

LA TRANSFORMACIÓN DE LA MOVILIDAD URBANA UCRANIANA EN TIEMPOS DE GUERRA. EL AJUSTE A LA ESTRATEGIA DE LA UE PARA UNA MOVILIDAD SOSTENIBLE E INTELIGENTE

Olha TYLCHYK

State Tax University of Ukraine
Profesora visitante en la Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. PROBLEMAS DE REGULACIÓN LEGAL EN LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DESPUÉS DEL COLAPSO DE LA UNIÓN SOVIÉTICA Y LA IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN UCRANIA PARA EL DESARROLLO DE LA MOVILIDAD URBANA.— 2. POLÍTICA ESTATAL PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS EN EL MARCO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVO-TERRITORIAL EN EL PERÍODO ANTERIOR A LA GUERRA SOBRE EL EJEMPLO DE LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE.— 3. EL CONCEPTO DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE SEGÚN LA LEGISLACIÓN DE UCRANIA.— 4. REGULACIÓN LEGAL DE LA MOVILIDAD URBANA EN UCRANIA EN EL CONTEXTO DEL ATAQUE ARMADO DE RUSIA: DESAFÍOS Y SOLUCIONES.— 5. CONCLUSIONES.

1. PROBLEMAS DE REGULACIÓN LEGAL EN LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DESPUÉS DEL COLAPSO DE LA UNIÓN SOVIÉTICA Y LA IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN UCRANIA PARA EL DESARROLLO DE LA MOVILIDAD URBANA

Durante los primeros años después de la proclamación de la independencia de Ucrania en 1991, se reconoció como prioritaria la necesidad de una transformación del sistema soviético de administración pública de acuerdo con los principios de la democracia real. Sin quedarse solo en una declaración en cuanto a la urgencia de estos procesos, sino también realizando una estrategia real y exigiendo acciones concretas por parte de un determinado sistema de entidades de la administración pública, las que de acuerdo con los principios reconocidos, debían garantizar el respeto de los derechos humanos.

El análisis de los actos jurídicos y su aplicación práctica atestiguan los importantes esfuerzos y el logro de ciertos resultados positivos en la reorientación de la política estatal, la aplicación de mecanismos internacionales para garantizar el respeto de los derechos individuales y la dirección de las actividades de todas las instituciones estatales y los órganos de gobierno autónomo local establecidos en Ucrania.

La transformación de la administración pública en todas las esferas no está completada en la actualidad. Como parte de los preparativos para las negociaciones sobre la adhesión de Ucrania a la UE, se están celebrando debates de expertos sobre el desarrollo de una hoja de ruta en el ámbito de la «reforma de la Administración pública», que es uno de los requisitos previos para iniciar negociaciones sobre el grupo 1 «Áreas fundamentales» y tiene un estatuto especial, ya que se abre primero en el proceso de negociación y se cierra en último lugar.¹

En la Constitución de Ucrania, aprobada en 1996, la mayoría de las normas eran de carácter declarativo, las normas-objetivos, los vectores que definían las tareas de los representantes de la administración pública y los ciudadanos de Ucrania, los extranjeros y los apátridas que residían en el territorio de Ucrania². Expertos y opinión pública eran conscientes del carácter gradual y a largo plazo de las reformas, en particular de las reformas administrativas. En el marco de las reformas administrativas, se analizan en este artículo las siguientes áreas: gestión del transporte, seguridad nacional, gestión de instalaciones de infraestructura crítica.

El principal problema que determinó el calendario de ciertas etapas de la reforma fueron los indicadores iniciales de macroeconomía y microeconomía y el estado del apoyo legal durante el período del colapso de la Unión Soviética. La crisis económica ha dificultado mucho más la financiación de las transformaciones institucionales necesarias en todos los ámbitos sociales. Esto también influyó en la adopción gradual de normas que regulen la estrategia en su conjunto y en la adopción de medidas específicas en las áreas.

En el momento del colapso de la Unión Soviética en Ucrania, todos los actos jurídicos se basaban en principios que correspondían a un vector específico de administración estatal centralizada centrada en Moscú. Esta centralización de la administración y la economía de la Unión Soviética también influyó en la formación de ciclos de producción en las empresas, incluida la producción de elementos de infraestructura de transporte y vehículos. La localización de plantas de ciclo completo en Ucrania se redujo al mínimo. En la Ucrania independiente, esto ralentizó considerablemente la modernización del material rodante y los equipos de infraestructura.

¹ Snizhana Diachenko, Viktoria Melnyk, Dmytro Naumenko. 12.11.2024. Negociaciones de adhesión de Ucrania a la Unión Europea: reformas emprendidas en diez años y retos futuro <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/768-ukraine-s-accession-negotiations-with-the-european-union-reforms-undertaken-in-ten-years-and-the-challenges-ahead>

² **CONSTITUTION OF UKRAINE.** Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine on 28 June 1996. <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>

En el ejemplo del sistema de gestión del transporte, es posible rastrear el predominio del enfoque estratégico y la doctrina formada por toda la Unión Soviética de regulación legal en todas las repúblicas soviéticas. Su objetivo era garantizar normas mínimas de movilidad por parte de las autoridades ejecutivas centrales, centrándose en la satisfacción interna de las necesidades de movilidad de la población dentro de los límites territoriales de la Unión Soviética y sobre la base de una alta centralización con una consideración mínima de las características de ciertos territorios. Se tendía a desarrollar las zonas industriales de las ciudades y a dotar de infraestructuras mínimas a las pequeñas ciudades y pueblos. En la legislación se prestó, en cambio, mucha más atención a la estandarización y certificación.

