

LA GOBERNANZA CIUDADANA DEL TERRITORIO URBANO A TRAVÉS DE LA MOVILIDAD

ANTONIO FORTES MARTÍN
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

I. Una acotación conceptual previa: territorio urbano y movilidad urbana.

La movilidad urbana centra la atención en el modo de realizarse los distintos y variados desplazamientos por y en el territorio (urbano). Sobre el “territorio urbano”, como perímetro delimitador del radio de acción de la movilidad, ya hemos tenido ocasión de ocuparnos en otro momento¹. A nuestro juicio, la ordenación del territorio constituye el presupuesto necesario para abordar el estudio de la movilidad sobre un concreto espacio físico definido, como lo es también el territorio urbano. Ese territorio (urbano) es el “medio propio” de la acción en materia de movilidad que, cuando se etiqueta de sostenible, opera sobre un territorio urbano también sostenible (ciudades sostenibles).

Claramente, la definición de movilidad proporcionada en el Anexo I de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible² gira en torno a un territorio al referirse al “conjunto de procesos y acciones orientadas a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios”. La movilidad producida en y por la ciudad, esto es, la movilidad urbana, se representa como el conjunto de desplazamientos de las personas dentro de las ciudades, y de las áreas metropolitanas vinculadas funcionalmente a aquéllas, realizados por cualquier medio de transporte terrestre, colectivo o individual, motorizado o no. En este sentido, la movilidad urbana se puede llegar a definir³ como “la facilidad con la que las personas pueden moverse entre destinos en ciudades o zonas urbanas gracias a la red de transporte y a los servicios disponibles”.

La movilidad es urbana y representa una “especificidad urbana⁴” porque al mismo tiempo puede reconocerse que estamos en presencia de una movilidad “urbanística”. Es el urbanismo, por ende, el que enraíza la movilidad con el espacio urbano⁵ y, más

¹ Vid. FORTES MARTÍN, A. Territorio, urbanismo y movilidad. Posición, disposición y predisposición del territorio urbano ante el fenómeno de la movilidad, en Jiménez de Cisneros, F. J. (dir). *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*. Vol. II. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2018, p. 867-895

² Aprobada el 30 de abril de 2009 por el Consejo de Ministros. Puede consultarse en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/290409_eems_definitiva_tcm30-184109.pdf

³ La definición apuntada en el texto principal se incluye en el Informe Especial 06 del Tribunal de Cuentas Europeo de 2020 titulado “Movilidad urbana sostenible en la UE: No es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembros” (p. 6). El citado Informe se encuentra disponible en: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/urban-mobility-6-2020/es/index.html>

⁴ Así lo ha reconocido expresamente la Comisión Europea en su Comunicación “Plan de Acción de Movilidad Urbana”. COM (2009) 490 final, de 30 de septiembre, p. 4. También ALONSO IBÁÑEZ, M^a R. “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho urbanístico”, en *Revista vasca de Administración Pública*, nº277, noviembre 2012, p. 17 ha enfatizado que “lo urbano” aglutina una pluralidad de ámbitos sectoriales entre los que se encuentra la movilidad

⁵ Tal y como recoge la Comunicación de la Comisión “Plan de Acción de Movilidad Urbana”. COM (2009) 490 final, de 30 de septiembre, “La movilidad urbana... empieza y termina en zonas urbanas y atraviesa varias de ellas en su recorrido” (p. 2)

recientemente aún, con los objetivos de sostenibilidad que la legislación urbanística reconoce y posibilita también para los desplazamientos por y en la ciudad (movilidad sostenible). Una movilidad urbana, en definitiva, que suele ser cotidiana, en tanto que posibilita los desplazamientos recurrentes y continuos por razones de trabajo, por estudios, por ocio, o para el acceso a los servicios básicos esenciales a disposición de la ciudadanía. Una forma de moverse en los entornos urbanos⁶ que se encuentra fuertemente condicionada, a su vez, por factores como la demografía, el uso del suelo, el sistema de transportes, la economía local y por la disposición de medios propios o no de transporte (vehículo privado u otras fórmulas alternativas de movilidad activa y personal).

II. El derecho a la ciudad y la recuperación ciudadana del gobierno del territorio urbano.

El derecho a la ciudad, como derecho a la vida urbana, aparece consagrado en el artículo 1 de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad⁷. Según este precepto, con el derecho a la ciudad nos referimos al derecho de los ciudadanos a encontrar en ella, como espacio colectivo, “las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad”. El derecho a la ciudad recrea “un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado⁸”. También la Nueva Agenda Urbana⁹ (NUA) enfatiza el “ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos” (Parágrafo 11).

Lo que rezuma tras el derecho a la ciudad no es otra cosa que la recuperación de la ciudad por la gente, por sus ciudadanos, en la idea primigenia evocada por H. Lefebvre. Un sentimiento ciudadano de pertenencia, una suerte de nueva “cultura de aprecio” del ciudadano por “su” y “a su” ciudad¹⁰, como ciudad de los ciudadanos¹¹. Una ciudad (y un derecho a la ciudad) que posibilita la vida y el disfrute ciudadanos y el encuentro de

⁶ También la Agenda Urbana Española (AUE) de 2019 define la movilidad urbana como “la capacidad de moverse en el espacio urbano mediante diferentes medios de transporte” (p. 124). Vid. <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>

⁷Vid. http://www.uclgcisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_2.pdf.

⁸ Vid. artículo 1 apartado 2 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. <http://www.hic-gs.org/content/cartaderechociudad.pdf>

⁹ Nueva Agenda Urbana (Habitat III). Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Quito, 20 de octubre de 2016. Vid. <https://www.agenda2030.gob.es/recursos/docs/HABITAT.pdf>

¹⁰ Las ciudades, en definitiva, y como concreta la NUA (apartado 13), “alientan la participación, promueven la colaboración cívica y generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes”

¹¹ Tal y como se afirma en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, “que todos los ciudadanos y ciudadanas participen en la ciudadanía: una ciudadanía de la ciudad”

la vida colectiva¹² de ahí que la *cives* debe ser capaz de proporcionar los bienes y servicios esenciales para que el ciudadano viva y sienta la ciudad como propia partiendo de la importancia que, para la ciudadanía en general, tienen los desplazamientos en la misma. Y es así como debe ser entendida (y construida) toda ciudad, a saber, a partir de los movimientos y desplazamientos realizados por sus ciudadanos. Porque el modo en que la movilidad se desarrolla y se permite condiciona, sin duda, otros elementos decisivos de la vida diaria de los ciudadanos, como su calidad de vida, su salud y su propia seguridad.

