

RECENSIÓN DE *Desafíos regulatorios de la movilidad sostenible y su digitalización*. ESPAÑA
PÉREZ, J.A., THOMSON REUTERS ARANZADI, PAMPLONA 2022, 432 PP. ISBN: 9788411253482.

Carmen María Ávila Rodríguez
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga
cmavila@uma.es

Desafíos regulatorios de la movilidad sostenible y su digitalización es el título de la excelente monografía que ha escrito José Alberto España Pérez, como resultado de su tesis doctoral que obtuvo la calificación de sobresaliente *cum laude* y fue defendida ante una Comisión formada por el Dr. Fernando López Ramón, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza (Presidente), el Dr. José Francisco Alenza García, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra (vocal) y la Dra. Maribel Canto López, Associate Professor, School of Law de la Universidad de Leicester de Reino Unido (Secretaria). Su tesis, con mención internacional, fue dirigida por la Dr. Isabel González Ríos, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga y ha sido uno de los resultados del proyecto de investigación I+D+I en el marco del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 con referencia UMA20-FEDERJA-014 y titulado “Situación actual y retos de futuro en la regulación de la movilidad sostenible en Andalucía (transporte marítimo, aéreo, terrestre y movilidad urbana) Su papel en la transición energética”.

La obra, que presenta una enorme actualidad, analiza, con una valiosa claridad expositiva, los principales desafíos del transporte y la movilidad desde el ámbito jurídico-administrativo para conseguir un sistema más sostenible que ayude a descarbonizar el sector y reducir las emisiones contaminantes, a la vez que se logran desplazamientos más seguros, cómodos y conectados, es decir, se asienta, con buen criterio, sobre dos ejes principales: la transición verde y la transición digital. Con respecto al primer eje (transición verde), el Dr. España Pérez ofrece una exhaustiva y detallada exposición de los numerosos planes y estrategias, tanto a nivel internacional como comunitario e interno, que han visto la luz con la intención de conseguir unos desplazamientos más eficientes y ecológicos, a la par que digitalizados. A partir de ahí, se concita el marco normativo existente para lograr desplazamientos más respetuosos con el medioambiente, desde el punto de vista de la aplicación de las tecnologías al sector y de la eficiencia energética en aras de la descarbonización de los medios de transportes. Este análisis, conduce al autor inevitablemente al estudio de la planificación de las redes de transporte y su incidencia en la movilidad sostenible, así como, la gestión del dominio público viario por las Entidades locales en pos de la sostenibilidad de los desplazamientos urbanos. En relación con el segundo eje (transición digital), con el rigor que caracteriza la obra, se aborda el estudio de los diferentes instrumentos planificadores que inciden en la digitalización del transporte y la movilidad, ya sea directa o indirectamente. En este sentido, el autor pone de manifiesto que para lograr un sistema de movilidad inteligente y conectado será necesario el despliegue de las infraestructuras de telecomunicaciones para permitir la conectividad digital. Una conectividad que precisa de redes de comunicaciones electrónicas por todo el territorio para que la digitalización del transporte sea una realidad para todos los ciudadanos independientemente de donde se encuentren. A partir de ahí, el autor pone de relieve que uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el sector del transporte es la digitalización porque un sistema conectado

implica la recolección (a través de sensores, cámaras, aplicaciones, etc.) de una abultada cantidad de información personal de los usuarios, en función de las competencias en transporte y movilidad que tiene la Administración pública y ello incide en la protección de datos personales de los usuarios, luego, consecuentemente, es necesario verificar los mecanismos existentes para salvaguardar los derechos de los ciudadanos ante esta nueva realidad.

Formalmente, la monografía se divide en tres partes: Delimitación conceptual, organizativa y competencial de la movilidad sostenible e inteligente; Transporte y movilidad sostenible y La digitalización del sistema de transporte e infraestructuras. Riesgos y desafíos para la protección de datos personales.

La primera parte, (Delimitación conceptual, organizativa y competencial de la movilidad sostenible e inteligente), engloba dos capítulos, el primero titulado “Marco conceptual de la movilidad sostenible”, y, el segundo titulado “Distribución de competencias, organización y marco normativo de la movilidad sostenible e inteligente”. Ambos se configuran como el pilar doctrinal de la investigación, sirviendo de base introductoria para encarar los diferentes aspectos que se exponen en los capítulos posteriores. Tras una introducción donde se resalta la importancia de actuar frente al gran impacto social y ambiental del transporte, el Dr. Pérez España aborda concienzudamente el marco conceptual que ha traído consigo la aplicación de las tecnologías al funcionamiento de las ciudades y a la movilidad. Una oleada de anglicismos cuyo contenido merece la pena ser tratado. Ante la falta de una concepción normativa, se intenta aportar una definición del término movilidad inteligente, teniendo en cuenta el concepto marco del que se deriva: ciudad inteligente. A su vez, se exponen otras nociones relacionadas: movilidad sostenible, que goza de mayor empuje institucional; y otras, de reciente aparición, que se usan como sinónimos de la smart mobility y la smart city, tales como movilidad y ciudad conectada. Por último, se hace referencia a una serie de términos alumbrados por las innovaciones tecnológicas (big data, open data, internet de las cosas) que, a pesar de su constante utilización, en ocasiones no se comprende su entero significado y cuyo conocimiento será necesario para comprender el fenómeno de la digitalización del sector del transporte y la movilidad con mayor amplitud.