Los requisitos contenidos en esas normas no siempre se basaban en indicadores de rendimiento y necesidades económicas. Hay ejemplos de instalaciones de infraestructura urbana sobre la base de la determinación de la conveniencia política con el fin de formar el «prestigio» de una determinada región o ciudad, lo que se basaba en la visión personal de los funcionarios. Ciertas normas se consagraron en los actos jurídicos de la dirección de toda la Unión Soviética y se integraron en la legislación de la Ucrania soviética.

El desarrollo de la comunicación dentro de la ciudad mediante el metro fue posible, en primer lugar, gracias a la disponibilidad de un indicador como el número total de habitantes censados. Esta cifra se fijó en más de un millón de personas. Según este indicador, en Ucrania, que en el momento del colapso de la Unión Soviética tenía 52 millones de habitantes, sólo se construyeron sistemas de metro en tres ciudades: Kiev, Járkov y Dnipro.

Los Ferrocarriles Ucranianos siguen utilizando el estándar de ancho de vía de 1520 mm, que se remonta a los tiempos del Imperio Ruso (el mismo ancho de vía se sigue utilizando en países de la UE como Finlandia, Lituania, Letonia y Estonia). La mayoría de los demás países de Europa continental (excepto España 1674 mm y Portugal 1665 mm) utilizan un ancho de vía de 1435 mm. Hay varios ferrocarriles con este ancho de vía en el oeste de Ucrania, pero ahora en su mayoría no se utilizan³.

El legado soviético es evidente en la lenta transición a un mercado abierto y competitivo en el campo del transporte, especialmente en el caso del transporte ferroviario, donde la empresa estatal Ukrzaliznytsia sigue siendo un monopolio. El proceso de modernización de la administración de otros tipos de transporte público también se lleva a cabo desde hace mucho tiempo. Existe un monopolio de la propiedad y la gestión comunal del metro, el uso del transporte eléctrico y la flota de autobuses de las empresas de servicios públicos, que a menudo se asocia con la baja calidad de los servicios y la falta de preparación para la modernización de acuerdo con los principios de la «Ciudad Verde».

³ Centre for economic policy research. Відбудова України: принципи та політика. Володимир Білоткач, Марк Івальді. Відбудова транспортної інфраструктури України. 2022. P. 242. https://cepr.org/system/files/202212/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf

2. POLÍTICA ESTATAL PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS EN EL MARCO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVO-TERRITORIAL EN EL PERÍODO ANTERIOR A LA GUERRA SOBRE EL EJEMPLO DE LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE

Las cuestiones de apoyo jurídico a la movilidad sostenible están relacionadas con el desarrollo de la autonomía local, la regulación y la elaboración de leyes de las comunidades territoriales. Es a nivel de los actos jurídicos de estas entidades donde se proyectan planes para modernizar el sistema de apoyo al transporte de territorios específicos, el desarrollo de espacios verdes y la introducción de medidas específicas para construir una movilidad sostenible.

Se reconoció que el enfoque soviético de la máxima centralización, en la Ucrania independiente era insatisfactorio y que necesitaba ser reconsiderado y actualizado. La reorganización sistémica de la gestión está asociada a la aprobación del Decreto del Presidente de Ucrania «Sobre medidas para aplicar el concepto de reforma administrativa de Ucrania».

Las tareas de la reforma administrativa se definieron como la formación de una organización efectiva del poder ejecutivo tanto a nivel central como local de gobierno; la formación de un sistema moderno de autogobierno local; la introducción de una nueva forma de funcionamiento del poder ejecutivo y del autogobierno local como actividades para garantizar la aplicación de los derechos y libertades de los ciudadanos, la prestación de servicios estatales y públicos; la organización de la administración pública y de la función en los órganos de gobierno autónomo local sobre una nueva base; la creación de un sistema moderno de formación y readaptación del personal directivo; introducción de una estructura administrativa-territorial racional⁴.

Dado que los órganos de gobierno autónomo local no se desarrollaron en el sistema de administración pública de la Unión Soviética, su origen y desarrollo en Ucrania fue bastante difícil. La transferencia de poderes de las autoridades ejecutivas centrales se llevó a cabo gradualmente, primero a los órganos ejecutivos territoriales, luego redistribuidos parcialmente entre estos órganos y los órganos de gobierno autónomo local, sus comités ejecutivos. Estas medidas fueron percibidas como una pérdida de control estatal, especialmente en lo que respecta a la formación y distribución de los presupuestos locales y la disposición de la propiedad comunal. Todavía hoy hay preguntas sobre la determinación del estatus legal de la propiedad comunal separada.

