

# **LA REGULACIÓN MUNICIPAL COMPARADA SOBRE EL USO DE LOS VEHÍCULOS DE MOVILIDAD PERSONAL (VMP): ANÁLISIS SOBRE EL DESARROLLO NORMATIVO DE GIJÓN, VALLADOLID, VIGO, HOSPITALET DE LLOBREGAT Y VITORIA**

**Enrique Hernández Díez**

Universidad de Extremadura, España

**Irene Méndez-Manjón**

Universidad de Oviedo, España

**Pedro Plasencia-Lozano**

Universidad de Oviedo, España

## **RESUMEN**

El crecimiento del uso de los vehículos de movilidad personal (VMP) en el espacio urbano ha obligado a realizar adaptaciones normativas en distintos niveles de regulación. El tráfico es una materia donde intervienen poderes públicos de ámbito estatal, autonómico y local, con diferentes herramientas de limitación, fomento o servicio público. El retraso en dotarse de unas reglas precisas de ámbito estatal (2020) sobre las características lícitas de producción y uso en el entorno urbano ha provocado un desarrollo desigual de la regulación municipal, cuyas autoridades han tratado de anticiparse, en ocasiones, a los desafíos que este nuevo sistema de movilidad ha provocado: uso de las vías públicas, habilitación de los conductores, interacción con otras formas de movilidad, etc.

El objetivo del estudio ha sido identificar y analizar el régimen jurídico vigente en cinco municipios españoles de similar población (Gijón, Valladolid, Vigo, Hospitalet de Llobregat y Vitoria). Sus normas (también sus proyectos normativos) han sido objeto de la descripción sistemática, y se han contrastado con la regulación estatal adoptada en 2020, y con la normativa generada por las autoridades autonómicas respectivas.

El resultado es una exposición profunda de tres aspectos: el ordenamiento vigente en España a propósito de estos vehículos (VMP), sus principales novedades vigentes a partir de enero de 2021 y el impacto que puede tener en la regulación municipal preexistente; el conjunto de las reglas que podrían resultar de aplicación dadas por los cinco poderes públicos autonómicos que afectan a las ciudades elegidas, con sus principales fortalezas y debilidades actuales; y la comparación específica sobre cómo afrontan los cinco municipios (con sucintas referencias a las normas de otras ciudades españolas) los desafíos en materia de habilitación y permisos de los conductores de VMP, las exigencias materiales sobre los vehículos y las reglas para su uso.

## 1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la innovación para el desplazamiento de las personas en el entorno urbano se ha concretado, en los últimos años, en el auge de nuevas herramientas de movilidad alternativas a los vehículos a motor convencionales, que transitan entre la tracción humana (bicicletas tradicionales o con la asistencia de motores eléctricos, patines o patinetes sin motor, etc.) y la total tracción eléctrica, creando una nueva categoría de vehículos que diversifican las formas de utilizar las vías de circulación urbana.

Parte de los nuevos instrumentos para el desplazamiento han sido denominados en España como “vehículos de movilidad personal” (en adelante, VMP), en función de una serie de características técnicas comunes. Morell Aldana (2020) alude a fuentes que cifrarían en alrededor de 20.000 vehículos de estas características los que circularían en España hasta poco antes de la epidemia de la Covid-19. Estos VMP no han sido realmente definidos de forma clara, mediante instrumentos jurídicos que ofrecieran certidumbre, hasta una reciente regulación normativa de ámbito estatal, parcialmente vigente desde enero de 2021.

Hasta entonces, gran parte de las reglas sobre su manejo, sus características y su circulación quedaban en el margen de ordenación de los más de ocho mil municipios.

Cuando iniciamos este estudio aún no se había promulgado la reforma del Reglamento General de Circulación y del Reglamento General de Vehículos, por lo que la mayor parte de las decisiones jurídico-técnicas del uso de los VMP en la vía pública urbana, en España, era competencia municipal, con directrices de la Administración estatal de tráfico manifiestamente insuficientes y de validez jurídica discutida (Vestri, 2018). Tras la reforma de estos reglamentos ejecutivos estatales, se ha elevado el mínimo común denominador de las reglas que afectan al uso urbano de estos vehículos. Nuestro objetivo ha evolucionado con la transformación normativa. Al principio fue solo la identificación y el análisis de las distintas soluciones técnico-jurídicas adoptadas por varias autoridades municipales en España con el fin de ordenar en su ámbito la circulación de los VMP. Sin embargo, la irrupción de las reformas justifica una ampliación del ámbito de estudio, que plantee, primero, cuál es la concreta responsabilidad de los distintos poderes públicos territoriales en la regulación de los VMP, para situar después de forma orientada cuál ha sido el desarrollo específico en los municipios inicialmente seleccionados.

Para desarrollar un análisis comparado eficiente, el ámbito territorial del estudio se ha circunscrito a la comparación entre la regulación (mediante ordenanzas) y la programación (mediante planes de movilidad urbana sostenible) de cinco ciudades de dimensión poblacional equivalente (entre 250.000 y 300.000 habitantes): Gijón, Valladolid, Vigo, Hospitalet de Llobregat y Vitoria. Sus normas y programas serán, además, contrastados con el contenido de las normas europeas, estatales y autonómicas que les son de aplicación específica.

## 2. MARCO COMPETENCIAL GENERAL

En el sistema político español, los municipios constituyen uno de los tipos de entidades locales (junto a diputaciones provinciales, mancomunidades, cabildos, etc.) que representan el tercer nivel de administración territorial, tras las comunidades autónomas y el Estado.

La Constitución española de 1978 (en adelante, CE) no contiene referencias explícitas a la movilidad ni a la sostenibilidad, aunque aborda tangencialmente estas materias al referirse a las competencias públicas sobre el transporte (por ejemplo, el art. 149.1.21ª CE) o la protección del medio ambiente (arts. 45, 148.1.9ª y 149.1.23ª CE). El enfoque constitucional de estas cuestiones, limitado por el contexto histórico en el que se promulga la Carta Magna (propio de finales de la década de los setenta) no impide un desarrollo normativo inferior acorde a las nuevas realidades y evidencias en estos ámbitos, más de cuarenta años después. La proliferación del uso de los ahora denominados “vehículos de movilidad personal” es una de estas realidades que el Derecho español contemporáneo aborda, aún con notables zonas de incertidumbre.

En todo caso, sobre la movilidad y el uso de medios de transporte, en general, las administraciones públicas de los tres niveles territoriales (Estado, comunidades autónomas y entidades locales –y, entre estas, especialmente los municipios–) disponen, respectivamente, de distintas competencias propias. Este sistema, avoca a una cierta complementariedad de intervenciones, y es el resultado de las previsiones del sistema constitucional.

### 2.1. Las competencias estatales

El Estado se ha dotado del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, Ley de Tráfico). Esta Ley invoca como título competencial de su contenido lo dispuesto en el artículo 149.1.21ª de la Constitución española de 1978, es decir, la competencia exclusiva del Estado sobre la materia de “tráfico y circulación de vehículos a motor”. En consonancia con la legislación reguladora de las bases del régimen local, y al carácter “bifronte” de la regulación de competencias municipales, esta Ley de Tráfico alude no solo a las competencias ejercidas por la Administración del Estado, sino también al reconocimiento estatal explícito de competencias que corresponden a los municipios sobre las materias objeto de esta norma. En concreto, la Ley de Tráfico dedica su Título I al “(E)jercicio y coordinación de las competencias sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial”, y el primer Capítulo de este Título está dedicado a la distribución de las “(C)ompetencias” entre la Administración General del Estado (art. 4) y los municipios (art. 7).

Las competencias que el legislador estatal atribuye a la Administración central del país, a los efectos que interesan en este estudio, pivotan en torno a la potestad para dictar reglamentos administrativos y los actos que correspondan sobre: 1º) la normativa técnica básica en materia de seguridad vial; 2º) las exigencias de homologación previa de los elementos de los vehículos y las directrices en materia de inspecciones técnicas; 3º) la determinación de las condiciones de los sujetos para la conducción de vehículos (reglas y controles sobre consumo de sustancias, causas de inhabilitación, etc.); 4º) la eventual expedición de permisos y licencias, y la determinación de los requisitos para su obtención o pérdida; e) las autorizaciones o permisos (permanentes o temporales) para la circulación de vehículos; 5º) la vigilancia, la disciplina y la regulación (en sentido amplio) del tráfico, en vías interurbanas y en travesías cuando no exista policía local; y 6º) la garantía de la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en los ámbitos regulados por la Ley de Tráfico.

Aun cuando veremos que los VMP han sido reconocidos como vehículos propulsados con apoyo motorizado, no son considerados estrictamente “vehículos a motor” en sentido estricto. Pero ello no ha sido obstáculo para que el mencionado Título I de la Ley de Tráfico confiera cobertura a la regulación posterior de los VMP en los reglamentos ejecutivos de desarrollo, conforme a las competencias estatales descritas, quizá asumiendo la inclusión conceptual de los VMP como “vehículos a motor” en un sentido *lato*, o bien porque la circulación de los VMP inciden, de forma notable y obvia, sobre la seguridad vial y el tráfico, aun sin ser estrictamente tal tipo de “vehículos a motor”.

Como consecuencia de todo lo expuesto, el Ejecutivo ha podido adoptar una reciente regulación sustantiva explícita (a finales de 2020, parcialmente vigente desde el 2 de enero de 2021) a propósito de los VMP en el Reglamento General de Circulación y en el Reglamento General de Vehículos, sobre la que nos detendremos en el epígrafe siguiente.

En todo caso, tanto las comunidades autónomas como los municipios disponen, también, de un ámbito competencial propio que da pie a una regulación parcialmente diferente en cada territorio autonómico y municipal.

## **2.2. Las competencias autonómicas con incidencia en la ordenación local**

Las comunidades autónomas se ajustan, para regular aspectos que inciden en el uso de los VMP, a lo que prevean sus respectivos estatutos de autonomía en materia de ordenación del tráfico y de las vías para la movilidad terrestre (aun empleando términos distintos). Por el emplazamiento de los municipios que han sido elegidos para el concreto análisis de este estudio, resultan de interés los regímenes competenciales, y el ejercicio de las correspondientes potestades, en las comunidades autónomas del Principado de Asturias (por Gijón), Castilla y León (por Valladolid), Galicia (por Vigo), Cataluña (por Hospitalet de Llobregat) y el País Vasco (por Vitoria).

A título ilustrativo, es frecuente encontrar (en todos los estatutos autonómicos) cláusulas semejantes a las que confieren a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias la competencia exclusiva sobre los “ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos el transporte terrestre, fluvial, por cable o tubería” (artículo 10.1.5 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias). En términos similares se expresa el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, que señala la “atribución a la Comunidad Autónoma del País Vasco de la competencia exclusiva” en materia de transportes que discurran íntegramente en el territorio del País Vasco, “conforme a lo previsto en el artículo 10.32 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco”. Previsiones semejantes recoge el artículo 70.1.8º de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, o el artículo 27, apartado Ocho, de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

Sin embargo, merece una atención particular la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este es el único de los estatutos de autonomía que aquí nos interesan que recoge una alusión explícita a la finalidad u orientación que debe guiar el ejercicio de las competencias sobre movilidad sostenible desde los diversos poderes públicos (en este caso, de Cataluña –ya sean poderes públicos autonómicos o locales–), como específico criterio de intervención en materia de las políticas de transporte (el apartado primero del artículo 48 indica que los “poderes públicos deben promover políticas de transporte y de comunicación, basadas en criterios de sostenibilidad”, entre otros). Pero, además, el artículo 84.2.h) del estatuto catalán recoge de manera expresa la competencia municipal en esta materia, aun cuando añade poco valor sustantivo directo a las alusiones de la normativa estatal antes mencionada. Este último precepto indica que es de competencia municipal “la circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal”.

