualquiera de las actuaciones tratadas en este trabajo, el principio de no regresión se coloca como un agente garante de los derechos derivados de la protección ambiental conferida por las diferentes normativas sectoriales, y que daría lugar, muy posiblemente, a la declaración de nulidad de las actuaciones que vulnerasen estos derechos, de acuerdo con el art. 47.2 LPAC.

## **6. La eficacia de los mecanismos compulsivos en la aplicabilidad de las políticas de movilidad sostenible**

La movilidad sostenible, como pilar fundamental para el desarrollo urbano y la protección medioambiental, como hemos ido analizando a lo largo de todo este trabajo, ha sido desarrollado por normas, estrategias y medidas a nivel local, nacional y europeo, más o menos eficaces. Sin embargo, la implementación efectiva de estas estrategias requiere no solo de la voluntad y capacidad de las entidades locales, sino también de un marco que garantice su cumplimiento. En este contexto, surgen las medidas coercitivas o compulsivas como herramientas esenciales para asegurar que las entidades locales alcancen los objetivos fijados en los diferentes instrumentos estudiados.

La Unión Europea, a través de sus instituciones, tiene la capacidad de imponer sanciones y multas coercitivas a los Estados miembro, cuando alguno de estos vulnera los objetivos marcados por las normas europeas. Estas sanciones, aunque en su mayoría dirigidas a Estados, pueden tener repercusiones directas o indirectas en las entidades locales.

Por otro lado, la legislación nacional, autonómica y local, en su compromiso con la sostenibilidad y el desarrollo urbano, ha establecido mecanismos de control y supervisión

para garantizar la efectividad de las medidas implementadas, muchas veces integrados en los mismos instrumentos.

Sin embargo, es esencial destacar que, además de los mecanismos coercitivos que pueden percibirse como negativos, como sanciones o multas, existen también mecanismos positivos que buscan incentivar la aplicación de las medidas de movilidad sostenible. Un ejemplo destacado de esto son los fondos "Next Generation" de la Unión Europea, diseñados para impulsar la recuperación económica y promover proyectos sostenibles y resilientes en los Estados miembros.

En conclusión, el marco de actuación en el ámbito de la movilidad sostenible es diverso y multifacético, combinando tanto medidas punitivas como incentivos, con el objetivo de asegurar un futuro más sostenible y resiliente para todos

### **6.1. Las medidas coercitivas de la Unión Europea**

El art. 37 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagra como derecho fundamental la protección del medioambiente, garantizando “con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”. De igual modo, este elevado nivel de protección se desprende del art. 3.1 del Tratado de Unión Europea<sup>50</sup> (en adelante, TUE) y los arts. 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>51</sup> (en adelante, TFUE).

Más allá de estos tratados, la UE ha avanzado en la promulgación de directivas, reglamentos y recomendaciones específicas orientadas a la movilidad sostenible, reconociendo la importancia de este sector en la lucha contra el cambio climático y la preservación del medio ambiente, sobre los que no insistiremos al ya haberlos citado en la primera parte del trabajo.

Centrándonos en los mecanismos coercitivos, el procedimiento de infracción, contemplado en el art. 258 TFUE es uno de los mecanismos clave que la Unión Europea

---

<sup>50</sup> Unión Europea. (2016). Tratado de la Unión Europea. Publicación Oficial de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>

<sup>51</sup> Unión Europea. (2016). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Publicación Oficial de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>

utiliza para garantizar que los Estados miembros cumplan con las obligaciones derivadas de la legislación de la UE. Este procedimiento permite a la Comisión Europea, como guardiana de los tratados, asegurarse de que los Estados miembros respeten el derecho comunitario. Este proceso, se inicia con la emisión, por parte de la Comisión Europea, de un dictamen motivado sobre el incumplimiento en particular, tras haber requerido al Estado concreto a que presentase las observaciones sobre el supuesto incumplimiento, – para lo cual dispone de un plazo de dos meses– y estas hubieran resultado insuficientes. El Estado miembro dispone de un nuevo plazo, de dos meses como máximo, para cumplir con la legislación de la UE. Si a pesar de ello, el Estado miembro no toma las medidas necesarias para cumplir con la legislación de la UE tras recibir el dictamen motivado y pasado el plazo de dos meses, la Comisión puede decidir llevar el caso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE).

De acuerdo con el art. 260 TFUE, el TJUE determina que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones, ese Estado está obligado a tomar las medidas necesarias para cumplir con el fallo del Tribunal. Si no lo hace en un plazo determinado, la Comisión puede proponer que el TJUE imponga sanciones financieras al Estado miembro en cuestión. Estas sanciones pueden incluir una suma a tanto alzado y/o una multa diaria hasta que se resuelva el incumplimiento.

En relación con el tema que nos ocupa, tenemos un ejemplo muy reciente. La sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 22 de diciembre de 2022, relativa al incumplimiento del Reino de España de los valores límite fijados de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) y objetivos de calidad ambiental marcados en la Directiva 2008/50/CE, vulnerando los arts. 13.1 y 23.1 de la misma.