Durante mucho tiempo, no se hizo en Ucrania, un registro público de bienes comunales pertenecientes a comunidades territoriales individuales, y ha habido disputas sobre la determinación de los límites territoriales entre comunidades. La na-

⁴ Decreto del Presidente de Ucrania 810/98 de 22.07.1998. Sobre las medidas para aplicar el Concepto de Reforma Administrativa en Ucrania. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

turalidad no resuelta de tales problemas llevó a la falta de medidas no solo para modernizar la flota de vehículos, sino incluso para reparar la superficie de la carretera. Tales problemas se han resuelto parcialmente en la actualidad. Establece el derecho de los órganos de gobierno autónomo local a elaborar listas de bienes comunales de conformidad con los Reglamentos del Ministerio de Finanzas de Ucrania o a adoptar su propio marco normativo para la contabilidad de esos bienes.

En la actualidad funciona el Registro Unificado de Bienes Comunales, que es un sistema automatizado de recopilación, contabilidad, acumulación, procesamiento, protección, publicación y suministro de información sobre bienes inmuebles y terrenos, incluidos los arrendados, arrendados, concesionados o pignorados por las empresas de servicios públicos, sus asociaciones, instituciones y organizaciones⁵.

El derecho de propiedad comunal se ejerce de conformidad con el artículo 60 de la Ley Sobre la autonomía local en Ucrania⁶. El inventario de los bienes comunales se lleva a cabo de acuerdo con la Orden del Ministerio de Finanzas de Ucrania «Sobre la aprobación del Reglamento sobre el inventario de activos y pasivos» del 02.09.2014 n.º 879⁷.

Como último paso importante de la reforma administrativa territorial, tuvo lugar la formación de Comunidades Territoriales Unidas, que se suponía que concentraban poderes suficientes para la implementación real de los derechos e intereses de la población de un territorio en particular, la característica principal de tales comunidades es la voluntariedad de dicha asociación y la presencia de objetivos comunes de desarrollo, en particular, en el campo de garantizar la movilidad sostenible utilizando la propiedad comunal y bajo control público sistemático. De acuerdo con la Ley de Ucrania «Sobre la fusión voluntaria de comunidades territoriales» del 5 de febrero de 2015. Es decir, de hecho, estas comunidades territoriales unidas amalgamadas se formaron como un órgano de autogobierno local después de 2018 en el contexto de la anexión de Crimea y partes de las provincias de Donetsk y Lugansk.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley principal de Ucrania sobre la autonomía local, se prevé que los presupuestos locales sean independientes de los presupuestos estatales y que, en nombre de las comunidades territoriales y en interés de éstas, los derechos de las entidades de propiedad comunal sean ejercidos por los consejos pertinentes o sus órganos ejecutivos. A su vez, el consejo podrá delegar parte de sus

⁵ <https://bissoft.org/ua/reestr-komun-zemel>.

⁶ LEY DE UCRANIA 280/97 21.05.1997 «Sobre la autonomía local en Ucrania» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>.

⁷ Las descripciones de inventario, las actas de inventario y las declaraciones de conciliación se elaboran de acuerdo con los requisitos del Reglamento aprobado por la Orden del Ministerio de Finanzas de Ucrania de fecha 24.05.1995 n.º 88. Los organismos de gobierno autónomo local pueden adoptar su propio marco regulatorio para la contabilidad de la propiedad comunal, por ejemplo, Decisión del Ayuntamiento de Lviv N° 790 de 27.07.2018, Decisión del Ayuntamiento de Mykolaiv N° 11/19 de fecha 02.03.2007, Decisión del Ayuntamiento de Vinnytsia N° 1933 de fecha 30.08.2019, Decisión del Ayuntamiento de Dnipro de fecha 25.04.2018 n.º 70/31.

atribuciones en los órganos de autoorganización de la población, transfiriéndoles los fondos adecuados, recursos materiales, técnicos y de otra índole⁸.

La regulación legal de la movilidad urbana, además de la formación de documentos programáticos de importancia nacional, ha pasado a ser competencia de los órganos de gobierno autónomo local y de los órganos ejecutivos territoriales. En la actualidad, las administraciones militares regionales funcionan bajo la ley marcial, con la que deben acordarse las decisiones relativas a las cuestiones de seguridad en los territorios pertinentes. En este sentido, por ejemplo, es necesario aprobar la decisión del ayuntamiento y de la administración militar regional de restringir la circulación del transporte público, los taxis y los coches particulares en las ciudades durante los toques de queda, así como los motivos para excluir de tales restricciones a determinadas categorías de conductores.

Los órganos de gobierno autónomo local adoptaron un gran número de instrumentos jurídicos normativos que regulaban las cuestiones de transporte, principalmente en forma de órdenes y decisiones. Esas decisiones suelen ser objeto de revisión sobre la base de un cambio en las circunstancias, sobre una cuestión ya resuelta, y como resultado de la impugnación de sus disposiciones y de la existencia de decisiones judiciales que las declaran ilegales. Por ejemplo, en Lviv, el Ayuntamiento decidió limitar el número de viajes gratuitos para los ciudadanos en edad de jubilación en el transporte público de propiedad comunal. Se reconoció que tal decisión restringía ilegalmente el derecho de los ciudadanos a la libre circulación, establecido a nivel de la legislación nacional y anulado por el Tribunal Administrativo⁹.

