

RECENSIÓN DE *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes*.
GONZÁLEZ RÍOS, I., ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M. (DIRS.), TAVARES DA SILVA, S. (COORD.), Ed. ARANZADI, CIZUR MENOR, 2023, 668 pp. ISBN: 9788411638548

José Matheus Torres Lima
Universidad de Málaga
jmatheustorres@uma.es

Esta obra es el resultado de las magníficas contribuciones realizadas por diversos autores sobre una materia de gran importancia en nuestros días: la transición energética y digital aplicada al sector de los transportes. Como se sabe, este es un ámbito que tradicionalmente ha presentado altos índices de contaminación, sobre todo atmosférica, produciendo un impacto notorio sobre el medio ambiente.

La monografía contiene capítulos redactados en español (capítulos I, III, V-VIII, y X-XV), portugués (capítulos II, IX y XVI) e inglés (capítulo IV), dada la participación de profesores de las Universidades de Málaga, Almería, Pública de Navarra, Carlos III de Madrid, Coímbra, Minho y Leicester.

En cuanto a su estructura, esta se compone de dieciséis capítulos agrupados en tres partes. La primera de ellas, titulada “Retos regulatorios para la digitalización y eficiencia energética del transporte y la movilidad”, abarca los siete primeros capítulos.

El primer capítulo, redactado por la Dra. Ávila Rodríguez, pone de manifiesto la importancia de la Unión Europea como organización que ha incentivado la adopción de medidas a favor de mitigar el impacto ambiental. El punto de partida es el Pacto Verde Europeo, que constituye un instrumento inspirador de la política de la Unión en materia de clima y energía. Así, este capítulo se divide en tres partes bien diferenciadas: en primer lugar, la autora realiza un estudio de las normas (y también de los textos programáticos) dictadas en el ámbito de la Unión Europea; a continuación, se traslada al ámbito del ordenamiento interno español para comentar los diferentes planes y estrategias aprobados a nivel nacional y, finalmente, presenta la normativa vigente y sus comentarios al Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

En el capítulo segundo, la Dra. Tavares da Silva señala la dificultad de encontrar una definición correcta de “transición energética”, por lo que alude a las cuatro dimensiones que conforman dicho concepto: aborda la descarbonización como reto de la Unión Europea para alcanzar la neutralidad climática; la reducción de consumo, estrechamente vinculada al ámbito de la edificación, pero aplicable a la movilidad con el concepto de *sobriedad energética*; la descentralización de la producción y el consumo, en cuyo caso se señala la necesidad de intervención de los poderes públicos locales, y la digitalización, que adopta un papel fundamental para la transición energética en la movilidad. De forma rigurosa, la autora aborda la transición justa, haciendo énfasis en la deshumanización que conlleva, por lo que defiende la *humanización* de la movilidad, entendiéndose en relación con la *salud institucional*.



El capítulo tercero, cuya autora es la Dra. Castro López, supone una aportación doctrinal muy relevante. En primer lugar, transmite su preocupación a raíz de las diversas tesis negacionistas del cambio climático existentes, sobre todo debido a pronunciamientos realizados por representantes políticos. En segundo lugar, a lo largo del capítulo se discute la naturaleza del derecho a la movilidad sostenible, realizando un estudio muy completo sobre el tema y presentando su propia tesis al respecto, lo que dota al texto de máximo rigor jurídico.

En el capítulo cuarto, la Dra. Canto López trata el problema de la pobreza digital como una barrera. Se alude al fenómeno de la digitalización de los servicios de transporte como una realidad no solo del Reino Unido, sino mundial. Aporta ejemplos de medidas tomadas en el pasado y el impacto que estas tuvieron, tales como la eliminación del pago en efectivo en los autobuses de Londres en 2014. Asimismo, señala diversas circunstancias sociales (los bajos ingresos, entre otros) como factores que aumentan la dificultad de acceso digital, al igual que la discapacidad y las diferentes localizaciones geográficas también constituyen barreras de acceso. La profesora defiende, a lo largo de su capítulo, la idea de que la inclusión y la accesibilidad son fundamentales para garantizar el acceso a los servicios de transporte.

El capítulo quinto de esta obra, cuyo autor es el Dr. Souvirón Morenilla, pone el énfasis en dos apartados de acción institucional de la Unión Europea: las medidas dirigidas a afrontar el reto digital y la “consagración” de los derechos digitales. El autor realiza un análisis riguroso de la Comunicación “Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital” y de la “Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital”. A continuación, se traslada al ámbito del ordenamiento interno, analizando tanto la actuación del legislador estatal al aprobar la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, como la del Gobierno, al aprobar la “Carta de Derechos Digitales”. A lo largo de su aportación, el autor transmite la importancia de que la denominada *transformación digital* (que no es lo mismo que *digitalización*, como bien se aborda en el capítulo) no suponga la eliminación del desarrollo físico de las relaciones sociales y especialmente las relaciones entre ciudadanos y Administraciones Públicas.