La sentencia establece que el Reino de España incumplió las obligaciones establecidas en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE en relación con su anexo XI. Esto se refiere a la superación sistemática y continuada de los valores límite anuales y horarios establecidos para el dióxido de nitrógeno en las zonas del Área de Barcelona, Vallès — Baix Llobregat y Madrid desde 2010 hasta 2018. Además, se establece que el Reino de España también ha incumplido las obligaciones establecidas en el artículo 23, apartado 1, de la misma Directiva en relación con su anexo XV. Esto se refiere a la falta de adopción de medidas adecuadas para garantizar que el período de superación de los valores límite

para el NO<sub>2</sub> sea lo más breve posible en las zonas mencionadas. Como resultado del incumplimiento, el Reino de España fue condenado cargando con sus propias costas y con nueve décimas partes de las costas de la Comisión Europea. Ello no se ha traducido todavía en una sanción económica, que podría ser millonaria, como ya sucedió con los 74,85 millones de euros a los que fue condenado el Reino de España por incumplir la legislación en materia de aguas residuales<sup>52</sup>, que dependerá del cumplimiento de España de estos límites antes de que la Comisión Europea vuelva a llevar a España ante el TJUE.

A pesar de la efectividad de este mecanismo compulsivo de la UE, no debemos obviar la estructura descentralizada del Estado, en la que intervienen Comunidades Autónomas y entidades locales. Más concretamente, la actividad analizada en este trabajo nace de estas últimas. ¿qué sucede cuando una sanción impuesta por la UE es consecuencia de acciones o inacciones de una entidad local y no del Estado central? Esta problemática ha llevado a la necesidad de establecer mecanismos que permitan al Estado español repercutir, es decir, trasladar, estas sanciones a las entidades responsables del incumplimiento. Esta posibilidad de repercusión no solo busca garantizar que las sanciones sean asumidas por quienes realmente han incumplido, sino también incentivar el cumplimiento del Derecho de la UE en todos los niveles de la administración española. Sin embargo, la implementación de estos mecanismos y su regulación presentan desafíos y debates en el ámbito jurídico y administrativo del país.

El Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (en adelante, RD 515/2013), que se deriva de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, nos da la respuesta a esta problemática estableciendo un mecanismo concreto. El Real Decreto establece un cauce procedimental para repercutir la responsabilidad económica derivada del incumplimiento del Derecho de la Unión en los casos de actuaciones u omisiones de cualquier Administración o entidad responsable. El procedimiento se inicia de oficio mediante un acuerdo del órgano competente, que en este caso es la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 7.1 RD 515/2013).

---

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 25 de julio de 2018. Comisión Europea contra Reino de España.

Este acuerdo, que contendrá, entre otras cosas, el importe total de la deuda (art. 9.1 d) debe ser notificado a los interesados. El órgano competente tiene un plazo de dos meses, desde que recibe la notificación de que es ejecutiva la sentencia, acto o decisión de las instituciones europeas que impone una sanción a España (art. 8.1). La notificación debe ser remitida por la Secretaría de Estado para la Unión Europea o el órgano competente en un plazo de 10 días naturales desde que se tiene constancia de la sentencia, acto o decisión. El acuerdo de inicio también se comunica a los órganos competentes en materia de hacienda pública de la posible Administración responsable y la posible Administración responsable subsidiaria. Seguidamente, la instrucción del procedimiento consta de la posibilidad de los interesados de formular alegaciones en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince (art. 11.1), la elaboración de cuantos actos de instrucción resulte necesarios por parte del órgano instructor, entre otros (art. 12), la audiencia de los interesados y la propuesta de resolución del órgano instructor (art. 13). El proceso finalizará en los seis meses desde el acuerdo de iniciación, por acuerdo del Consejo de ministros (art. 14), además de la posibilidad del reconocimiento de responsabilidad previo de la Administración o entidad responsable (art. 15). El pago de la deuda deberá realizarse en los dos meses siguientes a la notificación del acuerdo del Consejo de Ministros (art. 16.1), además de existir otros mecanismos exacción (art. 17).

Podemos mencionar el ejemplo de la sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión/España (asunto C-343/10), por la que el TJUE declaró el incumplimiento del Reino de España de las obligaciones marcadas por la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, determinando que no había depuradoras en 38 aglomeraciones urbanas de más de 15.000 habitantes equivalentes, y obligaba a construirlas, de acuerdo con los arts. 3 y 4 de la Directiva. Tras el incumplimiento reiterado y varios fallos en contra de España con multa aparejada, el Gobierno de España, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020 obligó la repetición de la multa a varias CCAA, –más concretamente el reparto de la responsabilidad entre el Estado y las CCAA responsables–. No obstante, tras un análisis pormenorizado del caso, la Dra. Caro-Patón Carmona sostiene que *“ha faltado criterio para establecer cuál de los tres niveles de las Administraciones territoriales tiene la responsabilidad de las depuradoras y cómo se garantiza que esta obligación se*

*cumpla*<sup>53</sup>. En resumen, este caso evidencia la necesidad de reevaluar el mecanismo de repetición para ajustarlo al marco competencial de cada Administración territorial y poder repartir así de forma clara la responsabilidad derivada del incumplimiento.