Recientemente, se ha puesto de relieve la necesidad de sistematizar los actos jurídicos normativos de importancia local, armonizándolos, en primer lugar, con los actos normativos del más alto nivel y entre sí.

3. EL CONCEPTO DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE SEGÚN LA LEGISLACIÓN DE UCRANIA

No existe una definición de movilidad sostenible en la legislación de Ucrania, pero el análisis de las principales normas jurídicas que regulan las relaciones públicas en el transporte y la gestión del transporte, la prestación de servicios en este ámbito puede dar una idea de su contenido. Dichas regulaciones pueden ser sistematizadas dependiendo del ente competente del que provienen. Actos jurídicos internacionales y resoluciones del Parlamento Europeo que definen los principios por los que debe guiarse el ordenamiento jurídico nacional. Leyes que regulan las cuestiones generales de la política estatal en una zona determinada Leyes de Ucrania «Sobre el transporte»,

⁸ LEY DE UCRANIA 280/97 21.05.1997 «Sobre la autonomía local en Ucrania» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>.

⁹ Decisión del Tribunal Administrativo del Distrito de Lviv de 02.11.2024 en el caso 380/848/23 <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/120375489>

«Sobre el transporte ferroviario», «Sobre el transporte eléctrico urbano», etc. Leyes que regulan el estatuto de las entidades con poderes especiales para aplicar la política estatal en la esfera del transporte, en particular el Reglamento sobre el establecimiento de órganos ejecutivos centrales y su interacción con los órganos de gobierno autónomo local. Estatutos de los órganos de gobierno autónomo local sobre cuestiones de su competencia.

Los órganos locales del poder ejecutivo, los órganos de autogobierno local adoptan programas regionales y locales para el desarrollo del transporte eléctrico urbano y garantizarán su implementación, fijarán tarifas, organizarán el transporte de pasajeros y ejercerán control sobre él, establecerán el procedimiento para el cobro de tarifas, informarán a la población sobre los cambios relacionados con la prestación de servicios de transporte, asegurarán la coordinación de los trabajos relacionados con el funcionamiento del transporte eléctrico urbano y otros tipos de transporte urbano, crear condiciones viales adecuadas para el transporte, implementar medidas para el desarrollo, la mejora y la disposición de la red de rutas, realizar otras funciones para crear condiciones seguras para las actividades en el campo del transporte eléctrico urbano de conformidad con la legislación, introducir un sistema automatizado de contabilidad de tarifas, establecer el procedimiento para su funcionamiento, determinar la persona autorizada para cobrar el pago de los servicios de transporte en caso de Introducción de un sistema automatizado de contabilidad de tarifas. De acuerdo con la Ley de Ucrania «Sobre el Transporte Eléctrico Urbano»¹⁰.

Antes de la guerra, el sistema de entidades de gestión del transporte se presentaba según el principio de verticalidad: el órgano ejecutivo central que implementaba la política nacional pertinente en esta área y sus subdivisiones estructurales territoriales. El Servicio Estatal de Ucrania para la Seguridad del Transporte, el órgano ejecutivo central, cuyas actividades son dirigidas y coordinadas por el Gabinete de Ministros de Ucrania a través del Viceprimer Ministro para la Restauración de Ucrania - Ministro de Desarrollo de Comunidades, Territorios e Infraestructura, y que implementa la política estatal sobre seguridad del transporte terrestre, el Reglamento sobre el Servicio Estatal de Ucrania para la Seguridad del Transporte, funciona como control de la seguridad del transporte¹¹. Las siguientes autoridades públicas participan en medidas específicas para garantizar la logística del transporte: el Servicio Estatal para la Seguridad del Transporte; Ministerio de Energía; Ministerio de Política Agraria; Ministerio del Interior; Policía Nacional; Servicio de Impuestos del Estado; Agencia para la Restauración y el Desarrollo de Infraestructura; Servicio Estatal de Seguridad Alimentaria y Protección al Consumidor; Empresa Estatal «Centro Sectorial de Digitalización y Ciberseguridad».

¹⁰ Ley de Ucrania «Sobre el Transporte Eléctrico Urbano» 1914-4 29.06.2004.

¹¹ Resolución del Consejo de Ministros de Ucrania «Sobre la aprobación del Reglamento sobre el Servicio Estatal de Ucrania para la Seguridad en el Transporte» No 103 11.02.2015 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF#Text>

La movilidad urbana sostenible puede describirse como la garantía de accesibilidad, seguridad, elección de transporte para satisfacer las necesidades de las personas, empresas, comunidades, sobre la base del cumplimiento de los principios de competencia, desarrollo de los territorios, reducción de emisiones nocivas y basura, difusión de fuentes de energía renovables, reducción de los niveles de ruido e impacto negativo en el ecosistema. De conformidad con la séptima parte del artículo 15-1 y la séptima parte del artículo 15-2 de la Ley de Ucrania «Sobre la regulación de la actividad de planificación urbana», el Consejo de Ministros de Ucrania aprobó el Procedimiento para desarrollar, celebrar debates públicos, aprobar programas para la recuperación integral de la región, el territorio de la comunidad territorial (parte de ella) y modificarlos¹².

