

Ley 9/2025 de Movilidad Sostenible española

Aspectos clave, valoración y
próximos pasos

Índice

01	Presentación	3
02	Contexto, antecedentes y tramitación	5
	El marco normativo de la movilidad en España	5
	Antecedentes y tramitación	6
03	Los elementos clave de la ley	9
	El porqué y para qué de la norma	9
	El derecho a la movilidad sostenible y su efectividad	12
	La gobernanza: el Sistema General de Movilidad Sostenible	14
	Los instrumentos de planificación y gestión de la movilidad	17
	Movilidad para todas las personas	22
	Sostenibilidad ambiental en infraestructuras y servicios de transporte	22
	Provisión de servicios de transporte, obligaciones de servicio público y financiación	23
	La evaluación ex ante y ex post de planes y proyectos de infraestructuras	24
	La innovación: ¿de las Big Oil a las Big Tech?	26
	El reto de las mercancías y la logística	29
	La participación pública y la transparencia	29
	Un régimen sancionador más simbólico que disuasorio	29
	El cajón de sastre de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales	30
04	Valoración y próximos pasos	31
05	Fuentes y referencias	33

Presentación

El 5 de diciembre de 2025 entró en vigor la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible española. Pese a sus luces y sombras, esta ley puede suponer cambios importantes en la movilidad, así como en la manera en la que trabajamos sobre ella.

En este número de la serie *strong green papers* abordaremos una perspectiva general de la Ley y sus elementos clave.

Para ello:

- En primer lugar, comentamos brevemente cuál es su encaje en el marco normativo, sus principales antecedentes legislativos y su tramitación, en tanto que nos ayudan a poder valorar de manera más adecuada sus implicaciones y futuros desarrollos.
- A continuación, presentamos su estructura y revisamos sus principales contenidos, deteniéndonos en aquellos aspectos que a nuestro juicio presentan mayor interés.
- A partir de todo lo anterior planteamos una valoración de los principales retos y oportunidades que plantea la aplicación de la Ley, y algunas ideas respecto a cuáles podrían ser los próximos pasos.
- Por último, incluimos algunas referencias bibliográficas que pueden resultar de interés a la hora de profundizar en algunas de las cuestiones tratadas.

