



Apuntes

# Notas sobre el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible

GINÉS DE RUS

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2024/10

**Marzo de 2024**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores  
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# Notas sobre el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)  
y Ginés de Rus (ULPGC, UC3M y FEDEA)  
marzo de 2024

El Gobierno ha vuelto a remitir a las Cortes el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible (BOCG, 2024) tras haber decaído a raíz de la disolución del parlamento por la convocatoria de las elecciones de julio de 2023. El texto es muy similar al Anteproyecto aprobado en su día por el Consejo de Ministros (MTMAU, 2022). Como su antecesor, se trata de una norma bienintencionada pero poco operativa, excepto en lo que respecta a la financiación del transporte colectivo urbano, la recogida y sistematización de datos de transporte y, posiblemente, la introducción de un “espacio controlado” de pruebas para proyectos piloto de transporte que podría contribuir a mejorar la regulación de nuevos productos y servicios, como los vehículos autotripulados.

## Recuadro 1: Proyecto de ley de movilidad sostenible, principales disposiciones

- 
- Se propone reconocer la **movilidad como un derecho** de la ciudadanía que los poderes públicos han de regular y promover en todo el territorio en condiciones de igualdad. (arts. 1, 4 y 41)
  - Se crea el **Sistema Nacional de Movilidad Sostenible** como instrumento para facilitar la coordinación de las políticas de transporte de las distintas administraciones (arts. 6-15, DAs 2-5 y DF 4). En él se incluyen la Conferencia Sectorial de Transportes junto con dos órganos de coordinación y asesoramiento, el Foro Administrativo de Movilidad Sostenible y el Consejo Superior de Movilidad Sostenible, un instrumento de planificación, el llamado Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS) y el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM).
  - Se regulan diversos documentos y procesos de **planificación**. El de mayor nivel es el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), elaborado por una comisión integrada por todas las administraciones y coordinada por el Ministerio de Transportes, que establece “el marco esencial de orientaciones sobre movilidad sostenible”, incluyendo directrices generales para una movilidad sostenible y criterios de planificación de infraestructuras (art. 16-18). El DOMOS será acompañado por una serie de documentos complementarios (arts. 19 y 20) y por diversos instrumentos adicionales de nivel inferior que deberán ser elaborados por el Ministerio de Transporte (el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad, art. 23), las Comunidades Autónomas (art. 24), las entidades locales (planes de movilidad sostenible de entidades locales, art. 25), los “grandes centros de actividad”, incluyendo polígonos empresariales, universidades, hospitales y grandes instalaciones deportivas (art. 26 y 2) y los centros de trabajo con más de 500 trabajadores (los planes de movilidad sostenible al trabajo, art. 27 y DT 1). Los planes de movilidad al trabajo deberán negociarse con los representantes de los trabajadores (DF 3).
  - Se pretende **reducir el impacto ambiental del transporte** (art. 5). Con este fin, se promoverán e incentivarán los medios de transporte más sostenibles y saludables, con el siguiente orden de prioridades: la movilidad activa (a pie y en bicicleta), el transporte público colectivo, los esquemas de movilidad de alta ocupación y, en relación con el vehículo privado, las tecnologías menos contaminantes (art. 29). Entre otras medidas, se promoverá la mejora de los sistemas de préstamos de bicicletas y la reserva de espacios para su estacionamiento (art 30), el establecimiento de carriles de uso reservado para el transporte público colectivo, la bicicleta o vehículos de alta ocupación (art. 34, DA 8). Se exigirá
-

## Recuadro 1: continuación

---

que los prestadores de servicios de transporte, así como los puertos y aeropuertos, cuantifiquen y hagan públicas sus emisiones de gases de efecto invernadero (arts. 37 y 38). Se permite el establecimiento de una tasa por circular por las zonas de bajas emisiones (DF 2).

- Se regulan las **obligaciones de servicio público** en los servicios de transporte y los contratos utilizados para financiar la prestación de tales servicios (arts. 44-48 y DT 3).

- Se regulan los servicios de **transporte regular de viajeros por carretera** de competencia estatal (arts. 49-50). Se establece un plazo máximo de un año para la aprobación de un nuevo mapa concesional y de tres años para la adjudicación de todas las concesiones de tales servicios (DT2).