4. REGULACIÓN LEGAL DE LA MOVILIDAD URBANA EN UCRAINA EN EL CONTEXTO DEL ATAQUE ARMADO DE RUSIA: DESAFÍOS Y SOLUCIONES

En las condiciones de guerra, se hicieron evidentes los errores de cálculo en el desarrollo e implementación de una estrategia de apoyo legal a la movilidad sostenible. La comprensión misma del significado de la movilidad sostenible y la necesidad de correlacionarla con los problemas de seguridad en caso de emergencia ha cambiado. Por ejemplo, la importancia del metro para garantizar la movilidad urbana como uno de los tipos de comunicación dentro de la ciudad y proporcionar una alternativa al transporte terrestre frente a las amenazas a la seguridad nacional durante los ataques aéreos ha cambiado.

En las condiciones de agresión armada abierta de la Federación de Rusia, entre las características del metro como medio para garantizar la movilidad urbana, vale la pena destacar las propiedades de una estructura fortificada, que puede y fue utilizada con fines de seguridad y al mismo tiempo como un tipo de enlace de transporte. Se han creado aulas separadas para niños en las estaciones de metro de Járkov y Kiev, sometidas a constantes bombardeos de la aviación rusa, y se han identificado lugares para que los civiles se refugien.

A la vista de la reciente tragedia ocurrida en Valencia, se llama la atención sobre la importancia de percibir el sistema de transporte público como parte del sistema de

¹² Ley «sobre la regulación del desarrollo urbano» 17.02.2011 3038-17 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3038-17>.

El programa para la recuperación integral de la región, el territorio de la comunidad territorial (su parte) debe contribuir a la introducción de enfoques y prácticas modernas para el desarrollo de las regiones, las comunidades territoriales, los asentamientos y partes de sus territorios como la centralidad humana y la justicia social, la planificación espacial racional, la garantía de un equilibrio entre el asentamiento y la colocación de puestos de trabajo, la movilidad urbana sostenible, la inclusión, la eficiencia energética, el respeto al medio ambiente, la preservación de la diversidad cultural y la diversidad nacional así como cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Ucrania para el período hasta 2030, definidos por el Decreto del Presidente de Ucrania del 30 de septiembre de 2019 No. 722.

seguridad nacional de una manera particularmente equilibrada. En este sentido, es innegable que se justifica tener en cuenta la experiencia de Ucrania. Como argumento, permítanme poner un ejemplo del uso del actualizado sistema de alerta en forma de sirena a través de dispositivos móviles, que se introdujo en toda España recién en 2022, tras el inicio de la guerra en Ucrania. Las víctimas en Valencia y los analistas identifican ciertas deficiencias en el método introducido para alertar a la población sobre la amenaza, a saber, la intempestiva y baja intensidad del mensaje de audio. Al mismo tiempo, es difícil imaginar las posibles consecuencias y el número de víctimas en ausencia de una advertencia tan audible.

Actualmente, las medidas activas del gobierno y los abogados en Ucrania tienen como objetivo resolver problemas críticos relacionados con la eliminación de las consecuencias negativas de los ataques del país agresor y garantizar la seguridad de los ciudadanos, teniendo en cuenta estar bajo amenaza. La regulación jurídica de las características de estos procesos se define en una serie de actos jurídicos¹³.

Las emergencias se convierten en una prueba de fuego que permite, por una parte, identificar errores de cálculo de la regulación y la práctica jurídicas y, por otra, se convierten en un impulso para el desarrollo intensivo de medios y técnicas individuales y la regulación jurídica de su aplicación.

En cuanto al desarrollo de los servicios de entrega durante la pandemia de Covid-19 en Ucrania, así como en otros países, hubo un aumento significativo de la variación, la rápida introducción de tecnologías utilizadas en particular en los Estados Unidos en el mercado nacional. Así, las empresas de reparto de alimentos y comestibles Glovo, Bolt y Rocet trabajaron en 27 ciudades de Ucrania utilizando una aplicación móvil. La entrega de los pedidos se realizaba en motocicletas y coches, bicicletas o a pie. De acuerdo con los representantes de estas empresas, con el fin de optimizar y reducir la contaminación ambiental, se consideró la posibilidad de utilizar autos eléctricos y drones para el transporte. Para ello, se estudió la experiencia de la empresa estadounidense Wing, que fue la primera (entre otros servicios de entrega) en recibir el permiso para la entrega comercial de mercancías mediante drones¹⁴.