### **2.3. El reconocimiento de la competencia municipal**

Los municipios pueden regular diversos aspectos del uso directo de los VMP en virtud de sus competencias propias. Estas atribuciones competenciales pueden provenir de tres fuentes distintas, principalmente: a) la legislación básica del Estado en materia de régimen local; b) los expresos reconocimientos de la Ley de Tráfico; o c) de forma matizada, gracias a las previsiones de las normas de ordenación autonómica con efectos sobre las competencias de ámbito municipal.

En primer lugar, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en su artículo 25.2.g), reconoce de forma expresa que el tráfico, el estacionamiento de vehículos y la movilidad [urbana] son materias sobre las que los municipios ejercen competencias propias. Esta atribución opera con carácter general en todas las Administraciones municipales en el ámbito estatal, aun sin perjuicio de una

posible ampliación o precisión de las competencias, por atribución o delegación de la normativa autonómica en cada caso. Aunque el texto de la LBRL no recoge mayor contenido sustantivo sobre el asunto que nos ocupa, esta norma estatal es indispensable para precisar las herramientas de las que disponen los municipios para afrontar esta y las demás competencias propias. Esta Ley marca, precisamente, el instrumento de regulación utilizado con mayor frecuencia por los Ayuntamientos para especificar la regulación del uso de los VMP en sus respectivos términos municipales: las ordenanzas municipales –*vid.* arts. 84.1.a) y 123.1.d) LBRL–. Tales normas delimitan las reglas de la potestad sancionadora atribuida a los alcaldes –art. 21.1.n) LBRL–. No debe obviarse, en cualquier caso, el creciente impacto de la potestad planificadora de los municipios –art. 4.c) LBRL–, que ha favorecido la expansión de los instrumentos denominados Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), bajo el marco de referencia que supuso la Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009, y la recomendación gubernamental de que todos los municipios de más de 50.000 habitantes se dotaran de su propio PMUS (Movilidad Sostenible: 2019).

En segundo lugar, la Ley de Tráfico, en su artículo 7, indica que “corresponde a los municipios”, entre otras competencias: 1º) la “regulación, ordenación, gestión, vigilancia y disciplina (...) del tráfico en las vías urbanas” –art. 7.a)–; 2º) “la regulación mediante ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución” del tráfico, las zonas de aparcamiento y “el uso peatonal de las calles” –art. 7.b)–; 3º) la potestad para “la retirada de vehículos de las vías urbanas y su posterior depósito” cuando sean un obstáculo o un peligro para la circulación –art. 7.c) *in fine*–; y 4º) la “restricción de la circulación de determinados vehículos en vías urbanas por motivos medioambientales” –art. 7.g)–.

En tercer lugar, resulta más compleja la identificación de las heterogéneas alusiones de la normativa de proyección autonómica sobre la forma de ejercer estas competencias municipales, que marcan las diferencias entre unos territorios y otros. En las normas estatutarias solo se recoge la referencia del tipo a la ya anticipada del artículo 84.2.h) del Estatuto catalán. Sin embargo, la legislación autonómica específica sobre movilidad o transportes, con independencia de su concreta denominación, también dicta marcos competenciales en los que las comunidades autónomas atribuyen un determinado ámbito de actuación a las administraciones municipales.

Un caso peculiar es el de la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León. Esta norma, a pesar de su título alusivo al transporte público, realmente recoge disposiciones relativas a la movilidad personal, ajena a los medios de transporte colectivos. Por ello, su análisis será pertinente en las disposiciones sustantivas. Pero en términos competenciales, el artículo 6 de esta (referido expresamente a las “competencias municipales”) carece de relevancia para las potestades de ordenación de los municipios sobre los VMP.

Y, sin embargo, los planes de movilidad sostenible aparecen como una herramienta exhaustivamente regulada (arts. 50 a 59), y en la que las Administraciones municipales desempeñan un papel nuclear.

La Ley asturiana 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible no es especialmente generosa en sus previsiones hacia los VMP, ni los denomina así, pero recoge, en su ámbito de aplicación (art. 2), “los transportes activos realizados a pie, en bicicleta, patines u otros de similares características”. Esto constituye, a todas luces, una descripción abierta y anticipada de este tipo de vehículos.

### **3. REGULACIÓN SUSTANTIVA MULTINIVEL EN EL ÁMBITO SUPRAMUNICIPAL**

Fruto del esquema competencial antedicho, es imposible determinar con precisión un único ámbito territorial en el que los poderes públicos desplieguen normas jurídicas con efecto directo. Esto, en parte, es habitual en la mayoría de materias que hoy en día son objeto de regulación jurídica. Sin embargo, cobra especial trascendencia en algunas de ellas, cuya ordenación requiere, necesariamente, una complementariedad de normas técnicas industriales y de certificación de productos complejos, y su uso en territorios principalmente acotados a la movilidad en el espacio urbano. Tal es el caso de los VMP.

Aun cuando existe un amplio margen de concreción y discrecionalidad en manos de los Ayuntamientos u otras autoridades municipales para la regulación de la movilidad a través de los VMP, es innegable la incidencia de marcos reguladores de alcance territorial superior. Estos niveles supramunicipales incluyen, a los efectos de este estudio, las disposiciones de la Unión Europea, las normas dictadas por los poderes públicos del Estado en el ejercicio de sus potestades (de legislar, el Parlamento, o de reglamentar, el Ejecutivo), y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

#### **3.1. La normativa de la Unión Europea**

La principal norma europea digna de ser considerada sobre los VMP es el Reglamento (UE) n.º 168/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, relativo a la homologación de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos (en particular, este Reglamento de la UE se aplica a los «vehículos de categoría L» definidos en su Anexo I, y que pueden resumirse, a grandes rasgos, como los ciclos de motor y ciclomotores, triciclos de motor y cuatriciclos. La principal diferencia perceptible por sus rasgos externos, al margen del tipo de propulsión del motor y otras características técnicas, es la existencia o no de un sillín –y con o sin sistema de autoequilibrado–). Veremos, más adelante, que esta disposición comunitaria ha sido utilizada como herramienta de delimitación negativa para la definición de los VMP en la normativa estatal española, haciendo que los vehículos objeto de regulación en este Reglamento europeo sean algunos de aquellos que quedan expresamente excluidos de la

aplicación de las normas estatales sobre VMP (en el Reglamento General de Vehículos y en el Reglamento General de Circulación, principalmente). Es una distinción que justifica de forma lógica el mismo Reglamento de la UE, en los apartados 2.i) y 2.j) de su artículo 2. No existen otras normas europeas que incidan de forma directa en la regulación del uso de los VMP en el territorio, sin perjuicio de las reglas sobre su producción (SAV-DGT, 2019).

Por tanto, la regulación europea que deben considerar las autoridades municipales es escasa. Ello es acorde al marco competencial de la Unión Europea, que en este ámbito centra el ejercicio de sus potestades normativas en la adopción de “medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior” (art. 114.1 TFUE), y no en la ordenación del uso de vehículos en la específica movilidad “intra-urbana”.

### **3.2. La normativa estatal**

La ordenación estatal de los vehículos de movilidad personal se encuentra contenida en varias normas de distinto rango jurídico. Sobresalen una Ley con incidencia directa y sus reglamentos ejecutivos de desarrollo (recientemente reformados en 2020), pero no deben pasar desapercibidas otras disposiciones legales tangenciales, ni una importante iniciativa gubernamental de legislación sobre movilidad sostenible.

Romero *et al.* (2019) señalaban que, en el plano de los Estados europeos, los Países Bajos fueron pioneros al dotarse de una regulación nacional sobre esta cuestión en 2008, si bien han precedido también a España las normas estatales en Alemania, Finlandia, Reino Unido o Suiza (no así Francia, que hasta 2019 seguiría remitiendo la regulación a las normas municipales).

Las reglas de los poderes públicos de ámbito estatal despliegan efectos sobre el marco de competencias sustantivas de todas las autoridades municipales del país. La actual ordenación se encuentra en un momento de transformación: se han adoptado recientes reglas nuevas que inciden en la preservación de la seguridad, que obligan a reconsiderar algunas disposiciones previas dadas por los Ayuntamientos para la circulación en sus ámbitos urbanos.

Al mismo tiempo, está pendiente la adopción de nuevas normas, que pueden incidir en las funciones de fomento de las Administraciones Públicas en materia de movilidad sostenible. Por tanto, es muy probable que los próximos años asistamos a una profunda transformación de la actividad administrativa española en todos los niveles (normativa y planificadora, principalmente) hacia los vehículos de movilidad personal y otras formas de desplazamiento humano considerado “sostenible”.



### **3.2.1. Un esquema básico normativo: leyes y reglamentos estatales que afectan a la ordenación municipal de los VMP**

En primer lugar, destacan las previsiones de organización del sector público contenidas en la ya mencionada Ley de Tráfico (el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

A raíz de este texto legal (y, en segundo lugar), el Gobierno ha dictado varios reglamentos que concretan las normas aplicables a esta materia. Sobresalen, por la importancia para los VMP de algunos de sus preceptos, dos textos principales: 1) el comúnmente denominado Reglamento General de Circulación (RGC), y 2) el conocido como Reglamento General de Vehículos (RGV).

Ambos reglamentos han sido modificados de forma reciente, precisamente para ser adaptados a la realidad emergente de los vehículos de movilidad personal. Para ello se ha aprobado el Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre [por el que se modifican el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre y el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, en materia de medidas urbanas de tráfico]. En particular, el texto de 2020 ha modificado, de una parte, los artículos del 38 al 50 del Reglamento General de Circulación. De otra parte, con respecto al RGV, ha modificado los artículos 3, 22.3, 25.1 y 28.1, además de los Anexos II y XVIII, y ha añadido el artículo 22bis.

Con anterioridad a la reforma de 2020, tanto el Reglamento General de Circulación como el Reglamento General de Vehículos ignoraban la realidad de los VMP.

En cambio, las cuestiones relativas a la regulación de estos VMP estaban recogidas de forma muy limitada en la ordenación transitoria efectuada por la Dirección General de Tráfico (DGT), a través de la Instrucción 2019/S-149 TV-108 (esta Instrucción de 2019 clarificaba y adaptaba algunos aspectos de la anterior Instrucción 16/V-124, de la misma autoridad, que hizo una primera clasificación de los VMP, con efectos sobre todo el territorio estatal). Sin embargo, el carácter transitorio y la insuficiencia de las Instrucciones de la DGT (ya sea la de 2019, o la previa de 2016), han sido consideradas insuficientes por la doctrina jurídica.

Así, la reforma de 2020 sobre el RGV y el RGC ha dado carpetazo (en principio) a la reiterada crítica doctrinal sobre la incertidumbre provocada por la falta de regulación común al territorio nacional (véanse, por todos, Perona Gómez, 2019: 26; Vestri, 2018; y Morell Aldana, 2020).