A continuación, el autor se examina el marco general de la distribución de competencias habido en la materia, sin perjuicio de que en posteriores epígrafes se desarrolla el mismo en sus particularidades para con aspectos concretos. Por último, se detalla el esqueleto normativo de esta investigación en función de las diversas áreas temáticas que son tratadas. Se enuncian aquellas normas que se dan cita a lo largo de las diferentes páginas, sin entrar en grandes consideraciones, para conformar el marco legal del objeto de estudio.

La segunda parte de la monografía (Transporte y movilidad sostenible) aborda, principalmente, la transición verde que debe emprender el transporte y la movilidad para cumplir con los compromisos medioambientales asumidos por nuestro país y construir un sistema más eficiente. Se compone de los cuatro siguientes capítulos. El capítulo III, titulado “Políticas públicas de movilidad sostenible e inteligente”, profundiza en los diferentes planes y estrategias que han visto la luz para conseguir una movilidad más sostenible y aquellos que contienen medidas para luchar contra el calentamiento global y que directa o indirectamente influyen en el transporte y las formas de desplazamientos. Así, el autor pone de manifiesto que la materia que mayor incidencia tiene en la planificación del transporte es la ambiental. Por ello analiza los instrumentos, tanto a nivel internacional como comunitario e interno, con el objeto de comprobar hacia dónde caminan las políticas públicas.

El Capítulo IV, titulado “Transporte y movilidad urbana sostenible” comienza describiendo las nuevas tendencias que se están sucediendo en el ámbito de la movilidad urbana. Un cambio que supone un abandono progresivo de los vehículos de combustión interna y una recuperación

de los espacios públicos por los peatones, hasta ahora conquistados por el automóvil. Posteriormente, se abordan las diferentes normas que regulan tanto el transporte inteligente, aquel que utiliza las innovaciones tecnológicas, como la movilidad de bajas emisiones. En relación al primer aspecto, el autor pone de manifiesto que el marco normativo es bastante escaso y está principalmente conformado por la regulación europea de los Sistemas Inteligentes de Transportes (SIT). Con respecto al segundo, la principal referencia a nivel estatal se localiza en la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (a la espera de la futura ley de movilidad sostenible), junto con diferentes leyes provenientes de las Comunidades Autónomas (escasas por el momento). No obstante, también se localizan disposiciones desde el punto de vista climático que inciden en la sostenibilidad del sector y en el fomento de energías renovables en el mismo, cuya principal referencia a nivel estatal se concentra en la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética. A escala autonómica, hay varias Comunidades que han aprobado sus propias normas climáticas y energéticas que repercuten al transporte y los sistemas de movilidad.

El Capítulo V, que lleva por título “La planificación del sistema viario y su incidencia en la movilidad urbana” profundiza en la planificación de las redes de transporte y su incidencia en la movilidad sostenible, abordando la planificación estratégica de las infraestructuras, el planeamiento urbanístico y territorial, y los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS). El autor pone el acento en las infraestructuras del sistema de transporte y la gestión sostenible de los mismos. Se estudia el despliegue de las redes de transporte por carretera (teniendo en cuenta que es una de las modalidades más contaminantes) en el espacio físico. Dado el sistema competencial diseñado por la Constitución, al exponer la ordenación territorial y urbanística de las infraestructuras de transportes se referencia, especialmente, el modelo autonómico andaluz, sin perjuicio de las estipulaciones básicas que se recogen en la legislación estatal de carreteras. Seguidamente, se examinan los planes estratégicos de infraestructuras de transporte, los cuales, deberán redefinirse en el nuevo estatus de la sostenibilidad del sector. Y, por último, se repasa en los planes de movilidad urbana sostenible, ya que son instrumentos eficaces para lograr desplazamientos más ecológicos por las ciudades.

Por último, el Capítulo VI, titulado “El sistema viario urbano en pos de la movilidad sostenible” aborda el protagonismo que tienen los Entes locales en la consecución de una movilidad más respetuosa con el entorno dadas sus competencias en la gestión de las vías urbanas locales. Partiendo de la concepción del sistema viario urbano como bien de dominio público municipal, se analizan los diferentes usos del mismo para lograr una mayor eficacia del sistema. Concretamente, en virtud del esquema competencial local, se consideran las posibles soluciones sostenibles que pueden realizar los municipios, desde el control del tráfico urbano, la gestión de los estacionamientos y la consecución de una red de itinerarios peatonales vertebradores de una ciudad.