De igual forma, el RD 515/2013 ha sido objeto de impugnaciones, tanto en vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo como a través de conflictos positivos de competencias. Martín Delgado<sup>54</sup> se muestra crítico ante este procedimiento revelando que la "normalización no es completa" y está "excesivamente pensada para la protección de los intereses estatales". No obstante, reconoce que, a pesar de las críticas y desafíos, el Real Decreto 515/2013 ha demostrado ser útil en sus primeras aplicaciones.

La Unión Europea ha establecido un marco sólido para la protección del medio ambiente, como se refleja en los diferentes tratados y normas europeas. En conclusión, los mecanismos de compulsión de la Unión Europea han demostrado ser eficaces para proteger los intereses medioambientales establecidos por la entidad. Aunque es necesario mejorar y adaptar los mecanismos de repercusión de estas sanciones a las entidades locales, estructurando un régimen de responsabilidades de las diferentes Administraciones territoriales que permita en todo momento evaluar su grado de participación en el incumplimiento. A pesar de ello, el marco actual es funcional y ha demostrado ser un instrumento valioso para incentivar el cumplimiento del Derecho de la UE en todos los niveles de la administración.

## **6.2. El régimen sancionador de las normas de movilidad sostenible**

Cambiamos la perspectiva para orientarnos ahora, no en la administración responsable de desplegar las políticas de movilidad sostenible, sino en los sujetos receptores de estas medidas. En definitiva, la eficaz aplicación de estos instrumentos no requiere únicamente un despliegue correcto de las normas y planes que persigan los objetivos de desarrollo sostenible, sino que, para garantizar un resultado completo, requerimos del correcto cumplimiento de sus medidas.

---

<sup>53</sup> CARO-PATÓN CARMONA, I. (2020). ¿Quién paga las multas de las depuradoras? iAgua Magazine, nº27, págs. 68-69.

<sup>54</sup> MARTÍN DELGADO, I. (2016). La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autonómico. Revista de Administración Pública, (199), enero-abril. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/49726>

En este sentido, a medida que la normativa de movilidad sostenible ha evolucionado, también lo ha hecho el enfoque hacia su cumplimiento. Inicialmente, las normas podían contener directrices generales y recomendaciones, pero con el tiempo, y ante la urgencia de abordar problemas como el cambio climático, la contaminación del aire y la congestión del tráfico se hizo evidente la necesidad de establecer mecanismos más estrictos para garantizar la aplicación efectiva de estas normas.

Las medidas coercitivas orientadas al cumplimiento de los ciudadanos han sido introducidas de manera más intensa en la normativa reciente, reflejando la creciente importancia y urgencia de la movilidad sostenible. Estas sanciones no solo buscan penalizar el incumplimiento, sino también actuar como un elemento disuasorio, incentivando a individuos, empresas y entidades locales a adherirse a las regulaciones establecidas.

Veremos a continuación dos de los ejemplos de las leyes incluidas en este trabajo y que tienen una implicación directa con el despliegue de los instrumentos de implementación de las políticas de movilidad sostenible, para ver cuál de ellos, resuelve de manera más idónea la búsqueda del régimen sancionador marco de las medidas contempladas en los instrumentos de movilidad. Estas sanciones pueden variar en su naturaleza e intensidad, desde multas hasta restricciones de actividad, y su aplicación se basa en la gravedad del incumplimiento y el impacto resultante en la sostenibilidad y el bienestar de la comunidad.

En este sentido vemos como, de inicio, los planes de movilidad sostenible, que se derivan directamente del art. 101 y ss. de la LES<sup>55</sup>, tienen una vinculación directa, en cuanto a régimen sancionador aplicable, con la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera que, como ya vimos, incluye en su art. 16.4 la posibilidad de la planificación de objetivos de protección de calidad del aire por parte de las entidades locales. Esta ley incluye un régimen sancionador en su Capítulo VII que contempla, entre

---

<sup>55</sup> Con independencia de su naturaleza distinta a la sancionadora, conviene destacar de esta ley la medida coercitiva contemplada en su art. 102, la cual compromete la concesión de cualquier tipo de ayuda a los municipios incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado a que la entidad beneficiaria disponga del correspondiente Plan de Movilidad Sostenible, y a su coherencia con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible.

otras infracciones directamente relacionadas con la inobservancia de los límites de emisión y otras medidas de protección medioambiental, el incumplimiento de las medidas contempladas en los planes para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica, calificadas como muy grave o grave (art. 30.2 g) y 30.3 f) en función de su resultado de peligro para la seguridad y salud de las personas y el daño o deterioro grave del medioambiente.

Debemos tener en cuenta que, de acuerdo con el art. 25 de la ley 40/2015, el principio de legalidad impera de tal manera que ningún otro instrumento puede recoger un régimen sancionador aplicable a cualquiera de las medidas impuestas en un plan de movilidad sostenible. Es más, este último podrá operar en este campo en la medida que se integre necesariamente en una ordenanza municipal contribuyendo “a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”, en los términos precisados por el art. 27 de la ley 40/2015, consagrando el principio de tipicidad de las normas sancionadoras. Es decir, en todo momento, vamos a requerir de una norma con rango de ley que sostenga un régimen sancionador aplicable por las entidades locales, sin perjuicio de que las propias comunidades autónomas puedan también crear regímenes sancionadores específicos.