- **Evaluación.** La decisión de acometer inversiones en infraestructuras de transporte con financiación pública se someterá, por encima de un umbral mínimo de coste, a un proceso de evaluación ex ante que se realizará en dos etapas. Se exige también la realización de una evaluación ex post a los cinco años de la puesta en servicio del equipamiento. Los resultados de ambas evaluaciones serán públicos. Aunque no siempre queda del todo claro, la realización de las evaluaciones parece encomendarse generalmente a las administraciones o entes promotores de las mismas. Se exceptúan de la exigencia de evaluación, entre otras, las actuaciones relacionadas con la defensa o con la renovación o mantenimiento de las infraestructuras existentes y las financiadas por el MRR, y se permite al Consejo de Ministros autorizar la realización de actuaciones que no hayan alcanzado el nivel de rentabilidad generalmente exigido (Arts. 52-55, DT 5 y 6, DF 5 y 6 y Anexo II).

- **Financiación del mantenimiento de la red de carreteras.** Se suprime la DA13 del Anteproyecto de Ley, en la que se hablaba de la necesidad de revisar los mecanismos de financiación de las infraestructuras de transporte y su mantenimiento, con vistas a internalizar los costes externos del transporte para reducir las emisiones, y se preveía la realización de un estudio sobre las posibles formas de financiar el mantenimiento de la red de carreteras, preferentemente a través de un sistema de pago por uso.

- Se regula la contribución del Estado a la **financiación del transporte urbano colectivo** a través de un nuevo Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible) que podrá financiar tanto una parte de los costes operativos de estos servicios (con un máximo del 25%) como proyectos de inversión. Las subvenciones a los costes operativos se ligarán a indicadores objetivos de producción, como el número de usuarios, de viajeros-km o de vehículos-km (y no se fijarán por tanto como un % de tales costes) y podrán modularse en función de diversas variables, incluyendo la capacidad financiera de la entidad responsable. Los ingresos procedentes de las tarifas abonadas por los usuarios han de cubrir al menos un 25% del coste operativo del servicio (Arts. 56-62).

- Se regula un **espacio controlado de pruebas (sandbox)** gestionado por la Secretaría de Estado de Transportes. Esto es, se establece una normativa que facilita la realización de pruebas supervisadas de proyectos piloto en el ámbito del transporte y la movilidad con vistas a desarrollar o mejorar la regulación de nuevos instrumentos y fenómenos (p. ej. los vehículos autotripulados, para los que habrá una oficina específica dependiente de la Dirección General de Tráfico). (Arts. 63-85).

- Se promueve la creación de un **espacio común de datos** relativos a la movilidad para facilitar el desarrollo de un sistema de transportes inteligente. Los prestadores de servicios y los operadores de infraestructuras de transporte deberán suministrar información digitalizada sobre los servicios que prestan y las instalaciones que operan, incluyendo rutas, paradas, horarios y tarifas, que se integrará en este espacio de datos. (Arts. 86-93, Anexo I).

---

- DA = Disposición adicional; DT = Disposición transitoria; DF = Disposición final.

El Recuadro 1 resume las principales disposiciones del Proyecto de Ley y en algún caso del Anteproyecto. La única novedad importante del Proyecto tiene que ver con el pago por uso de la red de carreteras del Estado. Mientras que en el Plan de Recuperación se preveía el establecimiento de un sistema de peajes que debería comenzar a funcionar a partir de 2024,<sup>1</sup> en el Anteproyecto el compromiso se rebaja a la realización de un estudio sobre posibles formas de financiar el mantenimiento de la red, con vistas a diseñar un mecanismo “que procurará basarse en un sistema de pago por uso” (DA 13). Finalmente, la disposición adicional en la que se recogía este compromiso desaparece en el Proyecto de Ley.

Por lo demás, el Proyecto mantiene los elementos centrales del Anteproyecto y no resuelve ninguna de las carencias y problemas de este último texto que se analizaron en detalle en de Rus (2022). Entre tales elementos destaca la caracterización de la movilidad sostenible como un derecho ciudadano que debe satisfacerse en todo el territorio,<sup>2</sup> una concepción poco operativa y potencialmente problemática en la medida en que se considere que los derechos son ajenos a la lógica económica de costes y beneficios (privados y externos) que debería orientar las inversiones en infraestructuras de transporte. Llama también la atención el prolijo listado de nuevos documentos de planificación que el texto obliga a elaborar. Dada la experiencia previa en este campo, es de temer que muchos de ellos puedan convertirse en trámites burocráticos adicionales sin mejorar necesariamente el diseño del sistema y que, en algún caso, se estén imponiendo cargas poco razonables a empresas privadas o pequeños municipios en temas sobre los que su responsabilidad es discutible.