En el capítulo sexto, autoría del Dr. Leiva López, se presenta el marco normativo de los transportes por carretera. Se señala la importancia de la Cumbre de París (2015), que supone *un gran hito* en este ámbito y se hace referencia a los textos aprobados tanto en el ámbito europeo como a nivel interno. Especial mención merece la actividad de fomento de las Administraciones Públicas, por lo que el autor dedica un epígrafe a analizarla, destacando el conocido Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Asimismo, se comentan los programas de ayudas que se han venido desarrollando desde entonces.

El texto abarca, igualmente, la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, aprobada en 2021, cuyo proceso participativo anterior a su aprobación realizado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se considera positivo, ya que es fundamental contar con la colaboración de los agentes implicados en la movilidad. Finalmente, presenta sus comentarios al Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte, tratándose de un texto, a su juicio, ambiguo e indeterminado, sobre todo en lo referente a la defensa de la competencia.

El capítulo séptimo, cuya autora es la Dra. López García, se dedica a un sector de gran importancia dentro del ámbito de los transportes: la aviación. En primer lugar, la autora realiza

un análisis de la regulación de los servicios aéreos y de las infraestructuras aeroportuarias. Para ello, pone de manifiesto cuál es la normativa vigente, el papel de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AES) como autoridad competente para la emisión del certificado de operador aéreo y, muy acertadamente, expone la separación de la gestión aeroportuaria (que recae sobre AENA S.M.E., S.A.) de los sistemas de navegación aérea (correspondiente a la entidad pública empresarial ENAIRE).

Como señala la profesora López García, son de gran importancia tanto los convenios internacionales como la normativa europea para la reducción de las emisiones de gases, siendo fundamental la actuación de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), al igual que la firma de la Declaración de Toulouse en 2022. En esta línea, se mencionan las aportaciones de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima como medidas adoptadas a nivel interno para la consecución de la transición energética, así como se exponen otros textos de naturaleza programática aprobados por el Gobierno de nuestro país.

A continuación, la segunda parte, titulada “Desafíos del transporte y la movilidad en la ciudad”, contiene los cuatro siguientes capítulos de la obra.

El Dr. Fortes Martín dedica el capítulo octavo al estudio de las denominadas “zonas de bajas emisiones”. Se analiza su régimen jurídico, señalando que el único texto que define estas zonas es la Ley de cambio climático y transición energética. El autor indica los requisitos que los proyectos de zonas de bajas emisiones deben cumplir, estando presentes en el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre. De forma muy acertada y necesaria, se menciona el impacto ambiental que estas zonas pueden ocasionar y cómo trata la normativa este aspecto, incidiendo en los informes necesarios *ex artículo 7 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Finalmente, se aborda la funcionalidad urbanística de dichas zonas, precisando la normativa vigente y los preceptos de aplicación contenidos en el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

El capítulo noveno, autoría de la Dra. Oliveira, se centra en la ciudad. La profesora diserta sobre cómo se han ido tomando medidas de digitalización en la movilidad urbana, exponiendo la actuación en este sentido en cuatro municipios portugueses: Lisboa, Tomar, Guimarães y Barreiro. Asimismo, menciona la importancia de la movilidad eléctrica (que guarda relación con el urbanismo) presentando las medidas adoptadas a nivel europeo e indicando, con muy buen criterio, el papel pionero de Portugal como país que ha tratado estas áreas antes de que se aprobaran las principales Directivas.

En el capítulo décimo, el Dr. Mellado Ruiz señala la relevancia de la electromovilidad para alcanzar los objetivos marcados (tales como la reducción de impactos ambientales o reducción de consumo). Por ello, presenta tanto la normativa europea como la interna que abordan la materia, siendo de especial interés los requisitos que deben cumplir los puntos de recarga, pues se parte del principio de interoperabilidad de los puntos de recarga accesibles al público. De tal manera, se establece la necesidad de realizar una correcta planificación urbanística (y territorial) fundamentándose en la seguridad jurídica.