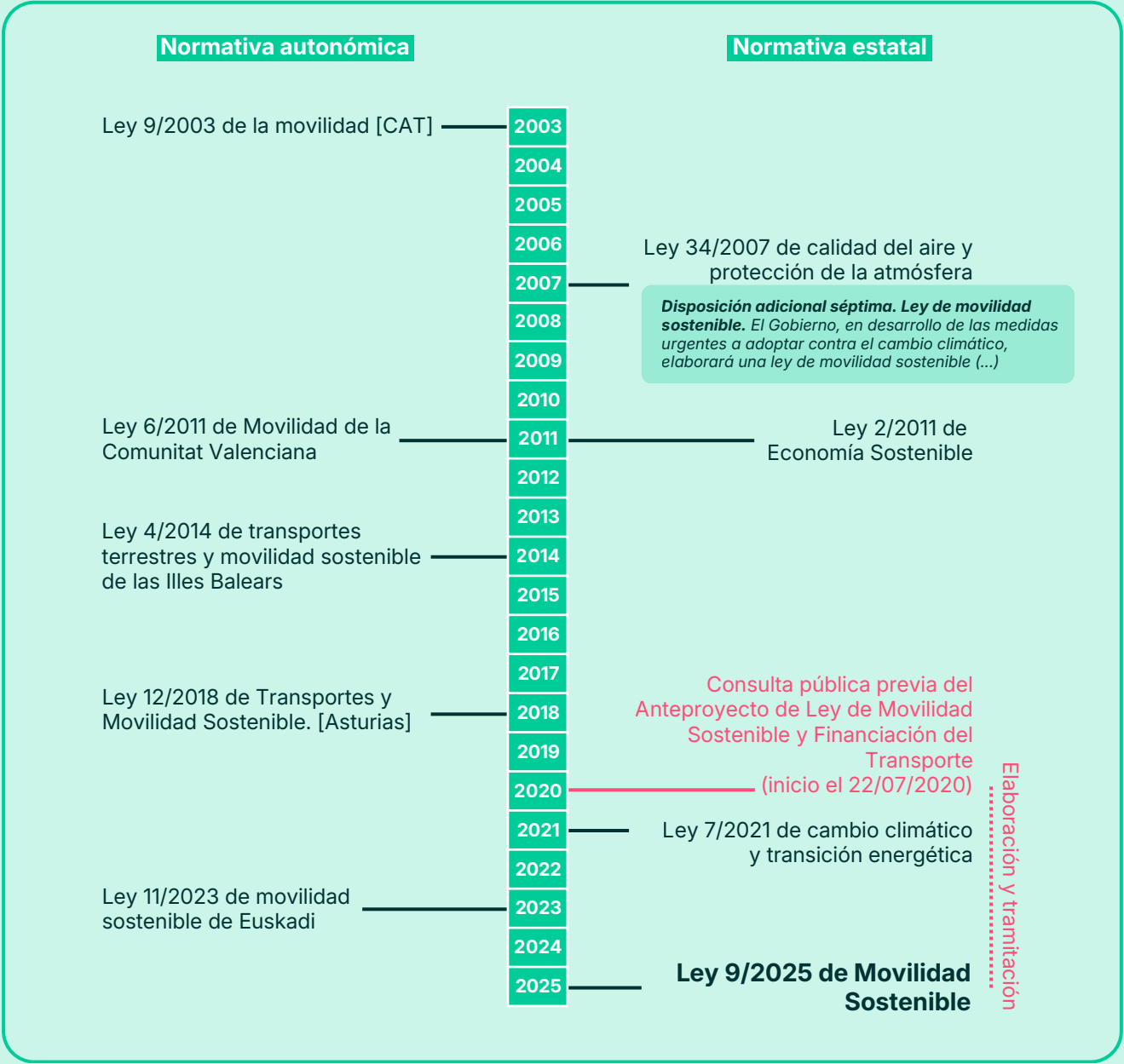
No pretendemos desarrollar un documento para expertos del ámbito jurídico; sino un texto que pueda ayudar a cualquier persona interesada en la movilidad sostenible a aproximarse a la estructura, contenidos e implicaciones de una Ley que, con mayor o menor fortuna, orientará la evolución de la movilidad en España en las próximas décadas.

Que la Ley nos ayude a avanzar hacia una movilidad que sea mejor para las personas, los territorios y el planeta, dependerá de cómo los distintos agentes (técnicos del sector privado o público, empresas, ciudadanía organizada y no organizada, representantes políticos, etc.) seamos capaces de utilizarla.

Con este número de los *strong green papers* nos gustaría contribuir a que globalmente podamos sacar el máximo partido a las oportunidades que nos plantea, así como reducir algunos de los riesgos que pueden comprometer su impacto real.

Ilustración 1

Cronograma de leyes en relación a la movilidad sostenible



No completan su tramitación

Proyecto de Ley Foral Integral de Movilidad Sostenible y Ordenación del Transporte [Navarra] (2011)

Anteproyecto de Ley Andaluza de Movilidad Sostenible (2014)

Actualmente en consulta previa

Anteproyecto de Ley Foral de Movilidad Sostenible de Navarra (2022)

Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Canarias (2024)

Anteproyecto de Ley de movilidad de la Comunidad de Madrid (2025)

Fuente: Elaboración propia

Contexto, antecedentes y tramitación

El marco normativo de la movilidad en España

Como fenómeno complejo la movilidad implica múltiples dimensiones, y esto se refleja en un marco normativo fragmentado, desarrollado a lo largo de décadas y no siempre bien armonizado. Para aproximarnos a él puede ser útil establecer dos ejes de análisis: el temático (o sectorial) y el competencial (ámbito legislativo-administrativo).