En efecto, el derecho a la ciudad, aderezado por el factor movilidad, se condensa, a nuestro juicio, en el derecho a disfrutar del espacio público urbano como un lugar “caminable” o “paseable¹³”, más que un espacio meramente “circulable¹⁴”, en el marco más general del derecho al desarrollo urbano sostenible. De hecho, así se viene a reconocer, de forma indubitada, en la Carta Europea de los Derechos del Peatón¹⁵, al señalar su punto 2 que “El peatón tiene derecho a vivir en un ambiente sano y a disfrutar libremente del espacio público en las condiciones de seguridad adecuadas para su salud física y psicológica”.

El derecho a la ciudad vehiculiza las posibilidades de materialización del derecho a la movilidad al promover la recuperación de los espacios públicos como catalizadores urbanos para estrechar el contacto con el entorno urbano. Una disposición de los espacios públicos “vivos¹⁶” de la ciudad al servicio de todas las personas de forma que puedan ser utilizados de forma no discriminatoria, autónoma y segura. En definitiva, convertir las calles en verdaderas “plazas de disfrute común” para todos¹⁷; posibilitar puntos de encuentro y espacios con la suficiente habitabilidad con el fin de propiciar el estar con los demás en la ciudad; conformar una ciudad realmente “social”, como lugar

¹² Enfatizaba CERDÁ, I. *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Madrid: Imprenta Española, 1867, p. 680, cómo “...la vida colectiva no la encontramos en el tranquilo sagrario del hogar doméstico, sino en el movimiento y agitación de la calle”

¹³ Paseable o incluso “ciclable”, como se reconoce en la Declaración de Toledo de 2010 -Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE-, p. 17. Vid. sobre la construcción de la idea de las ciudades paseables el trabajo de POZUETA, J. “Movilidad y planeamiento sostenible: Hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano”, en *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº30, 2000, pp. 64-65

¹⁴ RUEDA-PALENZUELA, S. “El urbanismo ecosistémico”, en *Ciudad y Territorio*, nº202, 2019, p. 726 ha advertido cómo las fórmulas actuales de movilidad urbana determinan que más del 80% del espacio público viario está destinado a la llamada movilidad de paso, con preeminencia del transporte privado de vehículos, donde el derecho al desplazamiento es el único derecho a ejercer por parte de los ciudadanos en el espacio público urbano. La razón para este autor es que la habitabilidad en dicho espacio, el simplemente “estar”, no es posible, por escasa, siendo únicamente viable el transitar “debido a los impactos derivados de la movilidad y sus infraestructuras: ruido, contaminación atmosférica, accidentalidad, isla de calor, ausencia de verde urbano, insularización de los ecosistemas naturales, etc”

¹⁵ Aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 12 de octubre de 1988. Una versión de la misma se encuentra disponible en: https://www.cordoba.es/movilidad_2012/edicionesAnteriores/web2008/deInteres/cartaEuropeaDerechosPeaton.pdf

¹⁶ Como ha referido GARCÍA RUBIO, F. “Planeamiento, movilidad y sostenibilidad urbana”, en *Práctica Urbanística*, nº131, noviembre-diciembre 2014, p. 8, la movilidad está llamada a crear espacio público vivo, lo que supone “la recuperación para el viandante de determinados ámbitos de la población que queden a disposición de los ciudadanos en su aspecto personal, esto es como viandantes y así zonas de juegos y de convivencia social”

¹⁷ Conforme se reconoce en la AUE de 2019 (p. 94). Téngase en cuenta que, en 2015, el Día Mundial del Hábitat, bajo el auspicio de Naciones Unidas, llevaba justamente por lema “Espacios públicos para todos”

de socialización, un espacio público de convivencia social¹⁸ que favorezca el sentido colectivo de comunidad¹⁹. Porque, “en la ciudad lo primero son las calles y plazas, los espacios colectivos, sólo después vendrán los edificios y las vías (espacios circulatorios)²⁰”. Una ciudad, en definitiva, como “el espacio de todos los encuentros y, por lo tanto, de todas las posibilidades”, en los términos en que resulta recreada en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad.

Las ciudades, bajo la égida del derecho a la ciudad, se erigen en “agentes de optimización de la ciudadanía plena²¹”, en entornos vivibles y disfrutables por cuanto resultan también “movibles” como quiera que una ciudad es susceptible de poder ser recorrida por cualquier medio de desplazamiento seguro, tranquilo, saludable y sostenible. Esto mismo es lo que explica que alguna normativa, como la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de Valencia (artículo 6.2) inste “a reforzar el papel de las calles, plazas, avenidas y demás elementos semejantes como espacios clave de la vida urbana²², promoviendo el calmado del tráfico y compaginando la atención preferente para peatones y, en su caso, ciclistas, con una adecuada compatibilización con el resto de modos de transporte”. En este sentido, no es casual que el artículo XX de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad reconozca “el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a disponer de medios de transporte compatibles con la tranquilidad en la ciudad”.