Vemos como, por ejemplo, la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, promulgada por el Ayuntamiento de Madrid, incluye en sus arts. 234 y ss. un régimen sancionador de medidas específicas para el cumplimiento de las medidas impuestas en la ciudad, al igual que los arts. 17 y ss. de la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire., –primera regulación de la ZBE en Barcelona, previa a la LCCTE y al Real Decreto 1052/2022–, tienen una referencia expresa a la Ley 34/2007 pero, sin embargo, en cuanto al régimen sancionador, su referencia se centra a la Ley de Tráfico.

Un caso particular en esta vinculación del concreto régimen sancionador de los planes y ordenanzas de movilidad sostenible –y que padecen de igual forma un número importante de municipios–, es el del Ayuntamiento de Pinto, el cual, si bien expresa en su PMUS la inclusión de un régimen sancionador amparado, en los términos que aparece en el documento, por la “Redacción de una nueva Ley/Ordenanza Municipal de Movilidad”, el

mismo termina por no encontrar un soporte jurídico que permita sancionar las conductas que contravengan el PMUS, por ausencia de tipificación. Así, el 19 de octubre de 2022 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid la aprobación definitiva de la Ordenanza reguladora del tráfico, circulación, sistemas y medidas de movilidad y seguridad vial del Ayuntamiento de Pinto sin que está incluyera ninguna referencia expresa al PMUS y, menos aún, a la Ley 34/2007. La única referencia legal que encontramos, y que se repite en otras ordenanzas similares, es a la Ley de Tráfico, centrándose en este caso en aspectos que nada tienen que ver con las medidas de movilidad sostenible.

La referencia a la Ley de Tráfico, para amparar los regímenes sancionadores concretos de cada norma reglamentaria, no es casual. Si bien la ley 34/2007 incorpora un régimen sancionador específico, enfocado en el cumplimiento de las medidas de protección de la calidad del aire, la Ley de Tráfico regula directamente los diferentes aspectos que afectan a la movilidad de todos los vehículos en las calles y carreteras del territorio español, lo que afecta directamente a las restricciones de acceso a determinados puntos, regulación de aparcamiento o usos de las vías. En este sentido, el Real Decreto 1052/2022, que regula las Zonas de Bajas Emisiones, clarifica en su art. 15 el régimen sancionador aplicable, entendiéndose que, “las restricciones de acceso, circulación y estacionamiento derivadas de las ZBE,” resultan una “conducta constitutiva de la infracción tipificada como grave en el artículo 76 z3) del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre,” para lo que “será de aplicación el régimen sancionador previsto en el título V de dicha norma”.

Profundizando todavía más, si realizamos un breve análisis comparado de las sanciones aparejadas a cada infracción, en función de la aplicación de una u otra ley, vemos como la infracción del art. 76 z3) de la Ley de Tráfico contempla como infracción grave “*no respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones*”, y se traduce en una multa de 200 euros, de acuerdo con el art. 80.1 de la misma ley. Por el contrario, de resultar aplicable la Ley 34/2007, esta posibilita la evaluación de la infracción en función del resultado y el perjuicio ocasionado pudiéndose considerar como grave o muy grave, y que en todo caso se acompañaría de multas de 20.001 hasta 200.000 euros, en el caso de

las graves, y de 200.001 hasta 2.000.000 de euros de las graves, además de otras restricciones aparejadas. Vemos como esta última resulta radicalmente irracional e incoherente en relación con la naturaleza de las infracciones derivadas del incumplimiento de las medidas de movilidad sostenible, por lo que debemos desecharla directamente.

Como último apunte, quisiera dejar constancia del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible<sup>56</sup>, el cual se encuentra actualmente en trámite para su aprobación e incluye en su Título VII (arts. 102 y ss.) un régimen sancionador que, sin embargo, está orientado a no perjudicar al Sistema Nacional de Movilidad Sostenible, entendido este como el “instrumento esencial para permitir la coordinación, la colaboración, la evaluación y la eficacia de las políticas públicas de movilidad de las diferentes administraciones públicas, propiciando su sostenibilidad económica, social y medioambiental”, de acuerdo con el art. 6.1 del Anteproyecto. Es decir, estas medidas coercitivas se orientan a fomentar la correcta transmisión de información y datos para garantizar el proceso de control y evaluación llevado a cabo a través de este instrumento. Unos elementos que no parecen casar con las medidas efectivamente impuestas a través de los instrumentos de movilidad sostenible, como restricciones de accesos, uso de vías, etc.