Respecto al eje temático (o sectorial), podemos establecer 4 grandes categorías:

- **Territorio y urbanismo.** Que regula aspectos como la localización de los usos del suelo y las actividades, las características básicas de las vías urbanas o los procesos para urbanizar o transformar el espacio público.
- **Transporte y (desde épocas recientes) movilidad.** Históricamente tendríamos dos grandes subámbitos: por un lado, la regulación de las infraestructuras y operaciones en los diferentes medios y modos de transporte (por carretera, ferroviario, por cable, aéreo, marítimo...); y, por otro lado, la normativa relativa al tráfico y la seguridad vial. Si bien la normativa de tráfico y seguridad vial está estrechamente relacionada con la ordenación de los modos terrestres, tanto por las administraciones competentes (Interior vs. Transportes) como por el tipo de instrumentos que las despliegan, resulta útil diferenciarlas.

Además, el cambio de perspectiva desde el concepto de 'transporte' al de 'movilidad' es reciente, y, como veremos, aún plantea dificultades.

- **Ambiental.** Que, de hecho, ha sido uno de los grandes impulsores de transformaciones en nuestros sistemas de movilidad en las últimas décadas. Dentro de él destacan a su vez 4 grandes vectores: cambio climático, calidad del aire, ruido y evaluación ambiental.
- **Otros.** Entre la múltiple normativa que afecta a la movilidad, nos gustaría destacar, por su especial incidencia, 2 subámbitos: la normativa relacionada con la accesibilidad universal y la relacionada con la fiscalidad. Ello sin perjuicio de que otras normativas también puedan tener una incidencia significativa en algunos aspectos relacionados con la movilidad sostenible.

En cuanto al **eje competencial (ámbito legislativo-administrativo)**, también establecemos 4 categorías:

- **Internacional.** Siendo de especial relevancia la normativa de la Unión Europea, así como los tratados internacionales firmados por España (como el Acuerdo de París sobre cambio climático de 2015).
- **Estatal (España).** Que, por un lado, regula con detalle aquellos aspectos de competencia estatal (p.ej. las

infraestructuras y servicios de transporte que transcurren por más de una comunidad autónoma); y por otro, actúa como norma básica que fija unos mínimos en todo el estado, que posteriormente pueden desarrollarse por las comunidades autónomas.

- **Autonómico.** Que, de manera análoga, regula con detalle los aspectos que son competencia de la Comunidad Autónoma correspondiente (p.ej. carreteras, líneas férreas o servicios de transporte que transcurren íntegramente por su territorio y son gestionados por la administración autonómica); y establece unos mínimos que posteriormente pueden desarrollarse por las administraciones locales de su territorio.
- **Local.** En el que a su vez podemos tener una casuística muy diversa de administraciones con mayor o menor capacidad a la hora de desplegar normativa respecto a los ámbitos de gestión de su competencia: Diputaciones provinciales, Consejos Comarcales, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades, Consorcios de diversos tipos, Municipios, Entidades Municipales Descentralizadas, etc.

Así pues, dentro de este complejo entramado normativo la *Ley 9/2025 de Movilidad Sostenible* ocuparía "la cúspide", en cuanto a legislación estatal, del eje temático relacionado con la movilidad y el transporte. Conviene tenerlo en cuenta a la hora de valorar su importancia.

Antecedentes y tramitación

En España, la primera Ley autonómica en abordar la regulación de la 'movilidad' fue la catalana *Ley 9/2003 de la movilidad*, aprobada más de 22 años antes que la estatal. Desde entonces, diversas comunidades autónomas han legislado sobre movilidad o están en proceso. (ver [Ilustración 1](#))

Por su parte, la propia legislación estatal ya había apuntado en diversos momentos la necesidad (y obligatoriedad) de elaborar una *Ley de movilidad sostenible*. Tal y como recoge, por ejemplo, la *Disposición adicional séptima* de la *Ley 34/2007 de calidad del aire y protección de la atmósfera*. Han tenido que transcurrir 18 años desde dicha disposición para que el legislador diese cumplimiento al mandato que se había impuesto.