El capítulo undécimo, cuyo autor es el Dr. Alenza García, se inicia presentando el concepto de infraestructura verde, indicando sus elementos constitutivos y su configuración mediante el texto programático al que alude el artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre,

del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. El autor presenta cuáles son, a su juicio, los aspectos urbanísticos más relevantes implicados en un nuevo modelo de ciudad *bioclimática*, aludiendo también a las funciones climáticas de las zonas verdes. Señala, asimismo, los instrumentos adecuados para establecer medidas que potencien el uso de esas zonas de infraestructuras verdes: además de la planificación urbanística (siendo un reto la integración acertada de dichas infraestructuras en estos instrumentos), las denominadas zonas de bajas emisiones y las ordenanzas municipales que se puedan dictar al respecto.

En último lugar, la tercera parte, titulada “Aspectos sectoriales, territoriales y fiscales de la movilidad y transporte sostenibles”, abarca los cinco últimos capítulos de la obra.

El capítulo duodécimo, autoría del Dr. Razquin Lizarraga, gira en torno a la figura de la contratación pública como medio para alcanzar la tan deseada sostenibilidad ambiental en cuanto a los transportes por carretera, principalmente. Tras exponer la normativa ambiental aplicable a nivel internacional, comunitario e interno, el autor incide en la importancia de la Unión Europea a la hora de introducir aspectos ambientales en el ámbito de la contratación pública (teniendo esta un carácter estratégico). En este ámbito, merecen una especial mención los denominados “poderes adjudicadores”, tema tratado de forma muy clara en el capítulo. De forma sublime, se exponen diversas decisiones de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, al igual que se indica la aplicación de cláusulas ambientales en los diferentes tipos de contratos.

En el capítulo decimotercero, cuya autora es la Dra. González Ríos, se señala el régimen jurídico de los biocarburantes avanzados y se presenta la definición de este concepto (y otros afines) a partir de lo dispuesto en la normativa europea. A nivel interno, destaca el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, además de las diferentes estrategias aprobadas por el Gobierno. Asimismo, se aprecia el aumento del uso de los biocarburantes que se viene realizando en España, a lo que se une la exposición de la regulación andaluza en esta materia. La autora señala, por otra parte, la apuesta comunitaria por la electrificación del transporte, lo que sin duda impactará en el uso de los biocombustibles.

En el capítulo decimocuarto, el Dr. España Pérez realiza un estudio de las normas de Derecho Administrativo en materia de transportes dictadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. El autor pone énfasis en las diferentes modalidades de transporte: por carretera, ferroviario, marítimo y aéreo, señalando, en primer lugar, el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a lo que sigue la exposición de la normativa que incide en cada uno de dichos ámbitos, por lo que se trata de un estudio realizado con el máximo rigor y claridad.

El capítulo decimoquinto, cuyo autor es Sánchez Bolívar, inicia señalando el tan necesario reparto competencial en materia de transporte terrestre, indicando la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre el transporte terrestre de personas y mercancías cuyo itinerario se desarrolla íntegramente dentro de su territorio. Añade la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de nuestra Constitución, que ha resuelto los diferentes conflictos suscitados en esta materia. De igual modo, se realiza un análisis de la normativa aprobada, con especial referencia a la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, así como se citan los documentos programáticos dictados al respecto.

Especial mención merece el modelo consorcial del transporte público metropolitano de Andalucía, puesto que se señala que la regulación actual supone una limitación de funciones de los Consorcios Metropolitanos de Transporte. En cuanto a las estrategias para la digitalización del sector, estas suponen todavía una tarea pendiente. Igualmente, se realizan críticas al actual Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

El capítulo decimosexto clausura esta excelente obra presentando las medidas necesarias desde la perspectiva del Derecho Tributario. El Dr. Ribeiro señala, muy correctamente, la importancia de los impuestos en su vertiente extrafiscal como medio para reducir las actividades contaminantes y alcanzar una transición eficiente, a la par que se logra financiación para sufragar los gastos derivados de las medidas adoptadas para conseguir esa deseada transición energética y digital. No obstante, también señala a lo largo del texto los aspectos negativos que se pueden presentar a la hora de establecer impuestos de carácter extrafiscal. Igualmente, se menciona la importancia de la Unión Europea, al ser esta una organización internacional en la que se pudiera establecer una tributación de ámbito trasnacional.

En definitiva, se trata de una monografía fundamental para el estudio de esta materia. Los autores han abordado de forma extraordinaria y con rigor el proceso de transformación digital y energética en un sector altamente contaminante como el transporte, exponiendo la regulación, los retos jurídicos y las reflexiones suscitadas desde una perspectiva comparada. Se trata, por tanto, de un asunto de importante proyección futura. *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes* sin duda es de lectura obligatoria tanto para los operadores jurídicos como para aquellos que deseen adentrarse en el estudio del sector del transporte.