

ponsabilidad vendría predeterminada en abstracto en función del tipo de distribución competencial correspondiente a la materia competencial en la que tendría que encuadrarse la directiva (M. AZPITARTE SÁNCHEZ). De acuerdo con este planteamiento, que no deja de presentar algunos problemas, el reparto podría reflejar con menor fidelidad la responsabilidad de cada ente en el incumplimiento declarado, pero contribuiría a fijar, también en este contexto, el criterio constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Este volumen es el resultado de un proyecto de investigación financiado por el Institut d'Estudis Autònoms en el marco de una convocatoria competitiva y, tal y como se deriva de lo expuesto, su contenido es de la máxima actualidad y relevancia, tanto desde el punto de vista de su contribución al esclarecimiento de las diversas cuestiones teóricas que subyacen a la transposición de directivas en el Estado autonómico, como desde la perspectiva de las propuestas y soluciones concretas que en él se realizan.

Luis ARROYO JIMÉNEZ  
Universidad de Castilla-  
La Mancha

BOIX PALOP, Andrés, y MARZAL RAGA, Reyes (eds.): *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València, 2014, 252 págs.

El crecimiento que han experimentado nuestras ciudades en el

marco de una planificación urbanística sustancialmente mejorable, la generalización del vehículo privado como medio de transporte, las dificultades a las que se enfrentan diariamente los ciudadanos a la hora de transitar por unas calzadas cada vez más congestionadas y la proliferación, como alternativa, de nuevas formas de desplazamiento han desembocado en una mayor preocupación social, y académica, por la movilidad. En el presente marco aparece esta obra colectiva que aproxima transversalmente al lector a la movilidad urbana sostenible; una materia vidriosa cuyas fronteras deben quedar bien delimitadas antes de abordar una reforma normativa que palie los problemas propios del actual modelo de ciudad.

Desde finales del siglo XIX, los poderes públicos, lejos de permanecer indiferentes ante los crecientes problemas de movilidad, han adoptado una política activa orientada decididamente a la adaptación de la ciudad al automóvil, tal y como pone de relieve Joan OLMOS. Sin embargo, los ciudadanos somos cada vez más conscientes de que la perpetuación de las disfunciones económicas y medioambientales propias de este escenario deviene insostenible. Complicaciones que abarcan desde la polución del aire y altos niveles de ruido hasta el incremento de la factura energética en un país marcadamente dependiente.

Hasta fechas recientes, las políticas de movilidad se han valorado exclusivamente en términos de accesibilidad. Frente a ello, los autores no tratan solo de diseñar unos núcleos urbanos más accesibles, sino que trazan el modo concreto en el que debe materializarse este principio de accesibilidad. Es decir, siendo el fin

que se persigue la accesibilidad a los centros de trabajo, los servicios públicos o los espacios verdes, la herramienta propuesta es la adopción de una serie de políticas en materia de movilidad y, dentro de esta categoría, serán preferibles aquellas decisiones que en mayor medida coadyuven a paliar los problemas que, a título de ejemplo, acaban de ser enumerados. En esta línea, es interesante la distinción realizada por Vicent TORRES respecto a fines y medios; respecto a accesibilidad y movilidad. Joan SUBIRATS, poniendo de relieve que la dimensión del problema es mucho más amplia, se detiene en la iniciativa «Ciudades en transición», que pretende dar respuestas resilientes a problemas ambientales, energéticos y económicos.

Aun siendo cada vez mayor el consenso respecto a la incorporación de una perspectiva sostenible al debate político sobre la movilidad, y a pesar de que, como señala Enrique GUILLÉN, a la Constitución no le es indiferente el modelo que al respecto se establezca legalmente, su traslación a la esfera jurídica exige cautela; pues no es pequeño el riesgo que corremos de alterar el nombre de las cosas sin modificar en dicho sentido la realidad regulada. Un Derecho útil exige huir de la hiperinflación legislativa que provoca la elaboración de normas huecas de imposible aplicación efectiva para el operador jurídico.

Las materias potencialmente afectadas son muy diversas y cuentan a día de hoy con su propia regulación sectorial —medio ambiente, urbanismo, tráfico...—. Varios autores ponen de relieve cómo la correcta implementación de políticas que promuevan, *de facto*, una movilidad más sostenible en nuestras ciu-

dades exigiría una cuidada técnica legislativa que incidiese puntualmente en la normativa sectorial específica ya existente. Por ejemplo, desde el momento que más de un tercio de los desplazamientos tiene carácter laboral, resulta evidente la implicación del Derecho del Trabajo. José María GOERLICH desentraña las amplias posibilidades que ofrece la normativa laboral, donde cabe tanto el impulso de medidas dirigidas a la eliminación de desplazamientos innecesarios como aquellas que pretenden acotar los que no puedan eliminarse. El pago de un importe por kilómetro recorrido en bicicleta hasta el centro de trabajo no ha sido explorado todavía en España.