¹³ En la Ley de Ucrania «Sobre el régimen legal de la ley marcial» del 12.05.2015 No. 389-VIII y el Decreto del Presidente de Ucrania «Sobre la imposición de la ley marcial en Ucrania» del 24 de febrero de 2022 No. 64/2022, aprobado por la Ley de Ucrania «Sobre la aprobación del Decreto del Presidente de Ucrania »Sobre la imposición de la ley marcial en Ucrania» del 24 de febrero de 2022 No. 2102-IX. En primer lugar, se determina que las características de la gestión en este período son proporcionar a las autoridades estatales pertinentes, el mando militar, las administraciones militares y los órganos de gobierno autónomo local las facultades necesarias para evitar la amenaza, repeler la agresión armada y garantizar la seguridad nacional, eliminar la amenaza a la independencia estatal de Ucrania, su integridad territorial, así como temporal, debido a la amenaza, la restricción de los derechos humanos y las libertades constitucionales y un ciudadano y los derechos e intereses legítimos de las personas jurídicas, indicando la duración de estas restricciones.

¹⁴ Hay muchas empresas que desarrollan drones de reparto. Algunos de ellos son: Amazon Prime Air; Ala del Proyecto Google; DHL Parcelcopter es un proyecto del servicio postal alemán Deutsche Post DHL, que utiliza drones para entregar correo y medicamentos a regiones de difícil acceso; Zipline es una empresa estadounidense que se especializa en la entrega de medicamentos y sangre en diferentes

El 17 de noviembre de 2021, Nova Poshta, empresa privada que presta servicios de transporte de mercancías y documentos tanto dentro de las ciudades, envíos de larga distancia como internacionales, realizó una entrega de prueba de un paquete por un dron de la empresa ucraniana Ukrspcsystems desde la terminal de Kiev a Leópolis. El dron cubrió una distancia de 500 kilómetros en 6 horas. En un vuelo, el dron transportó 10 paquetes con un peso total de más de 2 kilogramos¹⁵.

En Ucrania, se han dado los primeros pasos para regular el uso de drones con fines civiles en la Ley «Sobre la Administración Estatal de Aviación de Ucrania» y las Reglas para el Vuelo de Vehículos Aéreos No Tripulados aprobadas por el Servicio Estatal de Aviación. De acuerdo con la Resolución N° 215, todos los vehículos aéreos no tripulados, incluidos los drones, están sujetos a registro obligatorio en caso de exceder ciertas características técnicas (peso, rango de vuelo). Este decreto regula tanto el uso civil de los drones como su operación para las necesidades del Estado¹⁶.

Aunque hoy en día, en relación con la guerra, existen restricciones a los vuelos, es obvio que los requisitos de estas regulaciones se desarrollarán en el contexto del esperado retorno a la vida pacífica. Porque en las condiciones de guerra, para satisfacer las necesidades militares, ya se ha introducido el entrenamiento en el montaje de drones FPV, incluso en casa. Para ello, basta con iniciar sesión en la plataforma de información sobre drones de ciudad Zhytomyr en la aplicación DIIA (traducción del acrónimo «State and I» (Estado y Yo))¹⁷. Esta es una señal de que en tiempos de paz, los drones serán reconfigurados para su uso activo en los servicios de entrega de carga civil y, por supuesto, continuarán siendo utilizados por el Servicio Estatal de Emergencias. Esta plataforma fue lanzada por el Ayuntamiento de ciudad Zhytomyr como una plataforma que reúne a ingenieros, proveedores, logísticos y donantes para aumentar el número de drones en el frente¹⁸.

En Ucrania, al igual que en España, junto con los servicios públicos, tienen un papel especial las asociaciones públicas y los movimientos de voluntarios, que han demostrado ser eficaces y estar listos para utilizar medios y herramientas alternativas,

regiones del mundo. La empresa utiliza drones para entregar medicamentos en zonas de difícil acceso. Flirtey es una empresa australiana que desarrolla sistemas de entrega con drones. <https://termobud.com.ua/ua/products/bespilotniki-kvadrokopteri-i-droni/droni-dostavshchiki/>

En septiembre de 2024, Londres puso en marcha un programa de pruebas de seis meses para la entrega de sangre donada por drones. Revolucionando la logística sanitaria: El impacto de las entregas con drones en las operaciones del NHS en Londres <https://masquedron.es/2024/09/revolucionando-la-logistica-sanitaria-el-impacto-de-las-entregas-con-drones-en-las-operaciones-del-nhs-en-londres/>

¹⁵ <https://www.village.com.ua/village/business/news/318883-nova-poshta-dostavila-posilku-dronom-z-kieva-do-lvova>

¹⁶ <https://pravo.ua/pravovi-naslidky-vykorystannia-droniv-i-viiskovykh-tekhmologii-v-ukraini-mizh-narodni-vyklyky-ta-vnutrishni-ryzky/>

¹⁷ Diia es una aplicación móvil, portal web y marca del estado digital en Ucrania desarrollada por el Ministerio de Transformación Digital de Ucrania (el Ministerio de Transformación Digital). Diia se presentó por primera vez en 2019 y se lanzó oficialmente en 2020.

¹⁸ <https://diia.gov.ua/news/zbirajte-fpv-dron-z-diyapidpisom-yak-pracyuye-informacijna-platforma-zhitomirskij-dron>

en particular la entrega de bienes necesarios, alimentos y agua. Muchos de ellos están listos para usar «tecnologías más verdes». En Valencia, por ejemplo, había una asociación muy consolidada de ciclistas que organizaban entregas de bicicletas a zonas donde no había posibilidad de entregas rápidas y seguras en coche¹⁹.