La movilidad urbana precisa y necesita del derecho a la ciudad para su cabal desenvolvimiento. Y, a su vez, contribuye también a ejercer el derecho a la ciudad actuando de manera paralela en la recuperación del espacio público deteriorado por la movilidad motorizada²³. Es así como también la movilidad (urbana) de forma sostenible emerge como “un espacio de aprendizaje de derechos y un ámbito de aplicación y concreción de los derechos de ciudadanía²⁴”. Porque en la ciudad no sólo se producen

¹⁸ En el entendido, como precisa BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M. “Los derechos fundamentales en el ámbito local”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº15, octubre 2007, p. 132, de un “territorio de vertebración de ciudadanos”, de espacios de oportunidad, en suma, “para profundizar en la democracia territorializada... como espacio de realización del estatuto material de ciudadanía” (p. 134)

¹⁹ En la Estrategia de Medio Ambiente Urbano de 2006 del por entonces Ministerio de Medio Ambiente se apunta justamente cómo “la perturbación del espacio público causada por el exceso de vehículos, contaminación y ruido deriva en pérdidas sensibles de las oportunidades de comunicación y socialización que caracterizaban las calles de las ciudades españolas” (p. 20). Vid. https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/ESTRATEGIA%20MAU%2015%20JUNIO%202006_tcm30-181849.pdf

²⁰ Vid. BORJA I SEBASTIÁ, J. y MUXÍ MARTÍNEZ, Z. *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa, 2003, p. 16

²¹ Vid. VALVIDARES SUÁREZ, M^a L. Colectivos vulnerables: Derechos y garantías en entornos urbanos, en Alonso Ibáñez, M^a R. (dir). *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades. Estudios jurídicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 92

²² Como “espacios de relación” en el caso de jardines, plazas, y otros espacios libres vinculados en la red de peatones dentro de la red de espacios comunes, tal y como los caracteriza también el Anexo XII de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia

²³ De concebir el espacio público como eje de la ciudad, liberándolo de su función imperante al servicio del coche, para convertirlo en espacio de la convivencia, del ocio, del ejercicio, del intercambio y de otros múltiples usos, tal y como se señala en el Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información, publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en 2012 (p. 70). Puede consultarse en: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/9982755F-02CF-47D9-9571-0723387D66F7/130252/Libro_Verde_Final_15012013_tcm7247905.pdf

²⁴ Vid. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M. “El derecho a la ciudad”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº35, junio 2014, p. 98

los movimientos y desplazamientos “en vacío” o en abstracto. Es justamente la ciudad (y los espacios públicos que comprende como verdadero soporte de la movilidad) la que permite el desplazamiento de personas para acceder a lugares, bienes y servicios, así como para relacionarse con los demás²⁵. De modo que puede constatarse así una calidad de vida no sólo de las personas sino también de la propia ciudad que aparece condicionada por la propia situación de movilidad que en ella cabe reconocer²⁶. Es por ello que contar con una buena calidad de vida (de y en la ciudad²⁷) requiere disponer de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad; y con ellos, y a través de ellos, de criterios sostenibles de movilidad con unas posibilidades de desplazamiento y desenvolvimiento peatonal y ciclista²⁸, diseño urbano, seguro y amable, de calles y espacios públicos.

Si el derecho a la movilidad sostenible prioriza, sobre los patrones de movilidad basados en la motorización, la reducción del transporte privado en automóvil a favor de otras formas de desplazamiento a pie, en bicicleta, o en patinete, el derecho a la ciudad debe proveer a los ciudadanos de infraestructuras y de mecanismos idóneos para posibilitar esas otras formas de movilidad. Una suerte de jerarquización “ciudadana” del espacio urbano por encima del dominio de las vías de circulación por parte de los vehículos con la puesta a disposición de vías peatonales, de redes de vías ciclistas, de puestos de bicicletas o patinetes, así como de paradas de transporte público colectivo (autobús, metro, tranvía) con acceso al resto de la ciudad a una distancia mínima razonable de los lugares de residencia. Todo ello con el menor consumo del territorio urbano y la mayor contención de la movilidad forzada donde la persona pueda desplazarse con menores tiempos de recorrido.

III. La protección y el cuidado ciudadanos de la movilidad urbana: el derecho a la movilidad de las minorías y grupos vulnerables en el territorio urbano.

La NUA ha situado a la movilidad sostenible en el “mapa urbano” de las ciudades a la hora de reconocer que la movilidad y el transporte resultan esenciales para cualquier asentamiento humano, con el fin de permitir a sus ciudadanos el desarrollo de sus actividades cotidianas²⁹, en los mismos términos que en su momento lo han sido igualmente (y lo siguen siendo aún en la actualidad) recursos tan esenciales como “el

²⁵ Como refieren BORJA I SEBASTIÁ y MUXÍ MARTÍNEZ. *El espacio público...* op. cit. p. 47, “todos tenemos derecho a la ciudad y este derecho incluye la movilidad y también el reconocimiento de los otros”

²⁶ De hecho, el Dictamen del Comité de las Regiones, de 11 de junio de 1998 (DOC 11 junio 1998, núm. 180), titulado “La política de medio ambiente en las ciudades y municipios” reconoce que el crecimiento económico impulsado por la movilidad sostenible está en relación con el objetivo de la mejora de la calidad de vida en las ciudades (p. 5). También el Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente de 2011, titulado en su edición española “Garantizar la calidad de vida en las ciudades de Europa. Afrontar los retos ambientales impulsados por cambios europeos y mundiales”, reconoce de manera expresa que muy vinculados con la calidad de vida en las ciudades están los problemas derivados de la movilidad (p. 3)

²⁷ Conforme se reconoce en el artículo 7.9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes puede hablarse de un derecho a la conversión de la ciudad marginal en ciudad de ciudadanía, “que implica el derecho de toda persona a habitar en zonas urbanas de calidad, con carácter de centralidad”. Vid. https://www2.world-governance.org/IMG/pdf_DUDHE.pdf

²⁸ Así, claramente, la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre el año europeo por unas ciudades más verdes (2019/2805(RSP)), reconoce como uno de los objetivos del año europeo 2022 por unas ciudades más verdes a “la movilidad peatonal y ciclista” (p. 8)

acceso universal al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida³⁰”. Un reconocimiento que igualmente es efectuado por la propia Comisión Europea a la hora de desarrollar un Plan de Acción para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. En ese Plan de acción se pretende promover no sólo una transición justa, sino el acceso a la formación y los servicios esenciales, “especialmente la energía, la movilidad y la vivienda para todos³¹”.