La conclusión a todo ello resulta bastante clara. La Ley 34/2007, si bien ha sido el germen indirecto de los planes de movilidad sostenible, a través de la LES, además de caracterizarse de una naturaleza compatible con las medidas aplicables en materia de movilidad sostenible, en la medida que se protege la atmósfera y la calidad del aire con estas, posee un régimen sancionador inaplicable a las medidas implementadas por este tipo de planes o las ZBE, tanto por su extremada intensidad como por su falta de concreción sobre los tipos aplicados por los instrumentos de movilidad sostenible. De igual modo, el régimen sancionador contemplado, previsiblemente, por la futura Ley de Movilidad, contiene una naturaleza completamente diferente a las medidas analizadas en este trabajo. Con todo ello, debemos confirmar que, en definitiva, con independencia de los regímenes sancionadores desarrollados en las diferentes CCAA y las concreciones del

---

<sup>56</sup> Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (n.d.). Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte. Recuperado de <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte>

tipo que puedan darse en cada instrumento local de movilidad sostenible, la Ley de Tráfico es el resorte legal del régimen sancionador de la movilidad sostenible.

### **6.3. Mecanismos de incentivo: los fondos *Next Generation***

Aunque tradicionalmente se han implementado medidas coercitivas para asegurar el cumplimiento de los objetivos medioambientales, es esencial reconocer que no solo existen sanciones o restricciones. En este sentido, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>57</sup>, elaborado por el Gobierno de España en el marco de los fondos “Next Generation EU” tras la pandemia del Covid-19, ha supuesto un impulso definitivo para la movilidad sostenible de nuestro país.

El Componente 1 del citado plan tiene por objetivo *“el impulso de la descarbonización de la movilidad urbana y la mejora de la calidad del aire a través de diferentes medidas dirigidas al propio tejido de la ciudad y sus infraestructuras, así como a la potenciación y optimización del transporte urbano y metropolitano”*.<sup>58</sup>

El MITMA, dentro de este marco, ha lanzado un programa de ayudas destinado a los municipios con el objetivo de promover la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación sostenible y digital del transporte público urbano que, hasta el momento, se ha repartido en dos grandes convocatorias: Una primera, que ya se encuentra resuelta y con transferencia de fondos a los Ayuntamientos, convocada a través de la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021; y una segunda tanda de ayudas, convocadas por la Orden Ministerial por la que se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2022 del programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano y de la

---

<sup>57</sup> Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La Moncloa. Recuperado de [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf)

<sup>58</sup> Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 1. La Moncloa. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente1.pdf>

movilidad, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia- Financiado por la Unión Europea- NextGenerationEU.

Estas ayudas, estructuradas en cuatro líneas, tienen por objetivo la inversión para la creación de Zonas de Bajas Emisiones, la digitalización e incremento de la sostenibilidad en el transporte público, la promoción de una movilidad más saludable y el impulso de proyectos de digitalización que optimicen la gestión del tráfico, transporte y demanda, y que permitan un mejor análisis de datos. Entre otras actuaciones, queremos destacar la subvención de la implantación de plataformas peatonales, adecuación de vías y espacio urbano para bicicletas, actuaciones para calmar el tráfico rodado, aparcamientos disuasorios, sistemas públicos de alquiler de bicicletas, digitalización de los servicios públicos de transporte, etc.

Hasta este punto, vemos que las consecuencias desplegadas por el mecanismo de financiación son aparentemente positivas en la medida en la que, de concederse la ayuda solicitada por la entidad local, se posibilita la materialización de proyectos de regeneración urbana e implementación de los objetivos de movilidad sostenible con un importante alivio fiscal para las arcas municipales. La otra cara de la moneda aparecerá a partir de este momento.

Por un lado, la Orden TMA/892/2021 dispone un plazo máximo para la realización de las actuaciones que en ningún caso podrá superar el 31 de diciembre de 2024, sin perjuicio de la posibilidad extraordinaria de un año de prórroga, en los términos del art. 39 de las bases de la convocatoria.

Asimismo, el art. 5.1 b) de la misma Orden, posibilita la financiación de las actuaciones anteriores a la convocatoria, con fecha a partir del 1 de febrero de 2020. Vemos como aquí cobran especial importancia aquellas actuaciones rápidas de urbanismo táctico realizadas durante el periodo de pandemia para dar cobertura a las necesidades sanitarias y que, más tarde, gracias a esta ayuda, lograrán la consolidación en las ciudades. Debemos destacar también el art. 5.1 f), el cuál impone el requisito de que estas actuaciones financiadas “se mantengan operativas durante al menos cinco años desde su puesta en servicio”.

Por otro lado, los arts. 23 y ss. de la Orden TMA/892/2021 regulan los requisitos de justificación y la posibilidad de reintegro de las subvenciones. Respecto a lo primero, entre otras actuaciones, la ejecución de los proyectos deberá acreditarse mediante la aportación de informes periódicos del estado de las actuaciones que incluyan una memoria técnica acreditativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la Orden de concesión de la ayuda, o la cuenta justificativa que deberá aportarse en el plazo máximo de 6 meses desde la fecha de finalización de las actuaciones.