Uno de los objetivos centrales de la nueva ley es el de “reorientar la movilidad hacia modos de transporte más sostenibles” (preámbulo, p. 7). Con este fin, el proyecto incluye un heterogéneo listado de disposiciones, generalmente de carácter indicativo, cuya efectividad está por ver. Aquí se incluyen desde la promoción de los sistemas de préstamo de bicicletas y la instalación de carriles bus y bici hasta el establecimiento de un orden de prelación (de dudosos efectos prácticos) entre modos de transporte de acuerdo con su presumible impacto ambiental, así como la obligación de calcular y publicar las huellas de carbono de distintos servicios e instalaciones. Se echa de menos, sin embargo, una estrategia clara en este ámbito y sorprende especialmente la renuncia a utilizar instrumentos como peajes, impuestos, tasas y subvenciones, para forzar la internalización de externalidades positivas o negativas de forma

---

<sup>1</sup> “La ley ... contemplará ... la creación de un mecanismo de pago por el uso de las carreteras del Estado, que comenzará a funcionar a partir de 2024, con arreglo al principio de «quien contamina paga». El objetivo de esta medida es internalizar los costes externos del transporte por carretera, creando a tal fin incentivos para lograr una mayor eficiencia en este sector y propiciando una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.” (CE, 2021, C1, p. 2)

<sup>2</sup> Artículo 4. *Derecho a la movilidad sostenible*.

1. Se reconoce el derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas a disfrutar de un sistema de movilidad sostenible y justo en los términos establecidos por la ley, que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades personales, empresariales y comerciales y atienda las necesidades de las personas menos favorecidas y de las zonas afectadas por procesos de despoblación, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad cotidiana.

2. Las administraciones públicas deberán facilitar el derecho a la movilidad en los términos establecidos en la ley, a través de un sistema de movilidad, definido como un conjunto de infraestructuras, modos de transporte y servicios que faciliten los desplazamientos de las personas y el transporte de las mercancías.

Véase también el preámbulo de la norma, pp. 7 y 8.

que el sistema de precios refleje correctamente los beneficios y costes sociales, incluyendo los ambientales, y ayude por tanto a dirigir a los usuarios hacia los modos de transporte socialmente más eficientes. En esta línea, no se comprende la renuncia al pago por uso en las carreteras ya destacado más arriba y se echa de menos la posibilidad de establecer peajes de acceso a los centros urbanos para luchar contra la congestión y la contaminación, más allá de una tasa a la circulación en las zonas de bajas emisiones, que sí se contempla.

El Proyecto también destaca la importancia de la evaluación e intenta reforzarla, estableciendo la obligación de una doble evaluación ex ante y una tercera de carácter ex post, pero mantiene la responsabilidad sobre su realización en manos de las administraciones o empresas públicas impulsoras de los proyectos, lo que limita mucho su efectividad por la ausencia de incentivos para realizar evaluaciones exigentes y seguramente también por la falta del *know how* técnico necesario para llevarlas a cabo. En la misma línea, se busca mejorar la gobernanza del sistema de transportes mediante la introducción de nuevos organismos consultivos y de coordinación, no muy distintos de los existentes, pero no se modifica la estructura tradicional del Ministerio responsable, basada en direcciones generales unimodales que tienden a actuar de forma descoordinada.

Finalmente, la ley es un buen ejemplo de una nueva generación de textos normativos caracterizados por una tendencia a la enumeración de buenos deseos cuyo cumplimiento se fía a los efectos mágicos de su publicación en el BOE y por un fuerte déficit de concreción y claridad conceptual.

## Referencias

Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG-C, 2024). Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. Serie A: Proyectos de Ley, no. 9-1, 23 de febrero de 2024.

[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-9-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-9-1.PDF)

Comisión Europea (CE, 2021). Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Bruselas. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

de Rus, G. (2022). “La nueva política de transporte: Apuntes sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-10, Madrid.

<https://bit.ly/3DVMNW9>

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMAU, 2022). Anteproyecto de ley de movilidad sostenible.

<https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/anteproyecto-de-ley-de-movilidad-sostenible>