La ordenación de la movilidad urbana nace con el claro propósito de mejorar la calidad de vida urbana de los ciudadanos, de garantizar su accesibilidad, su seguridad, su salud y, en definitiva, su bienestar. Con esos visos, la movilidad urbana puede adjetivarse también como una movilidad “ciudadana” como quiera que el acento ha de ponerse, no tanto en los diferentes medios de transporte que facilitan o permiten el movimiento sino en los desplazamientos de las propias personas³² pasando a situar al ciudadano en el centro de las políticas públicas de movilidad. Esta realidad constituye uno de los aspectos primordiales de la movilidad urbana, a saber, la apuesta firme por el principio de accesibilidad universal³³ teniendo en cuenta las necesidades de movilidad de la ciudadanía. Porque la movilidad no sólo es transporte sino, y sobre todo, movimiento con desplazamiento para el acceso a bienes, servicios y personas.

A mayor abundamiento, el ejercicio del derecho a la movilidad posibilita a su vez una accesibilidad universal y equitativa que gana en una mayor cohesión y vertebración social y territorial³⁴, sobre todo para aquellas personas más vulnerables, desfavorecidas o pertenecientes a grupos de especial protección. Es aquí donde tampoco puede desconocerse el alcance que el derecho a la movilidad urbana y a la accesibilidad tienen sobre el equilibrio territorial.

En efecto, resulta incuestionable el impacto sobre el territorio de las decisiones afectantes a la movilidad, tanto en lo relativo a los servicios de transporte como a las

²⁹ Así lo enfatiza igualmente BOIX PALOP, A. Los desafíos internacionales de la regulación de la movilidad urbana y la nueva agenda urbana, en Fortes Martín, A. (dir). *Movilidad Urbana Sostenible y Acción Administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2019, p. 80

³⁰ Parágrafos 113 a 117 de la NUA

³¹ Vid. Comunicación de la Comisión Europea “Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos”. COM (2020) 562 final, de 17 de septiembre, p. 25

³² De forma indubitada, la Comisión Europea ha pasado a considerar que el nuevo enfoque de movilidad deja de centrarse en el medio de transporte ocupando el usuario (ciudadano) “un lugar cada vez más central dentro de un sistema de movilidad mucho más flexible e integrado”. Vid. Comunicación de la Comisión Europea “Una movilidad sostenible para Europa: segura, conectada y limpia”. COM (2018) 293 final, de 17 de mayo, p. 1

³³ De manera muy gráfica, vid. artículo 1 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de transportes y movilidad sostenible de Asturias; artículo 5.1 y 29.1 de la Ley 4/2017, de 27 de junio, de accesibilidad universal de Murcia; y artículo 5.1 de la Ley 8/2017, de 3 de agosto, de accesibilidad universal de Baleares

³⁴ Tal y como se reconoce en la Agenda Territorial de la UE 2020 “Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”, aprobada en Gödöllő en 2011, la accesibilidad justa y asequible, la información, y la movilidad resultan esenciales para la cohesión territorial (p. 10). Una versión de la Agenda Territorial de la UE 2020 disponible en: https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3C278D01-B44B-46B6-8EFE-4412454E018F/347021/Agenda_Territorial_Europea_2020.pdf

infraestructuras que la soportan. Por ello mismo y mediante la garantía de la ordenación del territorio³⁵ se debe asegurar el acceso al transporte de todos los ciudadanos cuando el derecho a la movilidad no pueda ser ejercido por sus propios medios, con especial incidencia en el caso de las zonas rurales o más despobladas. Extremo éste, el del equilibrio territorial, que conecta a su vez con la unidad de mercado. Porque, como resulta sabido, pese a que la unidad de mercado ya se mencionaba en el artículo 3.c) de la Ley 16/87, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres ahora resulta atemperado por la acción de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado en lo que supone poder disponer de un sistema de transporte único, eficiente, y competitivo al servicio de la economía de todos. Una unidad de mercado llamada a posibilitar la igualdad de condiciones en el ejercicio del derecho de la movilidad de modo que todas las personas disfruten de las mismas garantías de movilidad por todo el territorio nacional.

La movilidad urbana sólo tiene sentido (como conjunto de desplazamientos) porque posibilita el acceso (universal) a bienes y servicios en condiciones adecuadas o, lo que es lo mismo, la garantía, para cualquier ciudadano, de contar con la capacidad de desplazarse para acceder convenientemente a cualquier punto o destino de residencia, trabajo, asistencia sanitaria, de prestación de servicios, cultural, ocio, etc con independencia de si dispone o no de vehículo privado³⁶.

Sea como fuere, para hacer verdad los postulados de la accesibilidad en la movilidad, la misma requiere de unas condiciones de movilidad adecuadas, a saber, que todos los ciudadanos puedan desplazarse sin necesidad de contar con un vehículo propio y con independencia de sus recursos económicos y otras circunstancias personales, lo que se traduce, en última instancia, en la suficiente accesibilidad física y económica³⁷. Es así que toda la importancia se proyecta y radica, al mismo tiempo, en la movilidad personal en sí misma considerada, en los aspectos subjetivos de los movimientos realizados por los propios individuos, con sus diferentes motivaciones y necesidades para hacerlo; en el comportamiento de los ciudadanos y sus circunstancias³⁸, ya se trate de personas que

³⁵ Claramente, y de manera reciente, el artículo 6.4 de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia determina cómo “la ordenación del territorio debe facilitar, garantizar y mejorar la accesibilidad universal a los servicios públicos y los derechos ciudadanos, como el derecho a la vivienda, el empleo, la movilidad o un entorno saludable”

³⁶ Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el nº11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles” de Naciones Unidas plantea precisamente una meta nº2 por la que se postula que “De aquí a 2030, se deberá proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad”

³⁷ En el plano físico, la accesibilidad debe permitir que los distintos medios de desplazamiento estén próximos y cercanos a toda la población. Mientras que la accesibilidad económica supone que el acceso a la movilidad y al desplazamiento esté al alcance (económico) de toda la población sin que el nivel de renta sea un obstáculo para el acceso a bienes y servicios. No obstante, y como afirma GÓMEZ GARCÍA, M^a V. Una mirada sociológica a la movilidad sostenible: género y exclusión social, en Fortes Martín, A. (dir). *Movilidad Urbana Sostenible y Acción Administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*. Cizur Menor: Thomson Aranzadi, 2019, p. 508, “el nivel de renta es una de las principales variables que condicionan la forma de desplazarse de los ciudadanos”

³⁸ Se da paso así a un nuevo escenario desde el campo de la sociología, que no escapa al interés también para el Derecho, en el que la movilidad muta en “motilidad”. Esta motilidad se representa como la capacidad real (o potencial) de las personas de moverse espacialmente a partir de sus propias circunstancias individuales y de las de su entorno. Vid. GÓMEZ GARCÍA, Una mirada sociológica a la movilidad... op. cit. p. 501

viajan diariamente, gente de negocios, consumidores, clientes u otros individuos. Porque la verdadera dimensión social de la movilidad pasa por la movilidad de las personas. La movilidad urbana es ciudadana y es social porque atiende a la práctica social de desplazarse para facilitar el encuentro con los demás o para satisfacer las necesidades básicas.