La cuestión más grave y, en mi opinión, la que más consecuencias jurídicas y económicas va a desplegar en un tiempo muy próximo es la relativa al reintegro de las subvenciones. Si bien considera esta posibilidad por la falta de justificación de la ejecución del proyecto, por el incumplimiento de los hitos de las fases de contratación u otras cuestiones formales que puedan afectar a la efectiva materialización de la actuación, va a interesarnos especialmente el incumplimiento contemplado en el art. 25.3 de la convocatoria, relativo a la falta de respeto al principio DNSH (*Do No Significant Harm*) o principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente. Un principio directamente relacionado con el principio de no regresión, del que ya hablamos con más profundidad en este trabajo, por lo que no profundizaremos en su definición.

Interesa especialmente esta tipología de incumplimiento a razón de lo que está ocurriendo en los últimos tiempos en ciudades como Gijón, Valladolid, Elche o Logroño. Municipios beneficiarios de estas ayudas que ya han realizado actuaciones encaminadas a la mejora de la movilidad sostenible y que ahora, generalmente como consecuencia del cambio de gobierno producido tras las pasadas elecciones autonómicas y municipales del 26 de mayo, están viendo revertidas algunas de sus actuaciones, como la eliminación de carriles bici.

Esta no es una cuestión sorpresiva, en la medida en la que el MITMA ya emitió la Nota aclaratoria sobre modificaciones y renunciaciones, de 17 de marzo de 2022, en la que advierte de las consecuencias económicas negativas que podría desencadenar la modificación de los proyectos subvencionados o la renuncia de parte de la subvención y recuerda la regla de modificación contemplada en el art. 21 de la ORDEN TMA/892/2021 que, en todo caso, solo podrá autorizarse siempre “*los cambios no alteren la naturaleza u objetivos de*

*la subvención ni supongan un cambio sustancial en el conjunto de actuaciones subvencionadas, por alguno de estos motivos:*

- a) Alteración sobrevenida de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención debidamente justificada.*
- b) Obtención concurrente de otras aportaciones en los supuestos afectados por incompatibilidades.*
- c) Penalizaciones por retrasos en el cumplimiento de las obligaciones formales como beneficiario en la medida en que afecten a la cuantía total a percibir por el beneficiario en los términos establecidos en la convocatoria”.*

Asimismo, advierte de que la posibilidad de modificación del plazo de ejecución, de acuerdo con el art. 18 de la Orden, únicamente podrá autorizarse “*circunstancias imprevisibles, debidamente justificadas, que hagan imposible el cumplimiento del plazo, pese a haberse adoptado, por parte de los beneficiarios, las medidas técnicas y de planificación mínimas que les resultaban exigibles. En todo caso deberán cumplirse estos requisitos:*

- a) Identificación de las causas que justifican la modificación del plazo de ejecución.*
- b) Elaboración de un Plan de Acciones Correctivas para aquellas causas que pueden originar una prórroga del plazo de ejecución”.*

En conclusión, los fondos Next Generation EU ofrecen una oportunidad única para que los municipios españoles avancen significativamente en la implementación de medidas de movilidad sostenible. Sin embargo, es crucial que las entidades locales aborden estos proyectos con una planificación y justificación meticulosa. La falta de cumplimiento o la reversión de las actuaciones financiadas, como la eliminación de carriles bici en algunas ciudades, no solo podría poner en riesgo la financiación actual, sino que también podría resultar en la exigencia de reintegro de los fondos por parte de Europa. Es esencial que los municipios comprendan la gravedad de estas consecuencias y actúen con responsabilidad y compromiso hacia los objetivos de sostenibilidad y las expectativas de la Unión Europea.

## 7. Conclusiones

PRIMERA. - El paisaje urbano de España está en medio de una transformación significativa. A medida que las ciudades buscan respuestas a los desafíos del cambio climático y las demandas cambiantes de la sociedad, las diferentes herramientas de impulso de la movilidad sostenible se han ido haciendo hueco en nuestro sistema jurídico. Aunque estos enfoques han demostrado ser efectivos, –unos más que otros– en la promoción de una movilidad más sostenible y en la mejora de la calidad del aire, también han enfrentado obstáculos en términos de implementación y aceptación. A través de un análisis detallado, este trabajo ha destacado la necesidad de una coordinación efectiva entre las diferentes administraciones, una legislación clara y concisa y la participación de los ciudadanos para garantizar que las intervenciones urbanas no solo sean sostenibles, sino también inclusivas y adaptadas a las necesidades locales.

SEGUNDA. -La evolución del marco jurídico de la movilidad sostenible, a pesar del largo recorrido que supera, en términos generales y obviando alguna legislación minoritaria, las dos décadas, sigue siendo hoy un entramado legal descoordinado y poco claro. De un lado, las diferentes normativas sectoriales que afectan a la movilidad sostenible carecen de una auténtica interrelación entre ellas. Además, se advierten importantes diferencias entre Comunidades autónomas y municipios en cuanto a su implicación en la persecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Encontramos en este sentido ciudades que han llevado a cabo un enorme despliegue de actuaciones encaminadas al cumplimiento de los hitos de sostenibilidad y, otras que, sin embargo, se encuentran en una situación de incumplimiento de las normas medioambientales.