Respecto a otros antecedentes internacionales, puede revisarse el dossier elaborado por el Congreso de los Diputados con motivo de la tramitación del *Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible*. En él se destaca la francesa *Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités*.

La tardanza de la Ley estatal española se explica, en buena medida, por la propia complejidad de la cuestión, el que no existe una visión que resulte ampliamente compartida entre los distintos agentes implicados, y –de manera muy especial– la situación política del país, con serias dificultades para articular mayorías parlamentarias.

En cuanto a la tramitación de la Ley, el 22/07/2020 se inicia la *Consulta pública previa del Anteproyecto de Ley*; y el 19/12/2022 se presenta el *Proyecto de Ley* para su tramitación en el Congreso (XIV Legislatura). Sin embargo, esta tramitación se ve interrumpida (caduca) al convocarse elecciones generales anticipadas el 30/05/2023.

El 14/02/2024 se vuelve a presentar el *Proyecto de Ley* para su tramitación en el Congreso (XV Legislatura), en la que se presentan 1 enmienda a la totalidad y 750 enmiendas al articulado. Una vez debatidas las enmiendas, e incluidas las modificaciones correspondientes, el texto resultante se remite al Senado, en el cuál a su vez se presentan 1 propuesta de veto y cerca de 200 enmiendas. Con las modificaciones correspondientes vuelve al Congreso, y, finalmente el 13/11/2025 se aprueba el texto definitivo, que se publica en el Boletín Oficial del Estado el 04/12/2025, entrando en vigor al día siguiente.

Todo el proceso de tramitación viene marcado por las negociaciones con los distintos grupos de interés y entre los distintos partidos políticos. De hecho, una parte importante de su contenido más avanzado se ha conseguido gracias a la incidencia de una alianza de entidades sociales y sindicales que estuvo muy activa durante la tramitación.

Ésta vivió también momentos dignos de las mejores series de intriga política, con aplazamientos en las votaciones, inclusiones extrañas (p.ej. entre las enmiendas incluidas en el Senado figuraba una respecto a la supresión de la fecha de cese definitivo de explotación de algunas centrales nucleares), o dudas hasta el último momento en cuanto al resultado de algunas votaciones.

En definitiva, que conocer su tramitación nos ayuda a entender mejor el porqué de algunos elementos que se incluyen u omiten. Y también nos lleva a plantear algunos retos respecto a su aplicación, futuros desarrollos, y los plazos con los que estos pueden producirse, a no ser que cambie de manera significativa el contexto social y político.

Para aquellas interesadas en los detalles de la tramitación se incluyen como bibliografía las webs correspondientes del Congreso y Senado, a través de las cuales pueden obtenerse todos los documentos y detalles relacionados.

Ilustración 2**Esquema de la Ley 9/2025 de Movilidad Sostenible**

Fuente: Elaboración propia.

Los elementos clave de la ley

A continuación realizaremos un breve resumen y valoración de los contenidos más relevantes de la Ley, que está estructurada según se indica en la [Ilustración 2](#).

El porqué y para qué de la norma

Respecto al **PREÁMBULO**, en el ámbito jurídico está generalmente aceptado que estos no tienen un carácter dispositivo (no “obligan”), pero sí que son una fuente de interpretación clave a la hora de aplicar correctamente las disposiciones de la norma, en tanto que expresan las razones y coyuntura que motivan su elaboración, así como la finalidad que ésta persigue.

En ese sentido, aquellos que quieran bucear en el larguísimo preámbulo (organizado en XVI epígrafes) encontrarán menciones a documentos, acuerdos y políticas internacionales, especialmente los de ámbito europeo¹; a las recomendaciones de la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, AAI (AIReF); a motivaciones de carácter ambiental y social; a las nuevas tecnologías... Así como justificaciones competenciales y otros elementos que preocupan al legislador.