Nos referimos a una movilidad “social”, por inclusiva, al albergar un elevado componente de equidad social³⁹ a la hora de garantizar el derecho a desplazarse de los ciudadanos, sobre todo los de los barrios más deprimidos o desfavorecidos de las ciudades⁴⁰, de forma que el acceso físico a los diferentes servicios (educación, sanidad, empleo, ocio, bienes) sea posible para todos ellos, en igualdad de oportunidades, con independencia de su status (motorizado o no) y de su situación geográfica y socioeconómica. Porque una movilidad cerrada o restringida y de todo punto excluyente, con prevalencia del desplazamiento motorizado a través del vehículo privado, es un factor indudable de exclusión (y de expulsión⁴¹) social, de desigualdad y de pobreza por lo que resulta obligado prestar especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños y las personas con discapacidad en el acceso (no desigual) a los bienes y servicios en la ciudad⁴². Y también a las personas de edad avanzada en su derecho a la movilidad⁴³ así como a todas las situaciones y realidades que propician y rodean el acompañamiento y el beneficio de nuestros mayores⁴⁴ detrás de las cuales se encuentran manifestaciones de

³⁹ Así se reconoce indubitadamente en la Comunicación de la Comisión Europea “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano”. COM 2004 (60 final), de 11 de febrero, p. 15. De igual modo, en el Libro Verde de la Comisión “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”. COM (2007) 551 final, de 25 de septiembre, se apunta que los aspectos sociales de la movilidad en las ciudades siguen representando un desafío al que hay que hacer frente dado que las personas con problemas de movilidad y las personas mayores esperan más y mejor movilidad. En definitiva, la movilidad social (personal) resulta fundamental para la autonomía de los ciudadanos (p. 15)

⁴⁰ Como se afirma en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007, “el desarrollo de un sistema de transporte público eficiente y asequible dará a los residentes de estos barrios las mismas oportunidades de acceso y movilidad que tienen otros ciudadanos; algo que están en su derecho de esperar”. Vid. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf

⁴¹ La ocupación física que supone el vehículo privado, tanto en su circulación como en su estacionamiento, provoca el desplazamiento de todos los demás usos urbanos que precisan de seguridad y tranquilidad y, en última instancia, “la expulsión del espacio urbano de los grupos vulnerables, ancianos, niños, enfermos, personas con movilidad o capacidad reducida”. Vid. Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información, publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en 2012, p. 45

⁴² Como se reconoce en la Carta Europea de los Derechos del Peatón, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 12 de octubre de 1988, “Los niños, los ancianos y los minusválidos tienen derecho a que la ciudad constituya un lugar de socialización y no de empeoramiento de su situación de debilidad”

⁴³ La Recomendación nº22 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento de 1982 pone de relieve la necesidad de tener en cuenta “la capacidad funcional de los ancianos para facilitarles un entorno adecuado y la movilidad y la comunicación mediante el suministro de medios de transporte adecuados”. Vid. https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/Plan_Viena_sobre_Envejecimiento_1982.pdf

⁴⁴ Es el caso del Programa *Age Friendly Cities* o Programa de Ciudades Amigables con la Gente Mayor bajo el auspicio de la OMS. Conforme destaca ARAGUÁS GALCERÁ, I. “El derecho a envejecer en la ciudad”, en AAVV. *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*. Comunicación presentada al XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Ibiza, 2020, p. 2, las ciudades amigables con la gente mayor son “aquéllas en las que sus políticas, servicios, entornos y estructuras proveen, sostienen y facilitan el denominado envejecimiento activo de las personas”. Y el transporte (movilidad) constituye uno de los extremos a tener en cuenta dentro de la “amigabilidad” de

movilidad tendentes a prestar servicio, apoyo y ayuda a estos colectivos vulnerables o desfavorecidos como es el caso de la llamada movilidad del cuidado⁴⁵. En este sentido, el Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información, publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en 2012 (p. 88) incluye el derecho a la ciudad de aquellos sectores de la ciudadanía caracterizados por su capacidad o movilidad disminuida. De modo que una ciudad de distancias reducidas y de baja velocidad de circulación, pensada prioritariamente para los peatones, facilita la integración de estos grupos de personas en los espacios urbanos.

Como fácilmente se colige de lo anterior, resulta primordial dar respuesta a las situaciones de pobreza en la movilidad como quiera que un reparto desigual de la riqueza es fuente de vulnerabilidad en los desplazamientos⁴⁶. En este mismo sentido, la Comisión Europea⁴⁷ ha alertado recientemente de la necesidad de una movilidad asequible, accesible y equitativa ya que “mientras que el mercado único del transporte ha incrementado la conectividad, la movilidad sigue siendo cara para las personas con bajo nivel de renta disponible y no es suficientemente accesible para las personas con discapacidad o movilidad reducida ni para las que tienen escasa alfabetización informática”. Porque de igual forma que se ha abordado en otros ámbitos, como la pobreza energética, la movilidad es un derecho de todos, no limitado ni reconocido únicamente a los ciudadanos más favorecidos que puedan permitirse ciertas fórmulas para sus desplazamientos.