TERCERA. - Aunque la planificación indicativa proporciona una visión y directrices generales, su carácter no vinculante ha generado debates sobre su eficacia real en la promoción de una movilidad sostenible. Todavía hoy, y a pesar del largo recorrido de promoción de la movilidad sostenible por parte de la Unión Europea, esta continúa mostrándose tibia en la regulación de algunos aspectos. Ej. Recomendación (UE) 2023/550 de la Comisión de 8 de marzo de 2023 sobre los programas nacionales de apoyo a la planificación de la movilidad urbana sostenible [notificada con el número C (2023) 1524]. Teniendo en cuenta la regulación europea básica de control de la calidad del aire, recogida en la Directiva 2008/50/CE, es preciso remodelar este instrumento, elevando los

estándares a las necesidades actuales, –15 años después y con un cambio importante en las políticas de movilidad sostenible–, para incrementar también la exigencia de las normas nacionales. La Comisión Europea presentó ya un proyecto de Directiva a finales del pasado año que, sin embargo, ya ha sido criticado por el Comité Económico y Social Europeo lamentando *“que sea la proporción, y no la máxima protección de la vida humana y los indicadores de salud, lo que se considere el indicador más importante a tener en cuenta en esta revisión, lo que tiene como resultado que la opción política preferida sea una «mayor armonización» en lugar de una «armonización plena»*<sup>59</sup>. Las autoridades tienen todavía tiempo para modificar y elevar esta propuesta en trámite parlamentario.

CUARTA. - La elevada judicialización y solapamiento de los diferentes instrumentos normativos y administrativos requiere de una actuación proactiva inmediata por parte de la Administración para adecuar la normativa existente a los objetivos de movilidad sostenible. Ahondando más, los principales obstáculos que hemos encontrado tratan problemas formales y no materiales, ya que la normativa sectorial de movilidad sostenible y medioambiental en general requieren cada vez más una actuación por parte de las Administraciones.

QUINTA. - El urbanismo táctico ha emergido como una respuesta innovadora y dinámica a los desafíos urbanos planteados. A pesar del insuficiente marco legal que lo ampara, la pandemia del Covid-19 y la legislación desarrollada en este contexto ha surgido como una oportunidad para desarrollar este tipo de actuaciones y consolidarlas, tras la evaluación de su respuesta y efectividad ante los retos climáticos y de movilidad de las ciudades y su encaje dentro del complejo marco legal existente.

SEXTA. - Sin perjuicio de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes planes y ordenanzas de movilidad sostenible y la planificación urbanística de cada municipio, esta última no puede comprenderse jerárquicamente por encima de los instrumentos de movilidad en la regulación de los usos de las vías. Los planes de movilidad sostenible tienen la capacidad de regular este extremo y desplegar su eficacia

---

<sup>59</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa» COM (2022) 542 final — 2022/0347 (COD)] (2023/C 146/08).

en el municipio. En todo caso, las administraciones no pueden entender el planeamiento urbanístico como un óbice para el despliegue de las necesarias actuaciones de movilidad sostenible exigidas no solo por los PMUS, sino por la normativa medioambiental española y europea, las cuales marcan claramente la dirección que deben tomar las entidades locales. El planeamiento urbanístico, en general, no contempla actuaciones de regeneración urbana que incluyan las nuevas políticas de movilidad, sino que se centran en los nuevos proyectos de urbanización –incluyendo en la mayoría de los casos también estos elementos de sostenibilidad–. Siendo esto así, debe admitirse con naturalidad la intervención de otros instrumentos que se dirijan a la implementación de estas actuaciones.

SÉPTIMA. - De acuerdo con los datos actuales, las ZBE no se han implementado todavía en la mayoría de las ciudades que tienen la obligación de acometer estas actuaciones, con fecha límite en este año 2023. A pesar de que los fondos europeos recogen específicamente el impulso de esta medida, las perspectivas no son positivas. Este ejemplo, que dentro de nuestro estudio se refleja como el grado más alto de planificación de la movilidad sostenible, demuestra que la imperatividad aplicada para la consecución de estos objetivos continúa sin ser suficiente. En consecuencia, resulta necesario implementar medidas legales concretas que impulsen su implantación.

OCTAVA. - Vista la tipología de medidas compulsivas existentes para promocionar las actuaciones de movilidad sostenible debemos tener en cuenta varias cuestiones. A pesar del impulso concienzudo de la UE, acompañado de financiación directa, y con el objetivo de potenciar la implementación de medidas de movilidad sostenible, incluidas las ZBE, los municipios no han asumido un deber claro de ejecución de estas actuaciones de movilidad. E incluso, en algunos casos, a pesar de las consecuencias medio ambientales y económicas, se han revertido las actuaciones para dar prioridad a otros intereses.

NOVENA. - Es crucial reformar el mecanismo de repetición de las multas impuestas por la UE, adaptándolo al nivel competencial de cada Administración territorial. Esta adaptación permitirá asignar responsabilidades de manera justa, basándose en el nivel de implicación de cada entidad en los incumplimientos. Aunque el sistema actual ha probado ser efectivo en incentivar el cumplimiento del Derecho de la UE, es esencial que se ajuste

para reflejar de manera precisa la participación de cada administración en el incumplimiento concreto.