Como cierre del sistema legal estatal, y aunque no inciden de manera explícita en la regulación de los VMP, sí aluden a la movilidad sostenible otra serie de mandatos del Legislador estatal, que deben ser tenidos en consideración por todos los poderes públicos a la hora de dictar sus propias disposiciones sobre la materia. Así sucede, por ejemplo, con la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; o la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Conviene subrayar, en fin, que la regulación estatal mencionada hasta ahora puede verse reforzada y actualizada de manera notable si prospera el (por ahora) Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte.

Esta iniciativa legislativa del Gobierno incluye, entre otros aspectos novedosos, la creación de un Sistema Nacional de Movilidad.

### **3.2.2. Los tres tiempos de la reforma reglamentaria de 2020**

La reforma de 2020 sobre el RGV y el RGC significa, de hecho y en la actualidad, que los municipios cuentan con una menor discrecionalidad para regular el uso de los VMP en su territorio a partir de la vigencia de las primeras de sus disposiciones aplicables. Sin embargo, la entrada en vigor de las propias previsiones de esta reforma opera en tres tiempos distintos: uno ya pasado, otro inminente, y un tercero aún indeterminado.

Una parte fundamental de las reformas de 2020 ha entrado en vigor, a los efectos que interesan en este estudio, el 2 de enero de 2021 (las definiciones conceptuales o las relativas a la prohibición de circulación de los VMP por determinadas vías, entre otras). No obstante, la reforma contempla dos medidas específicas cuya vigencia es pospuesta.

La primera obedece a la previsión explícita de la Disposición final única, que retrasa el cambio de los límites de velocidad en vías urbanas y travesías (artículo 50 del Reglamento General de Circulación) hasta los seis meses desde la publicación de la reforma (es decir, el 11 de mayo de 2021).

La segunda vigencia pospuesta remite a una fecha no concretada en el momento de la publicación de la reforma, a propósito de la adición de los párrafos j) y k) en el artículo 3 del Reglamento General de Vehículos, sobre un nuevo régimen de certificación de los VMP. Esta regla se refiere a la obligación de los usuarios de VMP de disponer de un “certificado para la circulación” recabado por los fabricantes para la “identificación” del tipo de vehículo, de acuerdo con un “Manual de características de los vehículos de movilidad personal” que debe elaborar la Dirección General de Tráfico (aún pendiente). En consecuencia, esta exigencia de certificado queda pospuesta hasta el transcurso de veinticuatro meses desde que el Boletín Oficial del Estado publique dicho Manual (podría ser efectivo, por tanto, a mediados de 2023, como pronto).

### 3.2.3. El nuevo concepto estricto de VMP en el Reglamento General de Vehículos

Desde el 2 de enero de 2021, el Anexo II del RGV (rubricado como “Definiciones y categorías de los vehículos”) recoge una serie de definiciones fundamentales que permitirán dar mejor certeza y seguridad jurídica a la ordenación estatal, autonómica y local. La definición anticipada de los VMP es el resultado de dos operaciones normativas. En primer lugar, el RGV define ya un VMP en los siguientes términos:

“(V)ehículo de una o más ruedas dotado de una única plaza y propulsado exclusivamente por motores eléctricos que pueden proporcionar al vehículo una velocidad máxima por diseño comprendida entre 6 y 25 km/h. Solo pueden estar equipados con un asiento o sillín si están dotados de sistema de autoequilibrado”.

Esta definición, utilizada como delimitadora material del objeto de este estudio, refleja las siguientes cualidades que deben ser debidamente apreciadas: a) el número de ruedas, superior a uno, es irrelevante, lo cual flexibiliza el concepto, incluso hacia ámbitos de desarrollo industrial aún desconocidos; b) los aparatos con velocidad máxima inferior a los 6 km/h son considerados juguetes u artilugios no aptos para ser calificados de VMP (posiblemente, porque se asemejen al denominado “paso de persona”, y sean susceptibles de uso peatonal); c) la alteración de los productos, o la comercialización formal de ellos, con velocidad máxima superior a los 25 km/h, convierte a estos aparatos en otro tipo distinto de vehículo, ajenos a los VMP, y a los que se aplican otras normas jurídicas o, directamente, sanciones; d) la condicionalidad del sillín al sistema de autoequilibrado parece obedecer a criterios técnicos sobre el riesgo producido por las superficies de impacto, en casos de colisión; e) la propulsión exclusiva a motor va a permitir diferencias en características y en exigencias normativas a los VMP de otros aparatos de propulsión híbrida, como las bicicletas a pedales con pedaleo asistido, que serán asemejadas (en ciertas condiciones) a las tradicionales bicicletas sin motor eléctrico que asista el pedaleo (de hecho todo ello va acompañado de otras adaptaciones conceptuales: en el mismo Anexo II, relativas a las “bicicletas de pedales con pedaleo asistido” –antiguas “bicicletas con pedaleo asistido”–, así como la supresión de los “cuatricilos” y su sustitución por los “cuatriciclos ligeros”, “cuatriciclos pesados” y “ciclos de motor”), y f) al ser concebidos como monoplazas, el uso de los VMP por más de una persona de forma simultánea (un conductor y un pasajero, por ejemplo) incurrirá en una infracción administrativa debidamente tipificada.

En segundo lugar, la definición anterior es clarificada mediante tres exclusiones conceptuales explícitas. La primera, al excepcionar los VMP de la categoría estricta de “vehículo a motor”. La segunda, al diferenciarlos por sus características técnicas objetivas (no serán VMP aquellos con sillín sin sistema de autoequilibrado, o “con una tensión de trabajo mayor a 100 CV o 240 VAC”) o funcionales (los “concebidos para competición” o “para personas con movilidad reducida”). La tercera exclusión opera por la delimitación

efectuada en la normativa europea ya mencionada, al no considerar como VMP todo aquel vehículo que encaje en la definición del Reglamento (UE) nº 168/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013.

#### **3.2.4. Los efectos directos sobre el uso y la circulación de los VMP a partir del concepto del Reglamento General de Vehículos**

Las interpretaciones previas a la reforma de 2020 sugerían sujeciones tales como el eventual sometimiento a pruebas de alcohol y drogas (Perona Gómez, 2019), o la más que razonable toma obligatoria de seguros, aun cuando el sector de las aseguradoras no pareciera preparado para ello (Vestri, 2018: 25). La primera entra ya dentro de la consecuencia indubitada de la regulación vigente. No así la segunda: la explícita exclusión de los VMP como “vehículos a motor” parece debilitar el argumento de Vestri (2018), que presumía la obligatoriedad de los seguros a partir de la consideración de los VMP como vehículos dotados de motor, y dentro, por tanto, del ámbito de aplicación del Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor. Sin embargo, expulsados de tal categoría, nada dice al respecto la reforma de los RGC y RGV de 2020, por lo que parece quedar solo en manos de los municipios la exigencia de este tipo de seguros para la circulación en sus respectivos ámbitos. La toma de estos, en fin, parece recomendable en municipios como el de Barcelona, y obligatoria en otros, como Cáceres (Rometo *et al.*, 2019).

La modificación del RGV de 2020 trae consigo, además, una aclaración de sus regímenes de certificación del vehículo y autorizaciones de sus usuarios (que son necesariamente sus conductores, al ser vehículos monoplasas).

De una parte, el RGV incorpora en su artículo 3.j) la exigencia de un nuevo “certificado para la circulación” de los VMP. Es un documento expedido por la Jefatura Central de Tráfico, para acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos de la normativa aplicable, nacional y supranacional. La obtención del mismo es responsabilidad de los fabricantes, importadores o representantes de estos en España.

De otra parte, el artículo 3.k) RGV prevé la implantación de un “Manual de características técnicas” de los VMP. De tal documento, aún no aplicable, el RGV señala: 1º) el órgano competente para aprobarlo (mediante Resolución del Director General de Tráfico –art. 22 bis, apartado 3–); 2º) su contenido mínimo (requisitos técnicos de los VMP que permitan su puesta en circulación, la clasificación de los mismos, los procesos de ensayo para la certificación y una serie de mecanismos empleados para su fácil identificación); y 3º) la necesidad de que sea publicado en el Boletín Oficial del Estado y en la página web de la Dirección General de Tráfico para su plena validez normativa.

Finalmente, el RGV incluye a los VMP (art. 22 bis) junto a los ciclos y la bicicletas a pedales con pedaleo asistido (art. 22.3) en la excepción de la obligatoriedad de obtener una autorización administrativa del artículo 1.1 del RGV, es decir, aquel “permiso de circulación” común, con carácter general, a todos los vehículos objeto de regulación, “dirigida a verificar que estén en perfecto estado de funcionamiento y se ajusten en sus características, equipos, repuestos y accesorios a las prescripciones técnicas que se fijan” en el RGV. Por tanto, los VMP no parecen sujetos a inspecciones periódicas, como el común de los vehículos a motor (salvo que la normativa autonómica o municipal disponga otra cosa, en el ámbito de sus respectivas competencias).

### **3.2.5. Los nuevos límites derivados de la reforma del Reglamento General de Circulación**

Definidos con claridad los VMP en la normativa correspondiente (RGV), la misma reforma de 2020 incorpora dos medidas principales en relación con, por un lado, la circulación general de estos, y, por otro lado, la de todos los vehículos.

La primera de las medidas se introduce mediante la reforma del artículo 38 RGC, incorporando un nuevo apartado 4 con dos prohibiciones. Así, impide a los VMP tanto “circular por travesías, vías interurbanas y autopistas y autovías que transcurren dentro de poblado” como hacerlo “en túneles urbanos”.

La segunda medida supone la reescritura del artículo 50 RGC, alterando los límites genéricos de velocidad en vías urbanas. No es una medida que afecta de forma exclusiva a los VMP, pero sí parece motivada por el interés público de reducir la siniestralidad en el ámbito urbano, al crecer el uso compartido de las vías por otros vehículos distintos de los automóviles (así lo indica el Preámbulo del RD de 2020 que introduce la reforma). Es notorio el esfuerzo en la parte expositiva de esta reforma por subrayar la correlación causal entre la velocidad de los vehículos a motor y la siniestralidad y las probabilidades de sobrevivir en los atropellos. Por ello, el Ejecutivo introduce a partir del 11 de mayo de 2021 (Disposición final única del RD 970/2020) los siguientes límites genéricos: a) hasta 20 km/h para vías de plataforma única (en franca expansión en el diseño urbano); b) hasta 30 km/h en vías de un único carril por sentido de circulación; y c) hasta 50 km/h en las vías de dos o más carriles por sentido. Es relevante señalar, no obstante, que el RGC confiere a las autoridades municipales la potestad de excepcionar al alza el tercer supuesto o rebajar la velocidad en cualquiera de ellos (potestades condicionadas a la correcta señalización, en todo caso).

Al incluir a los VMP en las reglas generales aplicables a los vehículos, sus conductores están sujetos al régimen disciplinario por el incumplimiento también de estos límites, aun considerando que la velocidad máxima absoluta del VMP deba ser, para su homologación, los 25 km/h. Los incumplimientos de los límites de velocidad son considerados

infracciones graves o muy graves –el art. 50.8 RGC remite, para su precisión, a los arts. 76.a) y 77.a) de la Ley de Tráfico–.

### **3.3. La regulación de las comunidades autónomas**

Las comunidades autónomas han ejercido una competencia desigual en el ámbito de la movilidad sostenible, o con incidencia directa en la ordenación de los VMP.