En definitiva, la movilidad urbana es y tiene sentido cuando es capaz de propiciar territorios urbanos más saludables, sostenibles, acogedores y, en definitiva, viables⁴⁸. Ciudades más convenientes para la ciudadanía y que, también a nuestro juicio, se representan normativamente como modelos urbanos de “ciudades cuidadoras⁴⁹”, por y para los ciudadanos, donde el espacio urbano, la accesibilidad, la seguridad, el equipamiento, el diseño de las viviendas y la propia movilidad estén realmente en función de las personas y la vida cotidiana.

una ciudad como quiera que, “un transporte público accesible, en términos físicos y también económicos, se considera un factor clave para el envejecimiento activo; ya que la habilidad de trasladarse por la ciudad determina la participación social y cívica y el acceso a los servicios comunitarios y de salud” (ARAGUÁS GALCERÁ, “El derecho a envejecer... op. cit. p. 7)

⁴⁵ Por movilidad del cuidado se entiende los “desplazamientos realizados por personas adultas para el cuidado de otras y el funcionamiento y mantenimiento del hogar”. Vid. artículo 3.n) de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de transportes y movilidad sostenible de Asturias

⁴⁶ La llamada “pobreza de conexión” o “pobreza de conectividad” a la que se refiere gráficamente GÓMEZ GARCÍA, Una mirada sociológica a la movilidad... op. cit, p. 510

⁴⁷ En su Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro. COM (2020) 789 final, de 9 de diciembre, p. 24

⁴⁸ El apartado I.9 de la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad (Carta de Aalborg, de 27 de mayo de 1994) señala explícitamente que “...es indispensable para una ciudad viable reducir la movilidad forzada y dejar de fomentar el uso innecesario de los vehículos motorizados”. Vid. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/BEBD328B-4E33-417A-B8D7-EAE6A659147B/128912/19940527_CartaDeAalborg.pdf. En términos muy similares, cfr. el artículo 3.3.e) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco por lo que se refiere a la reducción del uso forzado e innecesario de los vehículos motorizados

⁴⁹ De forma clara, y expresando literalmente el concepto de ciudad cuidadora, vid. artículo 13 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia en la redacción dada por la modificación operada por la Ley 1/2019, de 5 de febrero

IV. La gestión y participación “ciudadana” de la movilidad en el territorio urbano.

En los últimos tiempos ha emergido con fuerza un nuevo tipo de ciudadano que no posee o, aún poseyéndolo, no utiliza (tanto) el vehículo privado en sus desplazamientos diarios. Una nueva forma de ciudadanía, más implicada y concienciada ambientalmente si cabe, que, por razones de tiempo, de ocio, o incluso de diversión, se sirve de medios personales o compartidos de movilidad como scooters, bicicletas, patinetes, e incluso vehículos automóviles eléctricos. Usuarios en las ciudades de modos más cómodos y ágiles de desplazamiento unipersonal que han cristalizado, incluso, en una nueva forma de movilidad -la llamada “micromovilidad”-. Esta realidad constituye un paso importante en pos de la movilidad sostenible pero para hacerla verdad deben arraigar los cambios en la conducta ciudadana, de construir y hacer ciudad a partir de la presencia activa de los ciudadanos en las calles, a través de comunidades ciudadanas de movilidad a la hora de desplazarse de forma ambientalmente responsable.

El derecho a la ciudad permite también la representación de un auténtico derecho democrático al promover y posibilitar la implicación directa y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan al entorno urbano⁵⁰. Una forma de representar el ejercicio pleno de la gobernanza urbana a través de la gestión democrática de y en la ciudad⁵¹, como manifestación última de una “democracia urbana de proximidad⁵²”. De hecho, tal y como recoge la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat⁵³) son tres los elementos que componen el llamado derecho a la ciudad. En primer término, un elemento jurídico relacionado con los derechos humanos que garantiza el pleno ejercicio de la ciudadanía y el bienestar de las personas (individual y colectivamente). En segundo lugar, un elemento institucional formado por los derechos dirigidos a garantizar la participación ciudadana en los asuntos urbanos de cara a la llamada gestión democrática de la ciudad. Y, finalmente, y como tercer elemento, una dimensión socio-ambiental dirigida a lograr la sostenibilidad ambiental y la justicia social en las ciudades. Pues bien, es ese segundo elemento institucional relativo a la participación ciudadana el que centra ahora nuestro interés.

La sensibilidad urbana (y urbanística) por la participación ciudadana es creciente como quiera que “(p)arece que empieza a tomarse conciencia de que no puede entenderse la ciudad sin la ciudadanía, que la forma en que se construyen las ciudades determina la forma de ser y de estar de las personas, así como las pautas de relación comunitaria entre sus residentes⁵⁴”. Y la movilidad, desenvolviéndose en el ámbito urbano de la ciudad, debe posibilitar también la participación de los ciudadanos para adoptar cambios

⁵⁰ Vid. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, “El derecho... op. cit. p. 98

⁵¹ Porque, como se recoge en el artículo 5 de la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal de 2006, la participación de los ciudadanos en los asuntos municipales contribuye “a reforzar un sentimiento de pertenencia a la ciudad y a promover una ciudadanía activa”. Vid. <https://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/CARTA-DE-DERECHO-Y-RESPONSABILIDADES.PDF>

⁵² Vid. GARCÍA MORALES, V. Y. “Derecho a la ciudad y planeamiento urbanístico municipal”, en *Anuario de Derecho Municipal 2019*, nº13, 2020, p. 140

⁵³ Vid. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-human-settlements-programme/>

⁵⁴ Vid. ALONSO IBÁÑEZ, M^a R. Marco jurídico para el urbanismo social y participativo, en Gifreu Font, J; Bassols Coma, M; Menéndez Rexach, A (dirs). *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: INAP, 2016, p. 190

sistémicos en sus formas de desplazamiento. Resulta, así pues, fundamental la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan precisamente a la propia movilidad de las personas.

La Exposición de Motivos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (LES) apunta a la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad como uno de los principios básicos de la política de movilidad sostenible dentro del Capítulo III del Título III. A mayor abundamiento, el artículo 99 LES establece un mandato conforme al cual “en el ámbito de sus competencias, las Administraciones Públicas promoverán políticas de movilidad sostenible que respeten los siguientes principios: b) la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas”.