Sea para acometer una nueva regulación o para modificar aspectos puntuales de las ya existentes, hay que atender previamente al reparto competencial diseñado en esta materia. Enrique GUILLÉN, Elisa MOREU, Eloísa CARBONELL y, en relación con la Ley de Movilidad de la Comunidad Valenciana (LVM), Andrés BOIX tratan esta cuestión en sus respectivos capítulos. Mientras que la pugna competencial entre Estado y CC.AA no ha tenido aún lugar, quizás atendiendo al incipiente y limitado desarrollo autonómico de la materia, la mayor conflictividad jurídica se ha dado entre el Estado y las entidades locales.

Ningún Estatuto de tercera generación, con cierta salvedad en el caso del andaluz, recoge la «movilidad sostenible» entre sus competencias, por lo que no ha tenido oportunidad el máximo intérprete de la Constitución de pronunciarse sobre su constitucionalidad y delimitación estatutaria. Con un dudoso soporte en el artículo 49.1.15 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valen-

ciana, en materia de transporte, tampoco ha sido objeto de recurso la LVM, pues, como señala Boix, pese a una aparente pretensión de generalidad, el legislador autonómico no ha sido ambicioso en su regulación.

En relación a la distribución de competencias entre el Estado y los municipios, la mayor pugna ha tenido lugar por la regulación que diferentes ordenanzas municipales han realizado respecto al uso de la bicicleta en ciudad, reconociendo con más o menos restricciones la circulación de las mismas por las aceras, la posibilidad de aparcarlas en árboles o elementos del mobiliario urbano, la circulación en contrasentido o, por ejemplo, a una velocidad muy reducida por calzada. Ello ha dado lugar a seis pronunciamientos del Tribunal Supremo entre 2010 y 2014, siendo el último de ellos, respecto a la Ordenanza de Zaragoza, la STS de 10 de abril de 2014. Aunque en sus fallos anteriores el Tribunal Supremo interpretó con flexibilidad la norma estatal, tras dicha Sentencia, que descansa en una rigurosa aplicación del método lógico deductivo y que plantea serios problemas de aplicabilidad, cabe apreciar un brusco giro jurisprudencial, a pesar de que el propio Tribunal niegue contradecirse con sus pronunciamientos anteriores.

Francisco BASTIDA, favorable a una mayor elasticidad hermenéutica, aboga por la toma en consideración del principio de trato normativo preferente de la bicicleta. Ello implicaría, en primer lugar, su consideración como vehículo, sin que como tal pueda ser ignorada a nivel normativo ni el ciclista ser considerado un estorbo en la vía. Pero, además, por contribuir indudablemente a la consecución de unos objetivos sociales

positivos, debería ser caracterizada como un vehículo singular merecedor de una especial protección.

En relación a la circulación de bicicletas por aceras y zonas peatonales los problemas son inevitables, pues siendo municipal la competencia para establecer qué zonas quedan prohibidas al tráfico rodado, como titulares del dominio público urbano, estas entidades no pueden decidir cuestiones sustantivas sobre la circulación de bicicletas si se interpreta ampliamente el artículo 149.1.21 CE. Considerando que el precepto se ciñe a los vehículos a motor, propone Elisa MOREU desgajar la bicicleta como medio de transporte urbano de la normativa estatal, exceptuándose aquellas cuestiones que afecten directamente al tráfico de vehículos motorizados. En esta línea, GUILLÉN rechaza la interpretación extensiva realizada del artículo 149.1.21 en la STC 203/1992 (FJ 2).

A pesar de que las corporaciones locales son mejores concededoras de las características de sus vías a la hora de diseñar políticas de movilidad, las últimas decisiones estatales caminan de forma diametralmente opuesta a la deslegalización de la materia. Así lo ponen de manifiesto las reformas de la Ley sobre Tráfico operadas por Ley 18/2009 —respecto al estacionamiento en aceras de bicicletas— o Ley 6/2014 —que atañe al uso de casco ciclista en vía urbana—. Y en esta línea camina también la inminente aprobación de un nuevo Reglamento General de Circulación, que, aun criticable desde el punto de vista competencial, sí incorpora medidas sustantivas que deben valorarse positivamente. Entre ellas destaca la autorización a los ciclos para circular por debajo de los límites mí-

nimos de velocidad y la conversión en «calles 30» de todas las vías con un solo sentido de circulación o con un carril por sentido. Se trata de previsiones que favorecen una conducción más uniforme, tal y como pone de manifiesto Joan OLMOS al destacar que la velocidad media en ciudad difícilmente llega a día de hoy a los 20 km/h. Teniendo ello en cuenta, sorprende el reciente dictamen del Consejo de Estado en el que advierte de un posible colapso de las ciudades de mantenerse esta modificación normativa. La reforma es oportuna al evitar que las bicicletas sean expulsadas de la acera por ser un vehículo y de la calzada por circular despacio.

Regresando a una perspectiva más amplia de la movilidad sostenible, cabe preguntarse por las herramientas con las que cuentan los poderes públicos para implementar políticas que la favorezcan. Elisa MOREU, consciente tanto del efecto limitado que tienen los consejos dirigidos a los ciudadanos como de la baja rentabilidad política que proporciona el establecimiento de sanciones, propone alcanzar un equilibrio entre ambos a la hora de planificar la acción administrativa en esta materia. Siguiendo esta línea, Michael FEHLING analiza las medidas de estímulo, positivo y negativo, desarrolladas en Reino Unido, Alemania y Francia.