DÉCIMA. - Los instrumentos que recogen las actuaciones de movilidad sostenible manifiestan además, una serie de carencias y problemas vinculados directamente con la ausencia de un régimen jurídico propio de la planificación administrativa. De la concepción del plan administrativo, entendido este como una forma de actuación de la Administración, subyace la compleja determinación de su naturaleza jurídica. Rodríguez de Santiago propone el denominado “concepto procedimental del plan”: “lo que identifica a esta forma de actuación administrativa es precisamente el contenido y la estructura del procedimiento que conduce a su adopción”, algo que no sucede en otras actuaciones de la Administración como la norma, el contrato o el acto administrativo, los cuales se encuentran perfectamente regulados. Este vacío provoca una inseguridad jurídica que ha afectado, en este caso, a los diferentes niveles o grados de la planificación de la movilidad sostenible, lo que ha supuesto el solapamiento de diferentes instrumentos, la judicialización de muchas de las actuaciones estudiadas y la ausencia, en general, de un marco claro que permita a los operadores jurídicos construir instrumentos claros y predecibles. En consecuencia, se erige como una cuestión esencial la regulación del concepto del plan administrativo y su categorización jurídica.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Ajuntament de Paiporta (2018). Proyecto de ejecución de vías ciclistas para la vertebración y mejora de las infraestructuras del transporte sostenible en el municipio de Paiporta.

Anónimo (2022). Aprobación del Plan de Movilidad Urbana Sostenible: ¿qué documentos tendría que contener el expediente? ¿Cómo sería el procedimiento para aprobarlo?

Ayuntamiento de Logroño (2020). Logroño Calles Abiertas. Estrategia para la movilidad activa en Logroño.

Ayuntamiento de Valladolid (2004). Plan Integral de Movilidad Urbana Ciudad de Valladolid (PIMUVA).

Ayuntamiento de Valladolid (2004). Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible y Segura de la Ciudad de Valladolid (PIMUSSVA).

Departamento de transportes y obras públicas del Gobierno Vasco (2002) Plan Director del Transporte Sostenible.

Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 1.

Gobierno de España. (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Enlace LAMIQUIZ, F; Porto, M; Pozueta, J. (2009) La ciudad paseable. Madrid. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX).

MARTÍN DELGADO, I. (2016). La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado Autonomico. Revista de Administración Pública, (199), enero-abril.

MINISTERIO DE FOMENTO (2019). Agenda Urbana Española.

MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español.

MOREAU CARBONELL, E. (2021). Marco jurídico del urbanismo táctico. Enlace Naciones Unidas (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN (2022). Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia en el 2021.

PORTO SCETTINO, M. (2022). La coordinación entre Planes de Movilidad Sostenible y Urbanismo, una asignatura pendiente.

Resolución 70/1 de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

RODRIGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2023). Planes Administrativos. Madrid: Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

SANZ, A. (2008) “Calmar el Tráfico. Pasos para una nueva cultura de la movilidad urbana”. Madrid. Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento.

SORIA, S. (2023). Todas las claves sobre las ZBE 2023: ¿qué ciudades las activarán? Coches.net.

Tribunal de Cuentas Europeo (2020). Informe Especial 06/2020: Movilidad urbana sostenible en la UE: No es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembro.

TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel, “El Control del Planeamiento Urbanístico”, Editorial Civitas, S.A, Madrid, 1996. págs. 56 y 57.

VELÁZQUEZ, I. (2010). Análisis de experiencias y conclusiones [artículo en línea]. Ciudades para un futuro más sostenible.

LÓPEZ GARCÍA DE LEÁNIZ, C. (Fecha no especificada). El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible: un binomio pendiente. Universidad Politécnica de Madrid, E.T.S.I. Caminos, Canales y Puertos.

Departamento de Organización del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco (2004). *Guía práctica para la elaboración de planes municipales de movilidad sostenible*, Agenda Local 21, Serie Programa Marco Ambiental, N° 36 Septiembre 2004.

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2006). PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible. IDAE.

CIUDAD Y TERRITORIO. (2020). ESTUDIOS TERRITORIALES, LII(205), 613-642. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11>. CCBY-NC 4.0.

Hernández Araque, J. (2022). URBANISMO TÁCTICO: REIVINDICANDO LA PARTICIPACIÓN Y EL USO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS. ASTRÁGALO. Cultura de la Arquitectura y de la Ciudad, 30.

ElDerecho.com. (2020, 9 de junio). El Supremo fija doctrina sobre los efectos de la declaración de nulidad de los Planes de Urbanismo. ElDerecho.com.

Cano Campos, T. (2011). Ordenación del tráfico de vehículos y personas. Anuario de Derecho Municipal, 4(2010), 373-390.  
INAP (2023, 10 de enero). Declara el TS que la competencia municipal en materia de ordenación del tráfico, en relación con las infracciones, debe atender a su entidad. IUSTEL.

CARO-PATÓN CARMONA, I. (2020). ¿Quién paga las multas de las depuradoras? iAgua Magazine, nº27, págs. 68-69.