En línea con esta prescripción, la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible, Conectada 2030 ha puesto en marcha el llamado “Diálogo abierto de movilidad⁵⁵” donde, más allá de las fórmulas tradicionales de participación de los ciudadanos, se busca la implicación efectiva de estos en las decisiones de movilidad de forma que tengan el medio de poner de manifiesto sus necesidades reales de movilidad. Una Estrategia alineada, además, con los pilares del llamado Gobierno Abierto vertebrado por la gobernanza y la participación en los asuntos públicos.

Sobre la base de estos presupuestos, la gestión “ciudadana” de la movilidad en el territorio urbano postula una participación más dinámica del ciudadano como un elemento más de la ciudad, en tanto que agente de cambio⁵⁶, donde la participación ciudadana pasa a erigirse en principio vertebrador de la propia gestión ambiental urbana de la ciudad. Así lo viene a recoger la Exposición de Motivos de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura al enfatizar cómo “el empoderamiento de la ciudadanía debe ser irreversible, la participación social de la población como elemento enriquecedor e imprescindible en la definición de nuestros modelos urbanos y en su gestión responsable”.

La gestión ciudadana de la movilidad urbana constituye un “brazo”, una prolongación, de la misma gestión urbana de la sostenibilidad. Claramente, la Carta de Aalborg de 1994 de Ciudades europeas hacia la sostenibilidad garantiza “a todos los ciudadanos y grupos interesados que puedan participar en los procesos locales de toma de decisiones” de cara a “alcanzar un planteamiento ecosistemático de la gestión urbana”. También la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007 reconoce expresamente cómo “una política integrada de desarrollo urbano implica la participación de actores ajenos a la administración y permite a los ciudadanos desempeñar un papel activo a la hora de conformar su entorno más próximo”. Así como, finalmente, el Informe del Grupo de Expertos sobre el Medio Ambiente Urbano “Ciudades Europeas Sostenibles” para la Comisión Europea⁵⁷ donde se señala que “el desarrollo sostenible implica tomar importantes decisiones entre objetivos en conflicto y grandes cambios en el modo de

⁵⁵ Vid. <https://esmovilidad.mitma.es/dialogo-abierto-de-movilidad>

⁵⁶ Conforme recrea CANTÓ LÓPEZ, M^a T. Administración Pública y participación activa del ciudadano en la gestión de la ciudad inteligente, en Piñar Mañas, J.L. (dir). *Smart Cities. Derecho y técnica para una ciudad más habitable*. Madrid: Reus, 2017, p. 49, los ciudadanos son agentes de cambio, ya sea individual o colectivamente, llamados a “desempeñar un papel activo en la construcción de la ciudad, involucrarse en la planificación urbana y en la calidad ambiental de las zonas”

⁵⁷ Bruselas, marzo de 1996 (ES/11/96/01490001.P00)

vida de las comunidades, por lo que no puede imponerse desde arriba, sino que tiene que lograrse con la participación de los ciudadanos”.

En el caso de la legislación específica en materia de movilidad se comienza a reconocer también, siquiera tímidamente, el alcance de la participación ciudadana en esta concreta materia. Y esta forma de hacerse visible la participación ciudadana en la movilidad urbana se configura, a nuestro modo de ver, bajo un doble prisma, a saber, tanto a nivel principal como a través de la participación “orgánica” ciudadana.

Mediante la primera de las dos posibilidades apuntadas, la gestión ciudadana directa se reconoce como principio vertebrador de la política de movilidad urbana, bien apelando a “la implicación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas”, como recoge el artículo 2.e) de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de Cataluña; bien reconociendo “la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas”, conforme recrea el artículo 2.2.e) de la Ley 6/2011, de 1 abril, de movilidad de Valencia⁵⁸. E, incluso, como una fórmula mixta de ambas, “la implicación de la ciudadanía mediante la participación social en la toma de decisiones en materia de transportes y movilidad”, como postula el artículo 2.h) y 181.c) de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de Baleares.

Por otra parte, y en el plano de la participación “orgánica” ciudadana, son cada vez más variadas y crecientes las posibilidades de presencia física ciudadana en estructuras decisionales en materia de movilidad urbana. Comenzando desde una vertiente más general, no pueden pasarse por alto las posibilidades ofrecidas por el Consejo Social de la Ciudad recogido en el artículo 131 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LrBRL) para los municipios de gran población del Título X. Concretamente, el apartado 2 del artículo 131 LrBRL dispone que corresponde al Consejo Social de la Ciudad, “además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos”. De modo que, aunque no se mencione explícitamente, también deben entenderse en el radio de acción de la planificación estratégica de la ciudad las cuestiones propias de la movilidad urbana. De manera aún general pero atendiendo ya a la perspectiva de la sostenibilidad y el medio ambiente se puede considerar el escenario posibilitado por el Consejo Asesor de Medio Ambiente, creado por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Concretamente, el artículo 19.1 de esta disposición refiere que nos encontramos en presencia de un órgano colegiado que tiene por objeto la participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible. Pese a que entre sus funciones no se menciona de manera expresa la movilidad urbana sí que puede entenderse, siquiera sea de forma tangencial, en el paraguas que representa el desarrollo sostenible y el medio ambiente. También, en esta misma línea, el Consejo de Desarrollo Sostenible, creado por la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, se articula como un órgano colegiado para la participación de la sociedad civil desde la pluralidad de las organizaciones sociales, económicas, medioambientales y culturales de nuestro país. Entre sus funciones, el artículo 2.d) de la Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por

⁵⁸ Que pasa a consagrar dicha participación como derecho ciudadano plenamente formalizado en su artículo 16.1.g) y 17

la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible, reconoce la relativa a “impulsar el diálogo y coordinación entre todos los agentes sociales, económicos, medioambientales y culturales para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵⁹”.

Pero, sin duda, es la legislación en materia de movilidad la que contempla la inserción ciudadana en las estructuras organizativas en una suerte de participación orgánica de la movilidad. En este sentido, un buen ejemplo de ello es el previsto por el artículo 21 de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de movilidad de Cataluña conforme al cual se crea el Consejo Catalán de la Movilidad como “órgano consultivo, asesor y de concertación y participación de las Administraciones, organismos, corporaciones, entidades y sectores sociales vinculados a la movilidad”. Este Consejo, adscrito al Departamento competente en materia de infraestructuras de movilidad y servicios de transporte, debe garantizar en su composición la debida presencia y participación de las entidades cívicas y sociales. Y hasta tal punto es relevante el protagonismo de los ciudadanos⁶⁰ que, entre las funciones del Consejo Catalán de la Movilidad (artículo 22.a), se encuentra “proponer acciones para el estudio de la movilidad y de la demanda de servicios de transporte por parte de los ciudadanos” así como “evaluar las acciones tomadas en materia de organización de la movilidad de personas”.