De las comunidades autónomas de particular interés para este estudio, solo tres (Asturias, Castilla y León y Cataluña) disponen de normas legales vigentes que aluden, de forma al menos tangencial, al papel de los VMP en la promoción de la movilidad sostenible.

En síntesis, en el caso de Asturias, la regulación está condensada y protagonizada por la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible. Cataluña cuenta con dos normas con rango de Ley que inciden en esta cuestión, a juzgar por el criterio técnico en el que se apoya su Ejecutivo: la Ley 9/2003, de 13 de junio, de movilidad; y el Decreto Legislativo 1/2019, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo. Finalmente, a pesar de una denominación algo confusa, el legislador castellanoleonés incluye disposiciones relativas a la movilidad urbana sostenible y al fomento de un transporte que podría conectar, de forma implícita, con la ordenación de los VMP, a través de la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León.

Por otro lado, el Gobierno del País Vasco se encuentra tramitando, desde 2019, un Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi (remitido al Parlamento el 17 de enero de 2020). Esta propuesta normativa, en la versión disponible para este estudio, adolece de cualquier alusión a los VMP, de manera directa o implícita. Solo menciona a las bicicletas o el desplazamiento a pie, como únicas alternativas de movilidad individual frente a los estrictos “vehículos a motor”. Por su parte, Galicia ha rechazado hasta el momento, de forma explícita, la posibilidad de dotarse de un instrumento jurídico de rango legal sobre la movilidad sostenible en su territorio (su Parlamento se opuso a una iniciativa en tal sentido el 27 de marzo de 2019).

Conviene apuntar que Perona Gómez (2019: 24) ya advirtió de, al menos, dos formas de afrontar la regulación autonómica sobre la movilidad sostenible, bien con leyes específicas (como es el caso, según este autor, del Principado de Asturias, Cataluña y la Comunidad Valenciana), o bien mediante la incorporación de principios jurídicos en otras normas sectoriales distintas, alusivos al valor de la sostenibilidad en la movilidad (como serían las leyes de transporte de la Comunidad de Madrid o la Ley de accesibilidad de Castilla y León, según este autor).

A continuación, detendremos el análisis en dos de las tres comunidades que disponen de una regulación al menos tangencial sobre esta materia, entre sus normas legales. Esta

selección se debe, por un lado, a la promulgación reciente (han transcurrido apenas tres años) de las normas asturiana y castellanoleonesa. Por otro lado, también parece pertinente una sucinta exposición que facilite la comparativa entre ambas, dada la proximidad cronológica y geográfica de las leyes y sus territorios de aplicación, respectivamente, y ante la falta de vigencia, aún, de la normativa vasca proyectada.

### **3.3.1. El silencio de la legislación de Castilla y León con respecto a los VMP como principal debilidad de su normativa sobre movilidad sostenible**

Como anticipábamos *ad supra*, la Ley castellanoleonesa del transporte público de viajeros (Ley 9/2018, de 20 de diciembre) va más allá del ámbito objetivo explícito que la norma declara en sus primeros artículos o en su título. En efecto, regula aspectos de movilidad personal (como el deber público de incentivar los desplazamientos peatonales y en bicicleta), que solo conectan con el transporte público de forma tangencial y circunstancial.

Sin embargo, la Ley omite cualquier referencia explícita, o alusión directa implícita, relativa al uso de los VMP, a pesar de ser una norma reciente (de 2018). Así, por ejemplo, el artículo 15.4 de la Ley insta a las Administraciones públicas (autonómica y otras competentes, como podrían ser las municipales) “al fomento y desarrollo de estrategias públicas de uso” de la bicicleta “en combinación con el servicio público de transporte de viajeros”, mediante la creación de una Oficina de la Bicicleta. En esta misma idea incide el artículo 19.2 de la Ley (mediante la difusión en internet de la posibilidad de viajar con bicicletas en los transportes ofrecidos por las administraciones públicas castellanoleonesas). También el artículo 56.2.b).8º incluye, entre las actuaciones mínimas de los planes de movilidad sostenible de competencia municipal, el fomento “de la movilidad a pie y en bicicleta a través de la construcción de espacios para el peatón y el ciclista”. No parece que esta previsión organizativa y de fomento incida de forma explícita en materia de VMP, a pesar de las evidentes conexiones conceptuales con el fin público perseguido para la movilidad personal sostenible entre unas y otras formas de desplazamiento.

No obstante lo anterior, el artículo 8.1.d) contempla como un derechos de los viajeros del transporte público que estos puedan llevar determinados equipajes, incluyendo bicicletas, sin que “suponga un coste adicional para las personas usuarias”. Partiendo de la indeterminación de la cláusula, y de la realidad fáctica de que los VMP suelen ocupar un volumen inferior al de la mayoría de bicicletas convencionales (si tomáramos esta alusión expresa como ejemplo de máximos permitido por el precepto), parece razonable que la legislación autonómica ampare, por analogía, el derecho de los usuarios del transporte público (urbano e interurbano) a hacer uso del mismo cargando con sus posibles VMP.

Esta previsión podría operar como incentivo en el ámbito de influencia metropolitana de Valladolid, en los casos de desplazamientos que puedan combinar transporte público con el uso de VMP, o cuando cambios meteorológicos a lo largo de una jornada puedan hacer

aconsejable el uso del VMP durante un tiempo determinado, y el acceso al transporte público en otro horario.

Sea como fuere, el silencio del legislador castellanoleonés sobre los VMP es, tal vez, una de las debilidades más notorias puestas de manifiesto, y con mayor rapidez, en la Ley de 2018. Carece del tratamiento de una obvia realidad de hecho emergente.

En este sentido, sería más que recomendable una revisión puntual de la norma, que incorpore estos nuevos elementos en un plano similar y equiparable al del fomento de la movilidad a pie y en bicicleta, pero atendiendo a las peculiaridades de los VMP que los hacen constituir una categoría diferenciada del resto de vehículos propulsados a motor (esto es, en consonancia con la ordenación estatal mencionada).

### **3.3.2. La previsión limitada en la legislación sobre movilidad del Principado de Asturias**

La principal norma asturiana que aquí interesa es la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible. El artículo 2.1.a) de esta Ley prevé, de forma explícita, la aplicación de sus disposiciones a los desplazamientos personales mediante “transportes activos realizados a pie, en bicicleta, patines u otros de similares características”. No deja de ser extraño el empleo de la expresión “transportes a pie” (en términos de racionalidad lingüística, parece más apropiado haber empleado la expresión “desplazamientos” o “movilidad”), pero es evidente que, aun sin la denominación que se ha generalizado con posterioridad a esta disposición normativa de 2018, el legislador quiso incluir en su ámbito de ordenación el uso de los hoy conocidos como VMP.

A lo largo del texto, la Ley es profusa en alusiones y referencias a estos modelos de transporte llamados “de bajo” o “nulo” impacto, ajenos al uso de combustibles fósiles y equiparables a la movilidad peatonal o en bicicletas.

Las bicicletas son el vehículo alternativo configurado en la Ley como protagonista indiscutible de la movilidad sostenible. Son aludidas de forma explícita en más de cincuenta ocasiones a lo largo de los 153 artículos y múltiples disposiciones de otro tipo, y el legislador dedica, incluso, un Capítulo propio a la “movilidad ciclista” (arts. 132 a 136) dentro del Título X (rubricado “La movilidad ciclista y peatonal”). En definitiva, la norma es exhaustiva en previsiones de toda índole, con el objeto de promover el uso de esta forma de movilidad.

Frente a la movilidad ciclista y peatonal, solo existe una segunda referencia explícita a la terminología alusiva en 2018 a los VMP –“patines a motor, segway y similares”, y aparte de la referida al ámbito de aplicación de la Ley, del artículo 2–. Tal referencia se encuentra en el artículo 18.2.m) de la Ley. En todo caso, este precepto reviste especial valor, ya que obliga a los Planes de Movilidad Sostenible de los municipios a incluir, al menos, la



“planificación de una adecuada red de carriles mixtos y para tráfico segregado de vehículos como bicicletas, bicicletas eléctricas” y los VMP. Resulta digno de mención que ya esta Ley autonómica de 2018 recogiera el sentido que sería luego incorporado en la regulación estatal, confirmando la condición de vehículos de estos VMP (posiblemente, en consonancia con la previa Instrucción 16/V-124, de 3 de noviembre de 2016, de la Dirección General de Tráfico).

Por su valor comparativo con la normativa castellanoleonesa, cabe mencionar la distinción nominal de las referencias de la norma asturiana que modifica los preceptos de otra Ley (Ley 1/2002, de 11 de marzo, del Consorcio de Transportes de Asturias), en relación con la Oficina de la Bicicleta y Movilidad Activa, cuya mera denominación ya amplía el ámbito de intervención sustantiva respecto de su homóloga en Castilla y León. Además, esta reforma de la Ley del Consorcio de Transportes hace constar, de forma explícita, aquello que apuntábamos en el caso castellanoleonés de forma implícita: la promoción del uso intermodal entre medios de transporte público y vehículos como la bicicleta con o sin motor (y similares, sobre los que la normativa insta, por ejemplo, a “estudiar, promocionar y estimular la implantación de soluciones de micrologística” –art. 12 *ter.1.i*) de la Ley del Consorcio de Transportes, reformada por el apartado Tres de la Disposición final primera de la Ley de Transportes y Movilidad Sostenible, de 2018–.

#### **4. REGULACIÓN MUNICIPAL COMPARADA**

Hemos apuntado ya la competencia de las autoridades municipales para regular un amplio abanico de condicionantes y de elementos de gran relevancia sobre el uso ordinario de estos VMP. Algunos autores, incluso, han llegado a sostener la posible existencia de responsabilidad administrativa municipal en los supuestos de accidentes que involucren a tales vehículos (Perona Gómez, 2019).

La Memoria de la Fiscalía General del Estado 2018 aludía ya entonces a la necesidad de que los Ayuntamientos regularan mediante ordenanzas el uso de los VMP en sus respectivos ámbitos, habida cuenta del creciente riesgo que el crecimiento de su uso estaba produciendo, materializado en accidentes (cfr. Perona Gómez, 2019: 26-27). Sobre la persecución penal a propósito del uso del uso ilícito de estos vehículos se ha pronunciado, también, Morell Aldana (2020), quien cita las instrucciones internas e interpretativas de distintas instancias del Ministerio Fiscal, tratando de ordenar la persecución de los delitos cometidos con ellos.

Las ciudades inicialmente elegidas para la comparativa de su regulación fueron Gijón, Valladolid, Vigo, Hospitalet de Llobregat y Vitoria-Gasteiz. La principal razón de la elección era la similitud de población residente. Sin embargo, la búsqueda (heurística) de sus fuentes normativas, especialmente de sus eventuales ordenanzas sobre VMP, arrojó como resultado la inexistencia de reglamentaciones específicas, adaptadas a estos nuevos

vehículos, en tres de las cinco ciudades (carecían de regulación específica vigente, en 2020, Gijón, Valladolid y Vigo, aunque la primera de ellas se ha dotado de una reforma aprobada en marzo de 2021, a la que nos referiremos por su complitud). No obstante, incluso en las ciudades que no cuentan con referencias normativas alusivas al uso de estos vehículos (directa o indirectamente), una sencilla búsqueda de las hemerotecas recientes de la prensa digital local en cada caso evidencia que existen iniciativas municipales tendentes a la regulación.