Nos interesa destacar ahora que la Ley refleja el conflicto conceptual y operativo entre ‘movilidad’ y ‘transporte’ en el que profundizamos en nuestro *strong green paper #01*. Como vimos entonces, el concepto ‘movilidad’ supone una superación de marcos anteriores que obliga a una visión mucho más integrada del conjunto de políticas públicas.

Al ser el objeto principal de la ‘movilidad’ los desplazamientos y los motivos por los que éstos se producen, emergen cuestiones clave como la reducción de pax-km, tn-km y veh-km de nuestros sistemas de movilidad; o en otras palabras “satisfacer las necesidades con menos km y vehículos”. Y esto va mucho más allá de la tradicional división sectorial y administrativa, apelando también a políticas como la ordenación territorial, el urbanismo y la vivienda; o las industriales, laborales y económicas.

A la hora de regular, la Ley bascula, y en ocasiones utiliza enfoques desde la ‘movilidad’, pero en otros se enmarca claramente en los paradigmas del ‘transporte’. Aunque se ha de valorar positivamente el que tiende a superar la fragmentación modal y a avanzar hacia un sistema integrado, frente a la tradicional visión fragmentada en diferentes modos. Respecto a este conflicto entre paradigmas resulta ilustrativo el siguiente párrafo:

No existe actualmente una definición única de la movilidad, ni está taxativamente establecida su diferencia con el concepto de transporte, pero sí que existe un cierto grado de consenso a nivel internacional en considerar que la movilidad se centra en las personas y la satisfacción de sus necesidades de desplazamiento, mientras que el transporte, en el que se incluyen los vehículos, los servicios y las infraestructuras, es el instrumento necesario para permitir los desplazamientos necesarios para el desarrollo de la movilidad y el abastecimiento de la población.

¹ De hecho, no se explicita de manera tan clara en la Ley, pero su aprobación era uno de los requisitos para conseguir una importante cuantía de los fondos *Next Generation EU*.

También advierte el preámbulo de otra de las características (y potenciales debilidades) de la Ley, que es su carácter programático. Desde una lógica jurídica, una disposición normativa debería basarse en la construcción “si se produce un hecho, sucede una consecuencia jurídica”, o en otras palabras “si alguien hace (o no hace) algo de una cierta manera, entonces tendrá esta consecuencia”.

Lo cierto es que buena parte de la Ley enuncia principios y recomendaciones, o se basa en la adhesión voluntaria a ciertos instrumentos, así como en el desarrollo voluntario posterior por otros agentes de múltiples cuestiones. Es decir que, en muchos casos, si alguno de los sujetos interpelados (especialmente administraciones públicas) “no hace” lo que se recomienda en la Ley (o como se recomienda en la Ley), difícilmente se le podrá exigir.

Por su parte, el **TÍTULO PRELIMINAR** de *Disposiciones generales*, se organiza en 5 artículos:

- Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley.
- Artículo 2. Definiciones.
- Artículo 3. Relaciones entre Administraciones públicas.
- Artículo 4. Derecho a la movilidad sostenible.
- Artículo 5. Principios rectores.

Las técnicas de buena práctica normativa aconsejarían que en este título quedasen claramente establecidos:

- El objeto que se regula, es decir el conjunto de acciones sobre las cuáles la norma impondrá efectos jurídicos.

- Las finalidades (u objetivos) que se pretenden alcanzar.
- El ámbito de aplicación, es decir dónde, cuándo y a quiénes aplica la norma; lo que en términos jurídicos serían los ámbitos espacial, temporal, material y subjetivo (de los sujetos o personas jurídicas).