La tercera parte de la monografía (La digitalización del sistema de transporte e infraestructuras. Riesgos y desafíos para la protección de datos personales), se compone de los dos últimos capítulos que se centran en la transición digital del transporte y la movilidad. El autor afirma rotundamente que la transformación digital posibilitará la gestión inteligente del tráfico, las infraestructuras, las terminales; además, de ofrecer múltiples ventajas al usuario como conocer en tiempo real la información del tráfico, saber dónde se encuentra exactamente un vehículo público, etc. Con todo ello, se desarrollará un sistema multimodal del transporte que revalorizará los medios públicos. De modo que, como muy bien afirma el autor, la tecnología no se convierte en un fin en sí mismo, sino en una herramienta para conseguir un sistema más sostenible y eficaz. En este sentido, el Capítulo VII, titulado, “La revolución digital como nuevo hito para la movilidad sostenible” se focaliza en las políticas públicas sobre la transformación digital del país, la cual, ha tenido un importante auge en los últimos tiempos a

nivel nacional. Se examinan los diferentes planes y estrategias que abordan la digitalización de España y que, de manera directa e indirecta, inciden en el transporte y la movilidad. Como consecuencia de ello el autor manifiesta que es especialmente importante el despliegue de las redes 5G porque aumentará la velocidad de conexión, disminuirá la latencia y multiplicará exponencialmente los objetos urbanos conectados, permitiendo que los medios de transportes “hablen” con su entorno y, en función de ello, puedan generar respuestas rápidas y eficientes.

El Capítulo VIII, último de la obra titulado “Protección de datos en las estrategias de movilidad inteligente: riesgos y retos” profundiza en los diferentes problemas jurídicos que se derivan de la aplicación de las tecnologías a los transportes y la movilidad, con especial énfasis en la protección de los datos personales de los usuarios y el derecho a la intimidad. A juicio del Dr. España Pérez, para que las funcionalidades de la digitalización del transporte y la movilidad inteligente sean una realidad, se precisa multitud de información personal de los individuos (captada a través de cámaras urbanas, tarjetas inteligentes de transporte público, apps especializadas en servicios públicos de transporte, etc.). De esta forma, el autor pone de manifiesto que se pueden ofrecer servicios de manera personalizada, intuitiva y predictiva; y gestionar de forma eficiente las infraestructuras de transporte. Sin embargo, debido a las técnicas de minería de datos y las posibilidades que ofrece el big data se pueden suceder situaciones indeseables que sobrepasen los límites de la legalidad (dada las competencias de la Administración en transporte y movilidad) con gobiernos que rastreen los movimientos de sus ciudadanos. Más allá de las cuestiones técnicas, asunto ampliamente tratado por la doctrina y agentes privados, en esta ocasión, autor valientemente, se adentra en una cuestión poco analizada pero esencial para lograr una exitosa expansión de los servicios de la movilidad inteligente y digitalización del transporte. Así, se diseccionan los nuevos escenarios que la inteligencia artificial (IA) y las tecnologías trae consigo al ámbito de los desplazamientos. Seguidamente, expone el complejo y difuso marco normativo para la protección de datos en el ámbito de las estrategias públicas de movilidad inteligente, incidiendo en parcelas como la reutilización de la información pública, la transparencia o la Administración electrónica. A partir de ahí, se detalla, pormenorizadamente, la problemática jurídica de la salvaguarda de datos personales en los proyectos de movilidad inteligente, con especial referencia al modelo europeo (seguido por la legislación interna). Tras un breve apunte conceptual, se describe el régimen jurídico de los datos en el ámbito administrativo. Tomando en consideración el Reglamento (UE) 2016/679 General de Protección de Datos (RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDP-GDD) se estudian los riesgos y potenciales peligros de las iniciativas de movilidad inteligente en relación con la privacidad de los usuarios, así como, las posibles soluciones. En este sentido, el autor pone el punto de mira en que mediante la recolección de los datos de posición se puede trazar la representación de una persona, con sus gustos, aficiones, tendencias políticas, orientación sexual, etc. Además, los movimientos de las personas son repetitivos, por lo que es fácil conocer el lugar de residencia, de trabajo, de compras, etc. Y todo esto, afecta gravemente al derecho a la intimidad de los individuos, siendo necesario tomarlos en consideración para frenar una posible deriva orwelliana de los servicios de movilidad basados en la recolección de datos personales.

Finaliza esta exquisita monografía con unas precisas y acertadas reflexiones finales que además de sus aportaciones críticas no desaprovecha la ocasión para realizar propuestas de *lege ferenda*.

A modo de valoración final, la brillante labor investigadora del Dr. España Pérez queda reflejada en esta maravillosa monografía en la que se puede observar que el estudio ha seguido con solvencia y madurez intelectual la metodología clásica de estudio de las Ciencias Jurídicas y Sociales basada en el análisis de fuentes legales, jurisprudenciales y doctrinales, así como, de

numerosos planes, estrategias e informes procedentes de la Administración pública. Nos encontramos ante una obra que, dado el amplio tema de estudio y su transversalidad, se nutre de fuentes jurídicas no sólo provenientes del ámbito administrativo, sino también civil y constitucional; y de recursos de conocimiento relacionados con la arquitectura, el urbanismo, la ingeniería, las telecomunicaciones, la economía y la informática, lo que la hace atractiva para un variado público en el ámbito del Derecho y en el ámbito de las Ingenierías.