Las orientaciones de unas y otras encuentran puntos de sinergia, otros de discrepancia, pero todos evidencian algunas innovaciones normativas tratando de adaptarse a nuevas realidades y a situaciones complejas. Sus respuestas pueden servir de inspiración a otras normativas municipales, o para reflejar mejor las zonas más o menos oscuras que aún persisten en otros regímenes jurídicos.

#### **4.1. La implantación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible**

Aunque las cinco ciudades objeto de comparación en este estudio disponen de sus propios y vigentes Planes de Movilidad Urbana Sostenible (con esta u otra denominación específica), ninguno de ellos recoge de manera explícita, en sus versiones aplicables a principios de 2021, expectativas de ordenación del uso de los VMP, con esta u otra denominación. Por orden cronológico, el Plan aún vigente más antiguo es el de Valladolid (2004, publicado en BOP-Valladolid el 1 de marzo de 2005), que parece que será sustituido a lo largo de 2021 por uno nuevo. Al vallisoletano le siguió el “Plan de movilidad sostenible y espacio público de Vitoria” (2007), aunque desde 2019 parece haberse iniciado el proceso de reforma, contemplando (esta vez sí) una especial atención tanto a los VMP como a las bicicletas a pedales con pedaleo asistido. Vigo y Hospitalet de Llobregat cuentan con Planes de movilidad sostenible desde 2014, sin que haya evidencias conocidas de su reforma, y sin que hagan mención alguna a los VMP. No obstante, Hospitalet de Llobregat dispone de un específico “Plan director de la bicicleta”, de 2006. Finalmente, Gijón adoptó su vigente “Plan Integral de Movilidad Sostenible y Segura” en 2018, sin mencionar de forma explícita a los VMP, aun cuando una de las propuestas de actuación del mismo sí es una nueva ordenanza municipal de movilidad sostenible (empezada a tramitar formalmente en octubre de 2020 y aprobada en marzo de 2021, aunque no publicada en su versión definitiva al cierre de este artículo), la cual sí contempla la ordenación del uso de los VMP en su espacio urbano.

#### **4.2. Las ordenanzas municipales alusivas a la movilidad y la aplicación de sus normas a los VMP**

La promulgación de las normas estatales de 2020, y su vigencia a partir de 2021, marcan una pauta de regulación mínima, confiriendo la potestad a los municipios para excepcionar algunos aspectos (como los límites de velocidad genéricos aludidos), o dictando normas más restrictivas y adaptativas sobre el uso de los VMP, pero no más permisivas de lo que ha previsto el Real Decreto 970/2020.

Gracias a una valiosa labor compiladora de organizaciones de la sociedad civil, resulta fácil constatar la existencia de ordenanzas de movilidad que contemplan el uso específico de los VMP en más de una veintena de municipios de diversa envergadura: A Coruña, Almuñécar, Benidorm, Alicante, Denia, Palma, Burgos, Ciudad Real, Cáceres, San Sebastián, Granada, Logroño, León, Lleida, Alcalá de Henares, Colmenar Viejo, Madrid, Tres Cantos, Pamplona, Valencia, Sevilla, Pozuelo de Alarcón o Aravaca de la Cruz –cfr. AVPE (2021), Romero *et al.* (2019) o la compilación divulgativa de Norauto (2020)–.

La comparación plena de todas estas disposiciones excede, con creces, del tiempo y espacio disponibles para este análisis. Por ello haremos alusiones circunstanciales e ilustrativas a algunas de las normas de estas otras localidades, pero centrando la atención en los modelos vigentes y proyectados de las cinco ciudades elegidas.

En el caso de los municipios seleccionados para un análisis comparativo singular en este estudio, cabe hacer las siguientes precisiones preliminares.

En primer lugar, Gijón dispone de una Ordenanza de Circulación y Transportes, de 2002, que contiene alusiones al uso de las bicicletas pero no de otros vehículos que pudieran interpretarse extensivamente como VMP, pero se ha dotado recientemente de una nueva regulación, a través de la Ordenanza de Movilidad Sostenible del Concejo de Gijón, de 2021, que sí los contempla de forma pormenorizada. Esta Ordenanza no figura publicada al cierre de este artículo, por lo que las referencias se hacen con respecto al texto del proyecto disponible en la web del Excmo. Ayuntamiento de Gijón.

En segundo lugar, Valladolid cuenta con su normativa general de circulación de 2005 (Reglamento general de tráfico, aparcamiento y seguridad, de 2005), otra previa de Movilidad Urbana de 2004, y otra específica sobre el uso de bicicletas, de 2015 (BOP-Valladolid, núm. 67, de 21 de marzo de 2015), pero todas estas normas contienen pocas disposiciones directamente aplicables a los VMP. Además de escasa, la regulación vallisoletana sobre el uso de los VMP es de dudosa validez a partir de la entrada en vigor de la reglamentación estatal de 2021. Esto se debe a que presupone, en parte, una definición ya incompatible con el nuevo marco regulador, porque la Ordenanza municipal de 2015 califica a quienes utilizan patines, monopatines o patinetes como “peatones” (al definir así a los “patinadores” en el anexo de definiciones de aquella normativa). Dado que los objetos que usan pueden abarcar tanto a VMP como a elementos similares, pero sin motor eléctrico, la definición subjetiva puede ser válida para estos últimos sin propulsión motorizada, pero ya no para los VMP, que son conducidos necesariamente por sujetos considerados conductores.

En tercer lugar, Hospitalet de Llobregat reformó su Ordenanza de Circulación (BOP-Barcelona, de 21 de septiembre de 2015), mencionando los VMP mediante la fórmula de “*patins elèctrics i anàles, degudament homologats, i autoritzats conforme a la normativa*

vigent” (art. 19). Esta ordenanza hospitalense de 2015 prevé la aplicación de las reglas dadas para la circulación de bicicletas también a los patines eléctricos y vehículos análogos (en clara alusión a lo que, después, ha sido definido como VMP), haciendo una remisión mínimamente excepcionada desde el artículo 19 (específico de estos vehículos calificados como pre-VMP) al artículo 18. Por tanto, la aplicación debe hacerse matizada por las reglas singulares de las características objetivas de los VMP.

En cuarto lugar, Vitoria adoptó una Ordenanza municipal reguladora de los usos, tráfico, circulación y seguridad en las vías públicas de carácter urbano en 2013 (cfr. BOTA (Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava) núm. 1, de 3 de enero de 2014), que ha recogido una aparente regulación de los VMP, denominándolos “patines y similares” (en el Capítulo III del Título I de aquella ordenanza). Sin embargo, la mayoría de estas cláusulas, que diferencian el uso de los vehículos de motor de otros vehículos (bicicletas, monopatines, etc.) lo hacen excluyendo expresamente a los VMP, al circunscribir las reglas, en general, a los “patines no motorizados”. En consecuencia, solo podemos deducir algunas normas excepcionales con ciertos ejercicios analógicos, remitiendo el resto a la regulación supletoria que el art. 10.9 de aquella norma prevé (es decir, aplicando la regulación general de los vehículos a motor, aun cuando no lo son en sentido estricto).

En quinto y último lugar, la Ordenanza de Circulación de Vigo data de 1993 (cfr. Boletín Oficial de Pontevedra, núm. 123, de 30 de junio de 1993). No recoge ninguna mención indirecta o directa a los VMP. No obstante, la corporación municipal ha anunciado su intención de reformar tal régimen e incorporar a su ordenamiento local una normativa explícita para estos vehículos (abriendo trámite de consulta pública por acuerdo de la Junta de Gobierno de 25 de marzo de 2021). El interés principal que hoy ofrece el análisis de la situación de Vigo radica en esta programación normativa, que contempla su adopción en el verano de 2021. De la información que es accesible en la actualidad, a través de las comunicaciones de prensa del consistorio y de la apertura del trámite de audiencia pública sobre la norma, extraeremos algunos elementos significativos sobre la previsión de ordenación modal.

Finalmente, conviene anotar un rasgo común: incluso en las propuestas normativas más exhaustivas (como la nueva Ordenanza de Gijón de 2021), el régimen sancionador aplicable a los VMP no difiere de manera significativa de las reglas generales dadas para las infracciones y sanciones en materia de conducción general de vehículos, o en todo caso a las especialidades previstas para las bicicletas y ciclos de transporte.

#### **4.3. Previsiones subjetivas y objetivas para el manejo de vehículos de movilidad personal en las disposiciones normativas municipales**

Con independencia de las denominaciones de las ordenanzas, y de la complitud de sus previsiones, el análisis comparado que ya han abordado diversos autores, como Vestri (2018; 2019) o Romero *et al.* (2019), hace evidente una serie de elementos que están

dentro de la esfera de competencias de los municipios, y que facilitan apreciar de manera ordenada las sinergias y divergencias de las distintas regulaciones municipales. Esta visión sistematizada de las reglas dadas y de los ámbitos susceptibles de ordenación municipal podría facilitar el ejercicio racional de esta potestad normativa de los Ayuntamientos.

A grandes rasgos, las previsiones del sistema jurídico adoptado en la mayor parte de municipios españoles analizados, hasta el momento, parecen poder reducirse a tres grandes categorías de disposiciones: a) aquellas subjetivas, que regulan las condiciones de los sujetos usuarios-conductores de los VMP, sobre su capacidad para conducirlos y las responsabilidades derivadas; b) las de tipo objetivo, referidas a las características materiales del vehículo, en tanto que objeto; y c) las propiamente modales, o que determinan el modo de uso del objeto, por los sujetos mencionados, en el específico contexto urbano. Estas últimas centrarán la atención del epígrafe siguiente.

#### **4.3.1. Las previsiones sobre las circunstancias de los sujetos: la edad y la diversidad funcional**

Con anterioridad a la reforma de 2020, la literatura académica había advertido (fundada en la jurisprudencia disponible y en las instrucciones interpretativas de la Fiscalía, como acredita Perona Gómez, 2019) la sujeción de los conductores de los VMP a las reglas generales de la conducción de vehículos, previstas en la Ley de Tráfico y en su desarrollo reglamentario (RGV y RGC).

Hoy, como nota diferenciadora entre los VMP y los vehículos a motor en sentido estricto, los conductores de los primeros están exentos de contar con una licencia o permiso personal de circulación para su manejo. Así lo prevé la normativa estatal ya mencionada (además, de forma consistente desde la primera Instrucción 16/V-124 hasta el RD 970/2020). Pero ello no impediría, en principio, que los municipios exigieran alguna autorización subjetiva para su uso en las vías de su competencia.

La principal característica subjetiva que ha sido omitida en la regulación estatal es la edad de los potenciales conductores de VMP. Esto da lugar a una actual disparidad notable de previsiones entre unos y otros municipios. Es cierto que el rango no es muy amplio – Pamplona serviría de ejemplo del más bajo, a los catorce años, y Barcelona, Burgos o Cáceres del más alto, a los dieciséis (Norauto, 2020: 7-9; Romero *et al.*, 2019)–. De las ciudades que nos interesan, la edad sirve de criterio no solo para establecer prohibiciones concretas a usuarios por razón de su edad, sino también habilitaciones explícitas u obligaciones circunstanciales.

Las habilitaciones especiales por razón de la edad han sido recogidas, primero, por las ordenanzas de Hospitalet de Llobregat y de Gijón con efectos sobre cualquier tipo de actividad, y, segundo, por la normativa de Vitoria circunscribiendo la restricción etaria al ejercicio de actividades económicas. Las normas e iniciativas normativas de Valladolid y

de Vigo guardan silencio en este sentido, por el momento, y sus previsiones sobre la edad para el uso de bicicletas u otros análogos no son extrapolables a los VMP.