En la misma línea cabe citar también el Consejo de la Movilidad de Asturias como “órgano superior de participación, asesoramiento, consulta y debate sectorial en los asuntos que afecten al funcionamiento del sistema de transportes en sus diferentes modos y a la movilidad en el Principado de Asturias⁶¹”.

Igualmente, el caso de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de Valencia que crea (artículo 20) el Foro de la Movilidad de la Comunidad Valenciana⁶², como órgano de participación ciudadana en materia de movilidad⁶³, “con el objeto de analizar la evolución de la movilidad y en particular el grado de avance en relación con los objetivos planteados en esta Ley, así como informar los diversos instrumentos en ella previstos y promover las acciones adicionales que se estimen convenientes en relación con dichos objetivos”.

Y, finalmente, el (fallido) Anteproyecto de Ley andaluza de movilidad sostenible que contempla en su artículo 8 la creación del Observatorio Andaluz de la Movilidad

⁵⁹ Recuérdese que el ODS nº11 “Ciudades y Comunidades Sostenibles” incorpora una meta 2 relativa, justamente, a la movilidad urbana sostenible

⁶⁰ También se contempla la eventual presencia y participación de ciudadanos en los Consejos territoriales de la movilidad que puedan llegar a constituirse al amparo del artículo 23.1 de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de movilidad de Cataluña

⁶¹ Vid. artículo 25.1 y 30.1 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de transportes y movilidad sostenible de Asturias

⁶² De manera tangencial, también en la Comunidad Valenciana, se puede mencionar la Orden 5/2020, de 17 de julio, por la que se crea el Consell de participación ciudadana sobre hábitat sostenible. Pese a que no se trata de un órgano de participación en materia de movilidad urbana es de resaltar la preocupación por conformar un entorno habitacional “con menos polución, con una movilidad más eficiente, con más calidad en sus espacios públicos...” a la hora de presidir la línea de actuación de este Consell de participación en materia de hábitat sostenible

⁶³ Que integra, entre otros, a asociaciones de consumidores y usuarios, otros actores sociales y económicos relevantes en relación con la movilidad, como es el caso, por lo que se refiere concretamente a los ciudadanos, a las asociaciones de personas con movilidad reducida

Sostenible⁶⁴. Este Observatorio, adscrito a la Consejería competente en materia de movilidad, constituye un órgano de participación⁶⁵ administrativa y social en materia de movilidad sostenible, no sólo de las Administraciones públicas, sino también de las organizaciones sociales, sindicales, empresariales, ecologistas, de personas consumidoras y usuarias, de personas que se desplazan a pie, usuarios de bicicletas y personas con discapacidad, entre otras.

V. Valoración final.

La AUE de 2019 ha señalado, entre los principales retos de la sostenibilidad del modelo urbanístico español, los cambios demográficos y la despoblación, la movilidad en la ciudad, pasando por el metabolismo urbano y también las cuestiones de gobernanza.

La movilidad urbana constituye un escenario ideal para posibilitar la gobernanza ciudadana en el territorio urbano. La movilidad urbana posibilita no sólo la participación de los ciudadanos en la ciudad sino también de su gobierno, de la forma de dirigir el modo de desplazarse. La recuperación por el ciudadano del espacio urbano, dominado hasta el momento por el vehículo privado, constituye una muestra más del alcance actual y evolucionado del derecho a la ciudad. Frente a la dispersión en el territorio urbano de las actividades, que se ha visto propiciada por el modelo dominante de movilidad motorizada con degradación de la habitabilidad de los ciudadanos y restricción de sus posibilidades de acceso a esa forma de movilidad, el derecho a la ciudad está llamado a democratizar los desplazamientos urbanos, cuestión ésta de trascendental importancia social, como quiera que la movilidad cotidiana, en condiciones sostenibles, la pueden desarrollar todos los ciudadanos, sin distinción.

La movilidad urbana vertebra a la ciudadanía en el espacio urbano democratizando el posicionamiento ciudadano en el gobierno del territorio urbano haciéndolo más próximo y cercano. La corresponsabilidad de los ciudadanos a la hora de tomar conciencia de las posibilidades que el territorio urbano pone a su alcance para acceder a los bienes y servicios esenciales abre las puertas a una suerte de gobernanza ciudadana de la movilidad donde el papel activo de los ciudadanos a la hora de manifestar cómo quieren llevar a cabo sus desplazamientos puede conducir a una nueva forma de “hacer ciudad”. Y no sólo eso sino a una representación plenamente formalizada del derecho a la ciudad, en su estructuración institucional como participación social y ciudadana en todas las decisiones afectantes al modo de desplazarse, cada vez más firmemente asentada en las estructuras orgánicas en las que esta desbordante realidad urbana que constituye la movilidad ha conseguido hacerse un espacio. Con todo, la suma de movilidad y sociabilidad arroja necesariamente como resultado último un “cóctel” participativo y garantista en el que la conectividad, accesibilidad y proximidad emergen como el auténtico *core* de la nueva gobernanza ciudadana de los territorios urbanos.

⁶⁴ Aunque, realmente, el Observatorio Andaluz de Movilidad ya estaba previsto con anterioridad en la derogada Orden, de 13 de mayo de 2010, de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Andalucía y en el Decreto 132/2014, de 16 de septiembre, por el que se crea el Observatorio andaluz de la movilidad sostenible y la logística

⁶⁵ En el caso del Observatorio Catalán de la Movilidad que contempla el artículo 14 de la Ley 9/2003, de 13 de junio, de movilidad de Cataluña, y a diferencia del Observatorio andaluz al que aludimos en el texto principal, no hablamos, propiamente como tal, de un órgano de participación ciudadana sino de un mero instrumento de recogida y difusión de la información más relevante en materia de movilidad