El desarrollo de caminos especiales para bicicletas antes de la guerra en Ucrania se llevó a cabo activamente, sobre todo teniendo en cuenta que fueron utilizados y seguirán siendo utilizados por los conductores de patinetes eléctricos.

En febrero de 2023, la *Rada* Suprema de Ucrania (Parlamento de Ucrania) adoptó la Ley sobre el Reconocimiento de los Vehículos de Ruedas Ligeras Propulsados exclusivamente por Motores de Tracción Eléctricos con una potencia de hasta 1000 vatios como Vehículos. Sus propietarios no tienen que registrarse y no necesitan una licencia de conducir, solo es necesario el cumplimiento de las normas de tránsito, al igual que los ciclistas²⁰.

En Ucrania, los órganos de gobierno autónomo local, dentro de sus competencias, están introduciendo cambios en la regulación jurídica de la movilidad urbana y proyectos piloto. Dado que, para garantizar la seguridad, se restringen los movimientos nocturnos, los llamados «toques de queda», se restringe la circulación del transporte público urbano, pero no se restringe la circulación del transporte ferroviario de larga distancia. Para resolver el problema del transporte de pasajeros en Lviv, el ayuntamiento, de acuerdo con la administración militar regional, decidió introducir un proyecto piloto. Este proyecto proporciona un permiso para moverse durante el toque de queda por la noche para los taxis atendidos a través del sistema Bolt y Uber²¹. Cabe señalar aquí que puede obtener una licencia en Ucrania para el transporte de pasajeros en línea, en el portal del Servicio Nacional DIIA, el costo de la licencia es de 2500 UAH, que son aproximadamente 50 euros.

A nivel estatal, los incentivos fiscales para la importación de vehículos eléctricos, generadores, etc., a Ucrania también son una decisión más dictada por las realidades de los tiempos de guerra. Sin embargo, debido a que el sector privado automotriz ya está bastante lleno de vehículos de este tipo. Es de esperar que el desarrollo de la infraestructura urbana satisfaga sus necesidades. En el futuro, es necesario revisar el enfoque para determinar las tarifas y tener en cuenta la necesidad de desarrollar y modernizar la flota de vehículos y la infraestructura. Actualmente, la decisión de fijar las tarifas del transporte público la toma el Ayuntamiento, y el principal argumento para aumentar el coste es el aumento del coste del combustible. Esas decisiones son

¹⁹ Rafa Vidiella Valencia: decenas de ciclistas llegan a lugares inaccesibles para ayudar a las víctimas de la catástrofe. 01.11.2024. <https://ciclosfera.com/a/valencia-decenas-de-ciclistas-llegan-a-lugares-inaccesibles-para-ayudar-a-las-victimas-de-la-catastrofe>

²⁰ La ley «Sobre determinadas cuestiones del uso de vehículos equipados con motores eléctricos y enmiendas a determinadas leyes de Ucrania sobre la superación de la dependencia del combustible y el desarrollo de la infraestructura de recarga eléctrica y los vehículos eléctricos.» № 2956-IX 24.02.2023.

²¹ <https://city-adm.lviv.ua/news/society/social-sphere/304055-u-lvovi-u-komendantskyi-chas-dozvolyy-pratsiuvaty-bolt-ta-uklon-vodii-iakykh-matymut-vidpovidni-dozvoily>

apeladas ante los tribunales administrativos por representantes de ciertos grupos de la población de la comunidad. Esto indica, por un lado, la falta de motivación de las decisiones sobre la modificación de las tarifas y, por otro, que la población, ejerciendo el control público, tiene derecho a declarar algunos cambios específicos en los servicios, siempre que se haya incrementado la tarifa.

El seguimiento del desarrollo del transporte en términos de cumplimiento de los principios de accesibilidad se realiza tanto por parte de las entidades de la administración pública como del público, de hecho, durante el estudio de la situación inmobiliaria en este ámbito, se prevé la interacción e inclusión del público en determinados procedimientos de seguimiento. En 2023-2024, el Ministerio de Infraestructura de Ucrania, de acuerdo con el procedimiento definido por el «Procedimiento para monitorear y evaluar el grado de accesibilidad de las instalaciones y servicios del entorno físico para personas con discapacidad», aprobado por la Resolución del Gabinete de Ministros de Ucrania del 26 de mayo de 2021 No. 537 para recopilar datos estadísticos y cubrir el número máximo de transportistas en todas las regiones controladas de Ucrania, presentó solicitudes a las Administraciones Regionales o de los Estados de la Ciudad de Kiev²².

5. CONCLUSIONES

Primera. En Ucrania, tras el colapso de la Unión Soviética, durante los primeros diez años, se produjo una revisión completa de los principios básicos de la gestión y la preparación de actos jurídicos básicos en todas las esferas de la administración pública, incluido el transporte. Tras la aprobación de la Constitución en 1996, de conformidad con los principios consagrados en ella, se adoptó la Ley de Reforma Administrativa y Territorial. En el marco de esta nueva normativa inicia la descentralización y la formación de órganos de gobierno autónomo local. Desde 2014, con la mirada puesta en la futura adhesión a la Unión Europea (UE), la legislación nacional se ha modificado intensamente teniendo en cuenta el derecho europeo. Los principales actos normativos relacionados con la garantía de los derechos humanos y las libertades fueron ratificados por la *Rada* (Parlamento) o se adoptaron leyes nacionales de conformidad con las disposiciones fundamentales de la legislación de la UE.