La norma hospitalense indica que no existe un claro límite de edad que impida su uso. No obstante, parece que, como excepción, los menores de 12 años (art. 18.16) podrían circular con bicicletas o VMP por las aceras, siempre que respeten el paso de peatón y estén acompañados de adultos (peatones). Reglas similares prevé la ordenanza de Vitoria (de 2013) para el uso de bicicletas, pero sin regla explícita de analogía extensible a los VMP, como es el caso de la ordenanza de Hospitalet de Llobregat (art. 19). Por otro lado, los menores de 16 años están obligados a llevar casco protector, sea cual sea la vía por la que circulen, siendo solo recomendable para el resto de usuarios (igual sucede en Madrid, por ejemplo, o en municipios más pequeños, como Almuñécar –*vid. Romero et al., 2019*–).

La regulación de la edad por la que se ha inclinado el proyecto de ordenanza de Gijón parece un intento de optar por un método avanzado de regulación de los aspectos etarios, y basado en una doble técnica: a) crea un primer rango jurídico que reconoce la capacidad indubitada a los ciudadanos a partir de los quince años para la conducción de los VMP; y b) añade una cláusula de habilitación a los menores de esta edad, basada en circunstancias de su capacidad natural aplicada al caso (esto es, basada en las características aptitudinales propias del sujeto en relación al objeto, como la altura o el peso del menor de quince años).

Sin embargo, aunque esta doble reglamentación debiera favorecer el realismo de la norma, añade también varias condiciones que ya han sido criticadas en normativas vigentes precedentes, por su imprecisión. Resulta que la habilitación a los menores de 15 años exige que deban “ir acompañados de un adulto y bajo la responsabilidad de sus progenitores y/o tutores”. Siendo vehículos monoplasas, no resulta del todo claro qué significa el acompañamiento, o cómo opera la asignación de la responsabilidad en exclusiva a unos progenitores/tutores que no parecen ser los únicos adultos habilitados para actuar de acompañantes (pensemos, por ejemplo, en el desplazamiento en grupo con un responsable adulto usando estos vehículos hacia los centros escolares, o en colectivos realizando actividades de tiempo libre educativo). Como cláusula de cierre, los menores 15 años solo podrán conducirlos, además de cumpliendo las condiciones antedichas, “fuera de las zonas de circulación, en espacios cerrados al tráfico” de vehículos a motor.

Entre las ciudades objeto de nuestro análisis, las prohibiciones etarias vinculadas al uso para ciertos fines son expresamente contempladas solo en la norma de Vitoria (en su ordenanza de 2013). Esta norma parece indicar que el uso de VMP para actividades económicas de carga (entendiendo que es viable en el formato de mochila adaptada de algunas marcas de reparto) está limitado a las personas mayores de edad, de acuerdo a lo que indica su artículo 24. Este, aun cuando no alude expresamente a los VMP, establece tal limitación refiriéndose a los vehículos de propulsión eléctrica semejantes pero distintos de las bicicletas.

Finalmente, el elemento de la diversidad funcional, en relación con la discapacidad de cualquier índole, es motivo de especial regulación en varias disposiciones, aunque con previsiones distintas. El proyecto de ordenanza de Gijón prevé, en concreto, la prioridad de las personas con movilidad reducida sobre el resto de peatones, también cuando estas circulen sobre VMP (sin confundirlos con sillas motorizadas u otros vehículos) en vías ciclistas del tipo acera-bici (art. 35.3). Vitoria, en el artículo 21 de su ordenanza de 2013, también alude a la prioridad de las personas con diversidad funcional respecto del resto de usuarios de las vías, con independencia de la forma de desplazarse que tengan.

#### **4.3.3. Los requisitos materiales y otros factores objetivos condicionantes**

Las normas de las ciudades objeto de estudio contemplan reglas bastante dispares sobre las exigencias que deben reunir los VMP para circular en su ámbito.

Sobresalen dos conjuntos de previsiones dignas de mención. En primer término, encontraremos las exigencias relativas a elementos que no han sido determinados por la normativa estatal (nótese que el requisito frecuente de sistemas de frenado adecuados para los VMP es de alusión innecesaria en la actualidad, dadas las exigencias de homologación de estos vehículos en el ámbito estatal). En segundo término, identificamos la especificación de condiciones objetivas que justificarían la retirada de estos vehículos por las autoridades municipales, al considerar que están en condiciones de abandono.

Por un lado, la normativa de Hospitalet y de Gijón contempla unos requisitos detallados, equiparables a las exigencias de ciudades como Madrid, Valencia o Pamplona (Norauto, 2020). Este grado máximo de previsión (para Hospitalet de Llobregat y Gijón) es el que prevé la exigencia expresa de sistema de frenado adecuado, timbre, iluminación frontal y trasera, y elementos reflectantes o catadióptricos homologados traseros y laterales (art. 18.11 de la ordenanza hospitalense de 2015, y art. 50.6 del proyecto de Gijón aprobado en 2021). La regulación hospitalense hace especial mención al uso de los elementos de iluminación y reflectantes como requisitos indispensables para circular en ciertas condiciones de visibilidad reducida, sea cual sea la causa –tipo de vía, condición meteorológica u horario nocturno, por ejemplo–.

Por otro lado, Valladolid solo dispone de una cláusula residual, a lo sumo de aplicación por analogía, procedente de la regulación de las bicicletas, acerca del “timbre que los conductores harán sonar siempre que haya viandantes o vehículos a los que puedan alcanzar” –art. 43.f) del Reglamento de circulación de 2005–. El timbre ha sido concebido como elemento recomendable, no obligatorio, por las normativas de otras ciudades aplicables a algunos de los tipos de VMP, ni siquiera a todos ellos (Norauto, 2020).

Finalmente, la actual normativa conocida y proyectada de Vigo y Vitoria no prevén ningún elemento exigible más allá de los mínimos impuestos por la aplicación directa de la normativa estatal. La ordenanza hospitalense es la que recoge una definición más precisa

de “estado de abandono” de uno de estos vehículos: cuando, encontrándose en la vía pública, carezca de dos o más elementos indispensables para su funcionamiento. Los arts. 155 al 158 del proyecto gijonés regulan de forma exhaustiva las condiciones de la retirada de los VMP, pero solo anota que el abandono pueda ser presumido “racionalmente” por las autoridades municipales competentes.

En Vigo, por último, es hoy de aplicación a los VMP las mismas reglas sobre consideración del abandono que para el resto de vehículos, según se desprende del artículo 23 de su ordenanza de 1993.

#### **4.4. Las condiciones modales**

La insuficiencia de la regulación estatal motivó que no pocas de las ordenanzas que contemplaban la circulación de los VMP antes de 2020 contuvieran aspectos hoy reiterativos, como la prohibición de usar dispositivos móviles o auriculares durante su conducción (Romero *et al.*, 2019), o incluso parcialmente contradictorios, como la prohibición de circular por la calzada. Nos interesan aquellas que suscitan distinciones entre los municipios elegidos.

Algunas reglas municipales sobre la conducción de estos VMP son genéricas e independientes de cualquier factor exógeno. No son muy numerosas, y en ocasiones se aplican por analogía (por indicación explícita o implícita). Pero, por ejemplo, la normativa vallisoletana incluye cláusulas de este tipo, como el deber de los conductores de controlar “en todo momento” el propio vehículo, y “adoptar las precauciones necesarias para la seguridad” del resto de usuarios de las vías (art. 5.2 del Reglamento de 2005), o la obligación de mantener “el campo necesario de visión y la atención permanente a la conducción, que garanticen la propia seguridad (...) y la de los demás usuarios de la vía” (art. 6.1). Por otro lado, algunas reglas son de aplicación discutible a los VMP, o al menos no tan evidente, como las del artículo 43 del mismo Reglamento, que exige a los conductores de bicicletas (quizá teleológicamente extensible a los de VMP) “circular lo más cerca posible de los bordillos de aceras y paseos”, y no pueden circular “sujetos a cualquier otra clase de vehículos” (art. 48.2), algo que también prevé prohibir el consistorio de Vigo, según Melchor (2021). La incipiente propuesta regulatoria de esta última ciudad añade otros dos aspectos generales: la prohibición de la circulación en paralelo de varios VMP (como varias ciudades prevén ya para las bicicletas), y el transporte de animales por parte del conductor.

En todo caso, la mayoría de las normas se aplican en función del uso de los espacios y las condiciones del contexto. En síntesis, sobresalen cuatro conjuntos de regulaciones sobre el modo de uso de los vehículos que nos ocupan, que dependen de factores exógenos. En primer lugar, la materia que es objeto principal de la atención de las normas municipales es la regulación de formas de circulación de los VMP condicionadas a los tipos de vías que existen en cada localidad y a otros factores externos (meteorología, ocupación sincrónica del



espacio, etc.). En segundo lugar, merecen mención aparte, aunque está estrechamente vinculado con lo anterior, las reglamentaciones alusivas al uso del espacio para el estacionamiento de estos vehículos. En tercer lugar, son frecuentes las previsiones sobre el uso de elementos de protección y visibilización por parte de los conductores, en función de diversas circunstancias del contexto. En cuarto y último lugar, no es extraño encontrar algunas reglas aplicables al uso específico de los VMP para diversas actividades económicas.

#### **4.4.1. Las condiciones de circulación en función de los tipos de vías**

El tipo de vías por las que se puede circular aparecen reguladas con tres técnicas: una de preferencia de estos vehículos frente al resto, otra de habilitación del uso de las vías y espacios, y una tercera de prohibición expresa de circulación por otras vías.

En relación el uso preferente de algunas vías por parte de los VMP está asentado en la mayoría de ordenaciones que los contemplan de forma explícita, pero también en aquellas que pueden ser de aplicación por analogía implícita. Este último caso es el de la regulación hospitalense, por ejemplo, donde (si la analogía es válida) ciclistas y conductores de VMP tendrían preferencia frente a los demás vehículos cuando circulen por vías reservadas a bicicletas o en caminos vecinales. Previsión similar recoge el artículo 43 del mismo Reglamento de Valladolid de 2005. Como es habitual, el artículo 32 de esta norma vallisoletana aclara que las bicicletas tienen una prioridad sobre el resto de vehículos en las áreas residenciales, pero no la tienen sobre los peatones. Por su parte, Gijón (en su proyecto) contempla como plataformas especialmente reservadas a los VMP (junto a otros, como bicicletas y ciclos) tres tipos concretos de vías: los carriles-bici, las aceras-bici, y las sendas ciclables (art. 26 del proyecto). También habilita a estos vehículos (VMP, bicis y ciclos) el acceso a áreas de prioridad residencial, excepcionando la restricción horaria prevista con carácter general para el resto de vehículos. Igualmente, y por razones obvias, el artículo 34.5 del proyecto prevé la eventual exclusión de los VMP (entre otros muchos tipos de vehículos) de la aplicación de medidas restrictivas de tráfico o de la prohibición de estacionamiento en los supuestos de ordenaciones temporales por motivos medioambientales.