Entre las medidas de carácter negativo destaca el peaje urbano de *Central London*, introducido en 2003. Sin embargo, si se presta atención al caso español, Andrés BOIX, señalando una de las limitaciones de la LVM, pone de manifiesto cómo la falta de previsión en la norma de un sistema con rango legal de gravámenes o peajes urbanos impide

su establecimiento por parte de los municipios valencianos que desearan aplicarlos. La restricción al tráfico en determinadas zonas del casco urbano, sin la posibilidad de abonar un peaje para acceder a las mismas, también ha sido problemática. Jurídicamente, los tribunales han sido erráticos a la hora de pronunciarse sobre la legalidad de estas zonas previstas en diferentes ordenanzas. La legalidad de las sevillanas Zonas de Acceso Restringido (STSJ Andalucía de 20 de noviembre de 2008, FJ 9) contrasta con la declarada nulidad de las Zonas Residenciales reguladas en la Ordenanza zaragozana (STSJ Aragón de 17 de febrero de 2012, FFJJ. 4 y 5). Políticamente, su establecimiento no suele ser apoyado por asociaciones de comerciantes, provocando, por ejemplo, que el Ayuntamiento de Madrid, pese a un primer intento, haya desistido de abordar una ampliación de su Área de Prioridad Residencial.

Entre los estímulos positivos, FEHLING destaca los relacionados con la promoción de vehículos eléctricos, tanto privados como de servicio público. Aboga por el empleo de la subvención como técnica de fomento y considera deseable un Derecho europeo de contratos orientado a la promoción de aquellos servicios ambientalmente más respetuosos. También hace alusión BOIX a las medidas incentivadoras reguladas en la LVM, aunque cabría puntualizar que, a excepción de contadas previsiones, es más correcto dar a las restantes la consideración de medidas y directrices de *softlaw*.

La obra finaliza con un estudio pormenorizado de la novedosa norma valenciana. Reyes MARZAL estudia detalladamente, por un lado, los

derechos y deberes que la LVM reconoce e impone a todos los ciudadanos, y las obligaciones que asumen tanto los prestadores de servicios como los usuarios de los medios de transporte. Por otro lado, nos acerca a los diferentes sistemas de planificación que recoge la norma. Diego ORTEGA, dentro de la técnica planificadora, pone énfasis en los problemas que se suscitaron durante el proceso de elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible de la ciudad de Valencia. Cierra la obra una propuesta de David ESTAL en pro de la creación de una Concejalía de Movilidad en Valencia, siguiendo el modelo de otros municipios.

En definitiva, nos encontramos en materia de movilidad sostenible con normas que, por su amplitud o vaguedad, queda desvirtuada la potencial transformación de la realidad regulada que persiguen. Normas que, por su lejanía, no son capaces de dar una respuesta tan precisa como merecen los problemas sociales. Y normas, por último, que, a pesar de su concreción, no son ni idóneas, ni imprescindibles, ni proporcionales *strictu sensu* para resolver los problemas que pretenden, tal y como pone de relieve BASTIDA respecto a la novedosa regulación sobre el uso del casco ciclista en vía urbana —obligatorio para menores de dieciséis y reglamentariamente extensible para mayores—. Sin dudar de la importancia de la sostenibilidad a la hora de abordar la movilidad como materia, puede que, desde el mundo jurídico, por exceso o por defecto según los casos, no estemos enfocando bien el problema. De ahí la importancia de la obra como guía para canalizar adecuadamente a través del Derecho, en los niveles de poder que corresponda,

un cambio imprescindible en las políticas de movilidad.

Pablo GUERRERO VÁZQUEZ  
Universidad de Zaragoza

BUENO ARMIJO, Antonio: *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, 149 págs.

Antonio BUENO ARMIJO pone de manifiesto su buen hacer en esta monografía sobre *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*. Se trata, según explica el mismo autor en la presentación, de la adaptación del primer capítulo de su tesis doctoral, sobre *Las subvenciones de la política agrícola común. Régimen jurídico de la recuperación de las ayudas agrícolas comunitarias*. La tesis, dirigida por los profesores Manuel REBOLLO PUIG y Manuel IZQUIERDO CARRASCO, fue defendida en 2010 en la Universidad de Córdoba, y fue galardonada con el XIV Premio Blas Infante de Investigación sobre Administración Pública, concedido por el Instituto Andaluz de Administración Pública\*. Vaya por delante, pues, este sello de calidad que avala el trabajo de tesis de BUENO y, por extensión, de la monografía objeto de recensión.

Destaca, de entrada, que la obra haya sido publicada por el Departamento

\* El mismo Instituto Andaluz de Administración Pública publicó el trabajo de tesis doctoral en 2011, bajo el título *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea. Especial referencia a las ayudas de la política agrícola común*.