Segunda. El desarrollo de la regulación legal de la movilidad se lleva a cabo en dos niveles. El primer nivel, nacional, se lleva a cabo mediante leyes que determinan las peculiaridades de la gestión del transporte según tipos de vehículos. El segundo

²² Resultados del seguimiento de la accesibilidad de los servicios de transporte para las personas con movilidad reducida, incluidas las personas con discapacidad <https://mtu.gov.ua/files.pdf>] Cabe señalar que, en virtud de la ley marcial, son estos órganos ejecutivos los que se encargan de la gestión del transporte, mientras que las medidas de seguridad durante este período a nivel de los órganos de gobierno autónomo local de conformidad con la Ley de Ucrania «Sobre la seguridad nacional», el Decreto Presidencial, se llevan a cabo en los territorios donde tienen lugar las hostilidades o en los que se encuentran actualmente, las administraciones militares.

nivel se materializa con actos normativos de los órganos de los gobiernos autónomos locales, teniendo en cuenta las peculiaridades de las necesidades y el desarrollo de las infraestructuras, así como sus capacidades presupuestarias. En la actualidad, desde febrero de 2022, los principales cambios en las leyes tanto del primer como del segundo nivel se relacionan con cuestiones de seguridad frente a las amenazas exteriores. Bajo la ley marcial, la tarea principal es eliminar las consecuencias de los ataques de la Federación Rusa contra instalaciones de infraestructura crítica y objetivos civiles en las grandes ciudades que son centros regionales: Kyiv, Odesa, Lviv, Dnipro, Zaporizhzhia, Zhytomyr y otras; los cambios en la legislación actual cumplen con el principio de rápida respuesta a la amenaza actual.

Tercera. Se introducen cambios en las normativas que imponen restricciones al tráfico durante las señales de amenaza y durante los toques de queda. Este enfoque es razonable, pero vale la pena considerar la naturaleza temporal de estos cambios. Por lo tanto, la adopción de estas medidas requiere una prescripción clara sobre el momento que permita determinar su finalización. En estas condiciones, debe continuar el desarrollo de legislación que regule en general de la movilidad urbana. Dado que se han elaborado y aplicado parcialmente estrategias o planes para garantizar la movilidad urbana en las distintas ciudades creemos llegado el momento para adoptar en Ucrania una estrategia nacional de movilidad sostenible.

Cuarta. España, a la vista del acontecimiento acaecido en Valencia con la DANA, puede tomar en cuenta la experiencia ucraniana en la toma de decisiones operativas a nivel de los órganos de gobierno local. Por un lado, se ha producido una revisión de las normas que determinan el procedimiento de respuesta rápida de los centros de poder autorizados y las relaciones entre estos y los órganos de autogobierno local; por otro, se ha agilizado la conexión con las organizaciones que agrupan a voluntarios en determinados territorios. Las asociaciones voluntarias de ciudadanos tienen el objetivo de ofrecer una respuesta rápida para proteger y satisfacer las necesidades prioritarias de las víctimas y han demostrado ser efectivas en Ucrania. Curiosamente, al mismo tiempo, estas asociaciones de voluntarios están dispuestas a utilizar medios como el transporte eléctrico, las bicicletas, los drones, etc.

Quinta. Por otra parte, es evidente la necesidad de coordinar las actividades de estas asociaciones con los órganos de gobierno autónomo local y los servicios especialmente autorizados en circunstancias de mayor peligrosidad para eliminar los riesgos de violación injustificada de los derechos individuales y lograr el uso más racional de los medios técnicos. La alerta en caso de una amenaza grave se puede cambiar para incluir no solo la alerta por teléfono, sino también la alerta sonora en las áreas que se encuentran en la zona de amenaza. Dicha alerta puede incluir no solo sonidos, sino explicaciones claras y diferentes del protocolo de actuaciones en caso de una amenaza específica. Estas asociaciones de ciudadanos y la conexión con ellas pueden utilizarse para garantizar el seguimiento del desarrollo del transporte a fin de garantizar el principio de movilidad.

Sexta. La plataforma nacional de información *Diia* está reconocida como una de las mejores de Europa y permite digitalizar documentos que están disponi-

bles en los registros estatales, en particular con el fin de identificar a una persona, obtener un certificado de registro, una póliza de seguro de vehículo, etc. Dichos documentos digitales están equiparados por ley a los de plástico o papel; es decir, tienen la misma fuerza legal. Actualmente, la cantidad de servicios que se pueden obtener a través de esta plataforma es cada vez mayor, incluyendo el pago de multas por infracciones de tránsito, etc. Esta experiencia en la formación de una plataforma única de propiedad estatal, con un alto nivel de protección de datos personales para los servicios que necesitan los ciudadanos en el día a día, puede resultar es interesante para otros Estados.