El grueso de las previsiones normativas se centra en el establecimiento de condiciones específicas para la circulación en función de la vía. El artículo 51.1 del proyecto de Gijón precisa las únicas vías por las que podrán circular los VMP. Esta previsión consta de dos reglas generales, aplicables a todos los VMP, dos reglas particulares condicionadas (que excluyen a los VMP de una sola rueda), y una cláusula de aplicación supletoria de las reglas previstas para las bicicletas y otros ciclos –art. 51.1.e)–. Las dos primeras reglas, aplicables a todos los VMP, suponen que estos pueden circular por: a) carriles bici segregados, sin rebasar la velocidad máxima de 15 km/h también prevista para las bicicletas; y b) por acera bici, a una velocidad no superior a 10 km/h.

Las dos reglas particulares, que excluyen a los VMP de una sola rueda, permiten a los demás circular por otras vías, siempre que “no se haga a una velocidad anormalmente reducida”, y con esta condición pueden circular por: a) las calzadas que tengan la velocidad limitada a 30 km/h; y b) por el carril limitado a 30 km/h, si existe, en aquellas calzadas de varios carriles. En sintonía con este mecanismo, la propuesta normativa de Vigo parece apuntar en la misma dirección. De aprobarse la inicial propuesta del gobierno municipal, parece que el uso de los VMP estaría condicionado a distintos límites de velocidad en función de la vía por la que circulen: a) por las zonas residenciales –de prioridad peatonal– a un máximo de 10 km/h, reduciéndose o desmontando si la falta de espacio lo aconseja; b) por carriles bici y sendas ciclables, a un máximo de 20 km/h; y c) por carriles-bus y por las vías ordinarias con velocidad máxima a 30 km/h, al máximo de su capacidad legal, es decir, a 25 km/h. Distanciándose parcialmente de la pretensión de la DGT, de impedir la circulación de los VMP por las zonas peatonales, con carácter general, la reglamentación de Vitoria permite interpretar un uso autorizado de los VMP de forma excepcional en zonas peatonales, siempre que adapten su conducción a un especial cuidado hacia los peatones (art. 10.9), dada la forma abierta de referirse a vehículos entre los que podrían encontrarse los que nos interesan en este estudio.

Un último factor exógeno que habilita el uso de ciertas vías en determinados momentos, dependiendo del estado específico en el que estas se encuentren, es la reglamentación de la circulación en función de la existencia de aglomeraciones. La regulación de Hospitalet de Llobregat define esta circunstancia como la imposibilidad de guardar un metro de distancia entre vehículos –bicis o VMP– y peatones, o la imposibilidad de circular 5 metros seguidos en línea recta, preferentemente por el centro de la vía. Tal situación permite deducir para los VMP, con las cautelas expuestas, la posibilidad de ser utilizados en dos grandes conjuntos de espacios o vías. Las aglomeraciones no son relevantes para la circulación de los VMP en Hospitalet por vías no peatonales: a) expresamente en pasos reservados exclusivamente a bicicletas (art. 18.5); b) calzadas, pero por la zona más próxima a las aceras (art. 18.4); y c) carriles-acera, aunque con la velocidad limitada a 10 km/h (art. 18.9). *Sensu contrario*, las aglomeraciones impiden la circulación, por lo demás permitida, en: a) parques y áreas peatonales; b) caminos vecinales de plataforma única de preferencia peatonal (siempre que guarden el sentido de circulación de los vehículos); y c) calles vecinales de uso exclusivo de peatones, en ambos sentidos de circulación.

Finalmente, las prohibiciones completan la técnica de reglas que condicionan la circulación de los VMP en las distintas reglas municipales. Una primera prohibición llamativa de las regulaciones analizadas es la relativa a la circulación por las calzadas. Tanto la normativa de Hospitalet de Llobregat expresamente dictada para los VMP (art. 19 de la Ordenanza de 2015), como las disposiciones susceptibles de aplicación teórica a los “patines” y “patinetes” en la reglamentación vallisoletana (art. 48 del Reglamento de 2005), impiden, aparentemente, la circulación de estos vehículos por la calzada, como regla general.

Tal regla contradice la previsión estatal. Esta singularidad, interpretada de forma restrictiva, podría conducir a la práctica imposibilidad de circular por ambas ciudades con VMP, al concurrir las restricciones generales estatales con esta del municipio, sin exista una contradicción invalidante de una sobre otra, en sentido estricto. Por el contrario, si en Valladolid aplicaran las reglas de las bicicletas a los VMP, el artículo 34 de su Reglamento de 2005 prohíbe expresamente “la circulación sobre las zonas destinadas a peatones” (algo ya insistentemente recomendado por la DGT desde 2016, y que el proyecto de Vigo parece contemplar de forma expresa para los VMP).

La interpretación más coherente con el espíritu de la norma vallisoletana de 2005 es, por tanto, que la aplicación de las reglas a los VMP está condicionada a su redefinición como “vehículos” ciertamente conducidos, y no como instrumentos de desplazamiento de “peatones”, lo que hace que solo las reglas que sean compatibles con tal conceptualización serán aplicables a estos (la prohibición de circular por la calzada no lo sería).

#### **4.4.2. Las reglas sobre el estacionamiento**

En cuanto al estacionamiento de VMP, la tendencia emergente en las regulaciones es reflejo de las normas ya contempladas para las bicicletas, mediante el establecimiento de una regla general de estacionamiento preferente, otra regla subsidiaria y una prohibición explícita. Este es el caso de la Ordenanza de Hospitalet de 2015 (art. 18.14), actualizada en el proyecto de Gijón (art. 110).

La regla de estacionamiento preferente es que se produzca en lugares expresamente habilitados. El artículo 128 de la regulación gijonesa prevé, además, reservas especiales de aparcamiento para bicicletas, ciclos y VMP. Solo cuando estos no existan (regla subsidiaria), “podrán estacionar en las bandas de estacionamiento, en forma oblicua a la línea de acera y ocupando un máximo de 2 metros, de forma que no se impida el acceso a otros vehículos o el paso desde la acera a la calzada”.

El mismo precepto hospitalense antedicho impide el estacionamiento donde no puedan hacerlo tampoco los vehículos a motor ordinarios (zonas de carga y descarga, estacionamientos para personas con movilidad reducida, etc.), así como anclándolos al mobiliario urbano, elementos adosados a las fachadas o en los estacionamientos del servicio público de bicicletas. Se distancia de este planteamiento el proyecto de Gijón. Es cierto que la normativa proyectada prohíbe, con carácter general, el anclaje de los VMP (y del resto de vehículos equivalentes mencionados) a “elementos de señalización, elementos vegetales, bancos, marquesinas” u “otros elementos de mobiliario urbano” (art. 110.5).

Pero, “excepcionalmente” (“cuando no existan aparcamientos disponibles en un entorno de 200m”), los VMP y las bicicletas podrán ser ancladas a “callas o elementos del mobiliario urbano” cumpliendo cuatro requisitos: “a) no altere la funcionalidad del elemento del mobiliario urbano; b) no ocasione ningún daño ni implique deterioro del patrimonio

público; c) no se entorpezca el tránsito peatonal, la accesibilidad ni la circulación de vehículos; d) no dificulte ni impida la realización por los servicios municipales de tareas de mantenimiento o reparación de tales elementos delimitadores y de mobiliario urbano” (art. 110.6).

La regulación es exhaustiva, más allá de estas previsiones, y añade un régimen de prohibición general de estacionamiento: “a) en el ámbito peatonal de las paradas de transporte público; b) en el ámbito peatonal de las reservas de personas con movilidad reducida; c) en el ámbito peatonal de las paradas de taxi; [y] d) sobre tapas de registro o de servicios”. Prueba de la exhaustividad de esta es la cláusula que contempla que los usuarios de VMP están obligados, además, a desmontar del vehículo en aceras y zonas peatonales, hasta llegar al “elemento de anclaje” si este se encuentra en tales espacios (art. 110.4 del proyecto de Gijón).

A diferencia de las previsiones recientes, las normas anteriores a 2010 conservan una equivalencia de regulación del estacionamiento entre los VMP y los vehículos a motor. Este es el caso de la ordenanza de Vigo de 1993, que ordena de forma indistinta el uso que puede dar lugar a la retirada por estacionamiento incorrecto (arts. 20 a 22) o por su abandono (art. 23). Nada distinto significativo aportan las normas de Valladolid o Vitoria.

#### **4.4.3. Los elementos de protección y señalización para la conducción de los VMP**

Sobre el uso de elementos de protección, y al margen de las exigencias a ciertos sujetos por razón de su edad, ya mencionadas, el casco es considerado con cada vez más frecuencia como obligatorio (véase, por ejemplo, el artículo 18.19 de la ordenanza hospitalense). El texto de Gijón de 2021, en su artículo 50.5, aboga por una exigencia generalizada de la utilización de casco de protección a las personas conductoras de VMP cuando circulen por la calzada. Además, el apartado 6 del mismo precepto contempla la exigencia, también a los conductores, de portar “alguna prenda o elemento reflectante” cuando “sea obligatorio el uso del alumbrado” (es decir, en función de la visibilidad). La mayoría de estas reglas aplicables a los conductores de los VMP son una trasposición o extensión por analogía de las normas dadas para los ciclistas. Estos, en Valladolid (según el Reglamento de 2005) “deberán ir provistos de un sistema de señalización luminosa delantero y trasero que permita su visibilidad por otros conductores”. En el mismo sentido se pronuncia la normativa de Vitoria de 2013, aunque no es fácil determinar la obligatoriedad estricta para los conductores de VMP.

#### **4.4.4. Las exigencias especiales en función del uso económico de los VMP**

A juicio de la mayoría de autoridades locales, el uso de los VMP con fines distintos del desplazamiento privado de personas hace aconsejable el establecimiento de reglas diferenciadas, que ordenen un el uso de los mismos para determinadas actividades económicas.

En la normativa de Vitoria de 2013, aun sin mencionarlos expresamente, una cierta apertura expresiva invita a aplicar las reglas sobre el uso de los VMP como vehículo de reparto a las normas generales de horarios y limitación de zonas para estas operaciones de carga y descarga, como prevé el artículo 12.1.2 para las bicicletas y otros vehículos de tracciones eléctricas no convencionales. Esta idea ha sido expresamente incorporada por el proyecto de Gijón (art. 85), reconociendo el papel que ya desempeñan en el abastecimiento de comida a domicilio, o servicios de mensajería, cuando los conductores portan mochilas aptas para tal carga. El Ayuntamiento de Vigo anunciaba su propuesta en similares términos. Este último, sin embargo, contemplaba la posibilidad de exigir la tramitación de una autorización específica para otros usos económicos, como las actividades de ocio o turismo. Sin diferenciar el sector de actividad, Gijón opta por exigir solo la suscripción de un seguro de responsabilidad civil obligatorio, que responda de daños a terceros (art. 50.7), para poder destinar el VMP a cualquier actividad económica. Pero en la línea de la exhaustividad de la que esta normativa hace gala, también ordena de forma pormenorizada el uso de los VMP destinados al arrendamiento, entre los artículos 77 al 79 y 82. Exige a las empresas la existencia de estaciones fijas para su estacionamiento, debidamente reservadas en el suelo público, o el sometimiento periódico a controles y especiales actividades de mantenimiento preventivo, entre otros aspectos. También impone, para su uso turístico, que los titulares de la explotación se responsabilicen de que no accedan al uso del VMP personas que carezcan de la “habilidad mínima” que garantice su seguridad y la de terceras personas, y el apartado 5 del mismo precepto limita a 15 personas el máximo de los desplazamientos organizados por empresas de turismo (art. 82).

## 5. CONCLUSIONES

La investigación realizada ha permitido esclarecer la maraña jurídica que envuelve a la movilidad urbana sostenible y en particular a los VMP. Así, se ha determinado el esquema básico normativo relacionado con ambos conceptos, desde los artículos de la CE que tocan aspectos relacionados con la movilidad a la situación de la legislación estatal y autonómica en vigor, y concluyendo con la comparativa entre la regulación municipal (Tabla 1).

Ciudad	Principal normativa estatal	Principal normativa autonómica que puede afectar a los VMP	Ordenanzas que afectan especialmente a los VMP	Planes de movilidad
Gijón	*Ley 6/2015, de tráfico -Reglamento General de Circulación -Reglamento General de Vehículos	Ley 12/2018, de Transportes y Movilidad de Asturias	2021	2018
Hospitalet de Llobregat	*Otra normativa en materia de movilidad:	Ley 9/2003, de Movilidad de Cataluña DL 1/2009, Ley de Urbanismo de Cataluña	2015	2014
Valladolid	-Ley 37/2003, del Ruido -Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera -Ley 2/2011, de Economía Sostenible	Ley 9/2018, de Transportes Públicos de Viajeros de Castilla y León	2005 y 2015	2004
Vigo		-	2013	2014
Vitoria		-	1993	2007

**Tabla 1. Esquema normativo actual de las ciudades estudiadas. Ninguno de los planes de movilidad en vigor alude de forma directa a los vehículos de movilidad personal.**

El análisis de la evolución del corpus normativo permite afirmar que la regulación de ámbito estatal en materia de VMP ha llegado tarde, solo precedida por orientaciones y disposiciones administrativas de alcance controvertido y sin aclarar de manera suficiente aspectos esenciales que han provocado confusión a diversas autoridades municipales. No obstante, la reforma del Reglamento General de Vehículos y del Reglamento General de Circulación, mediante el Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, ha supuesto una importante actualización de alcance estatal, que condiciona la normativa autonómica y municipal. Este punto de inflexión aún no se ha completado, a la espera de la adopción, por la Dirección General de Tráfico, de un importantísimo “Manual de características de los vehículos de movilidad personal”, que condicionará la implantación de certificaciones de estos vehículos (por tanto, la plena eficacia de las disposiciones de 2020 es muy probable que se demore hasta 2023, al menos).

En paralelo a este retraso, y en virtud de sus competencias expresamente reconocidas por la legislación aplicable, los municipios se han dotado de normas para hacer frente a los riesgos de la circulación de los VMP o el fomento de formas de movilidad sostenible de manera heterogénea, ya con anterioridad a la promulgación de la reforma reglamentaria estatal. Pero el tamaño de los municipios no parece ser determinante en la diligencia con la que las autoridades locales han abordado la cuestión, ni en las soluciones que han adoptado. Con independencia del tamaño de los municipios, existen casos en los que las

reglas específicas sobre los VMP son aún inexistentes o muy limitadas, cuando no directamente incompatibles o incongruentes con la ordenación estatal de 2020, frente a otros que han abordado la cuestión de forma exhaustiva y pormenorizada.

En ese sentido, y de manera no explícita, las regulaciones municipales parecen obedecer a una sistemática de tres ejes: en qué condiciones un individuo puede conducir un VMP (previsiones subjetivas); qué requisitos adicionales a los previstos ya de forma genérica para su comercialización en todo el país deben reunir estos vehículos, materialmente, para poder ser utilizados (previsiones objetivas); y qué reglas rigen para su uso en los distintos espacios públicos urbanos y en qué circunstancias (previsiones modales).

Entre las condiciones subjetivas para el uso de los VMP sobresale la opción mayoritaria por no exigir permisos específicos de circulación a los conductores, aunque la edad puede condicionar su manejo. Tampoco existe un criterio unificado ni coherente sobre tal edad de los sujetos que pueden conducirlos, o en qué condiciones especiales en función de su edad.

Además, de las previsiones técnicas objetivas que estos VMP deben reunir, que no sean obligatorias de forma generalizada por indicación de la normativa estatal, destacan las previsiones relacionadas con la seguridad del vehículo (elementos lumínicos y reflectantes, sistemas de alerta sonora como timbres, etc.).

Por otra parte, las disposiciones que regulan su circulación son las más detalladas en el ámbito de las normas municipales, posiblemente porque los aspectos técnicos de los vehículos son ya considerados de forma detallada por las reglas de certificación europeas y las exigencias estatales reglamentarias, que dejan deliberadamente a las autoridades municipales la regulación de las formas de uso que sean acordes los tipos de vías y condiciones específicas de cada localidad.

El estudio detallado de la normativa municipal analizada ha permitido comprobar que las disposiciones sobre los modos de circular en las ciudades abordan, con carácter general, cuatro conjuntos de previsiones:

- a) sobre las condiciones en distintos tipos de vías, adaptando las reglas de seguridad, impidiendo el acceso a algunas de ellas o exigiendo requisitos subjetivos u objetivos especiales según el espacio y o el contexto (visibilidad, aglomeraciones, etc.).
- b) sobre el estacionamiento de estos vehículos en la vía pública, tratando de preservar –en las reglas más detalladas– la integridad del mobiliario urbano y la prioridad del uso de las aceras por los peatones.
- c) sobre los concretos elementos de protección y señalización para la conducción de los VMP, adaptados al tipo de uso, del usuario y del espacio en el que se use.
- d) sobre diversas exigencias específicas en función de la finalidad con la que sean utilizados los VMP, destacando reglas de revisión y control adicionales para usos

económicos, normas de prevención y similares. Conviene apuntar que, en las regulaciones que más atención prestan a estos vehículos, se acude de forma creciente a la técnica autorizatoria para su uso con fines de lucro, en el contexto de actividades económicas tanto de reparto como de turismo o alquiler de corta duración.

En relación a las ciudades analizadas, Gijón se ha dotado (hasta el momento) de la normativa más detallada sobre estos vehículos, y con numerosas previsiones que flexibilizan su uso a diversas circunstancias de los sujetos, de los vehículos y del espacio en el que circulan. Aún pendientes de las evidencias que arroje su aplicación en los próximos años, el grado de detalle y precisión técnica de la normativa gijonesa puede convertirla en un referente para otras ciudades españolas. Tras ella, Hospitalet de Llobregat dispone de la siguiente regulación con más normas directamente aplicables a los VMP, al menos por una regla de analogía explícita, pero con algunas cláusulas ya no plenamente coherentes con la ordenación estatal de 2020. Vitoria, Vigo y Valladolid no cuentan con un régimen jurídico claro para la ordenación eficiente de estos vehículos, y sería más que recomendable la revisión de sus normas de circulación.

Una de las cuestiones llamativas de la regulación estatal es la escasa exigencia hacia los municipios para que se doten de redes especialmente diseñadas para los VMP. Así como hay legislación en materia de accesibilidad universal, y así como hay determinadas exigencias en materia de urbanismo para considerar que un espacio determinado puede ser considerado un solar -por ejemplo, el acceso rodado-, también podrían determinarse una serie de condiciones para garantizar la existencia de redes.

En este sentido sorprende la prohibición de que los VMP no circulen por túneles urbanos, cuando sería más lógico determinar qué requisitos deben cumplir los túneles urbanos para poder ser usados por los VMP, y exigir dichos requisitos a los túneles urbanos futuros. Lo mismo sucede con la prohibición de que puedan circular por travesías, cuando la realidad de muchas poblaciones de pequeño tamaño es que la travesía es de facto la calle principal del municipio -si no la única-. Consideramos, por ello, que la irrupción de los VMP podría ser aprovechada para subsanar el histórico retraso de España en materia de construcción de redes ciclistas (Plasencia Lozano, 2021), impulsando desde los distintos poderes legisladores determinadas reformas de las leyes urbanísticas, de movilidad o accesibilidad que condujeran a la creación de una auténtica tercera malla urbana y regional segregada de las otras dos existentes (peatonal y de tráfico rodado).

Finalmente, la cronología de la normativa de los VMP ha puesto de manifiesto la brecha temporal existente entre el desarrollo tecnológico de estos vehículos y su regulación. Esta cuestión deja el campo abierto a investigar si ese retraso entre la difusión masiva de determinados vehículos y la generación del corpus normativo relativo a su uso también se produjo con otros vehículos (automóviles, autobuses, motocicletas) o si sucede lo mismo en otros modos de transporte (aviones, ferrocarriles), y caso de ser así, qué plazos



existieron entre la difusión amplia de la nueva tecnología asociada al transporte y su regulación. Al respecto, podemos recordar que el Plan de Innovación para el transporte y las infraestructuras 2017-2020 sí incluía una sección completa sobre el Hyperloop como nuevo paradigma del transporte, pese a que dicha tecnología estaba dando sus primeros pasos cuando dicho plan fue redactado, y, sin embargo, nada decía de los VMP (aunque sí de las bicicletas).

## AGRADECIMIENTOS

Este estudio se desarrolla en el marco del proyecto de investigación SV-20-GIJÓN-1-21 financiado por el IUTA (Universidad de Oviedo) y el Ayuntamiento de Gijón.

## REFERENCIAS

ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2014). El funcionamiento del sistema europeo de homologaciones de vehículos de motor. *Revista General de Derecho Administrativo* 36.

AVPE -Asociación Vitoriana de Patinetes Eléctricos- (2021). *Compilación normativa* Disponible en: <https://vpe.es/informacion/normativa/> (consultado el 10 de enero de 2021).

BAELO ÁLVAREZ, A. (2018). ¿Es el patinete eléctrico un ciclomotor? Luces y sombras ante un limbo jurídico. *Diario La Ley* 9333, Sección Tribuna.

MELCHOR, B. (2021). El Concello permitirá la circulación de patinetes eléctricos por el Casco Vello y carriles bici y bus (noticia publicada en la edición digital de *El Faro de Vigo*: [www.farodevigo.es](http://www.farodevigo.es), el 11 de enero de 2021).

MORELL ALDANA, L. C. (2020). Vehículos de movilidad urbana personal: un comentario de urgencia a su última regulación transitoria. *Diario La Ley*, nº 9547, Sección Tribuna.

NORAUTO (2020). Regulación patinetes eléctricos. Cómo circular con tu patinete por las principales ciudades de España. Disponible en: <https://www.norauto.es/-cms-guia-patinetes.html> (consultado el 3 de marzo de 2021).

PERONA GÓMEZ, A. (2019). Los vehículos de movilidad personal y la respuesta municipal en caso de accidente. *Economist & Jurist* 235.

PLASENCIA LOZANO, P. (2021) Evaluation of a New Urban Cycling Infrastructure in Caceres (Spain). *Sustainability* 13(4).

ROMERO ADAME, C. et al. (2019). La regulación de los patinetes eléctricos. *Tráfico y Seguridad Vial*, 238.

SAV-DGT (Subdirección Adjunta de Vehículos de la Dirección General de Tráfico) (2019). Informe sobre el marco jurídico aplicable a los Vehículos de Movilidad Personal, de 27 de septiembre de 2019.

VESTRI, G. (2019). Vehículos de movilidad urbana personal: uso de las vías de circulación. Un comentario práctico-jurídico desde la visión municipal. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal 7, pp. 122-134.

VESTRI, G. (2018). Análisis y comentario sobre el papel de los municipios en la regulación de los actuales vehículos de movilidad urbana personal (VMUPS). Revista de estudios locales CUNAL 214, pp. 12-29.