Hacerlo de una manera precisa y concisa resulta difícil; y eso es algo que sucede en mayor o menor grado en las diversas normas sobre movilidad que hemos tenido ocasión de revisar. Al respecto, la Ley no destaca en su capacidad de traducirlo operativamente. Profundizando en su Artículo 1 (ver redacción literal en la [Ilustración 3](#)), tendríamos que:

- Respecto al objeto, parece ser que lo constituirían aquellas acciones que tienen incidencia en que se den las condiciones necesarias para que ciudadanía y entidades públicas y privadas puedan disponer de un sistema de movilidad sostenible, justo e inclusivo.
- Ese sistema de movilidad sostenible, justo e inclusivo se entiende como una herramienta para lograr otras finalidades “superiores” en lo social (mayor cohesión social y territorial), lo económico (contribuir a un desarrollo económico resiliente), y lo ambiental (alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y otros contaminantes y mejora de la calidad del aire).
- Además se identifican, de manera más concreta, 6 finalidades que pretende la Ley.

Ilustración 3

Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley.

1. La presente ley tiene por objeto establecer las condiciones necesarias para que los ciudadanos y ciudadanas, así como las entidades públicas o privadas puedan disponer de un sistema de movilidad sostenible, justo e inclusivo como herramienta para lograr una mayor cohesión social y territorial, contribuir a un desarrollo económico resiliente y alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y otros contaminantes y mejora de la calidad del aire.

2. En particular esta ley pretende:

- a) Establecer los principios generales que permitan el desarrollo de un sistema multimodal integrado de movilidad para todas las personas, seguro, sostenible, accesible, inclusivo y digitalizado, a un coste razonable para el usuario y el conjunto de la sociedad adaptado al entorno y a las necesidades de movilidad de cada momento.
- b) Facilitar la existencia de un sistema de transportes multimodal de mercancías y logística eficiente, sostenible y resiliente.
- c) Dotar a las administraciones públicas de los instrumentos necesarios para la implantación y desarrollo de este sistema multimodal integrado de movilidad.
- d) Fortalecer los mecanismos de coordinación, cooperación y transparencia en el diseño y gestión de las políticas públicas de infraestructuras, transporte y movilidad.
- e) Establecer un modelo de participación de la Administración General del Estado en la financiación del transporte urbano que se rija por los principios equidad, eficiencia, igualdad, estabilidad, certidumbre y proporcionalidad.
- f) Impulsar la progresiva descarbonización del transporte y la movilidad que permita contribuir a alcanzar la neutralidad climática del transporte en 2050.

Para ello el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) incluirá objetivos concretos y cuantificables de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del sector del transporte para 2030 y 2040 respecto al nivel de 1990.

La actualización de objetivos solo se podrá contemplar al alza en las sucesivas revisiones del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) en los términos fijados en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

El derecho a la movilidad sostenible y su efectividad

Uno de los elementos novedosos que incorpora la Ley, es el establecimiento del Derecho a la movilidad sostenible (ver redacción literal del Artículo 4 en la [Ilustración 4](#)). A este respecto conviene hacer algunas reflexiones:

- La Ley habla de derecho a la 'movilidad sostenible' (no a la movilidad en general, si bien en ocasiones en el propio articulado se habla de 'derecho a la movilidad' a secas).
- Lo entiende como el "derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a disfrutar de un sistema de movilidad sostenible y justo" (en este caso el texto no incluye el término inclusivo, aunque posteriormente sí se incluyen los atributos que corresponderían).
- Define 'sistema de movilidad' como "un conjunto de infraestructuras para el transporte, modos de transporte y servicios accesibles". Es decir, que a la hora de modelizar ese 'sistema de movilidad' se limita a considerar únicamente las componentes relacionadas con el transporte.
- Enumera ampliamente las características que deberá cumplir ese 'sistema de movilidad sostenible', incorporando muchos elementos de interés, aunque quizá de una manera un tanto reiterativa y poco ordenada.

También es importante señalar que, en términos jurídicos, el reconocimiento de este derecho como mucho se entendería en el campo de los principios rectores de la política social y económica. A este respecto cabe tener presente que la Constitución Española jerarquiza los derechos en 3 tipos: *derechos fundamentales y libertades públicas* (protección reforzada, puede reclamarse amparo ante el Tribunal Constitucional); *derechos y deberes de los ciudadanos* (protección judicial ordinaria); y *principios rectores de la política social y económica* (no son directamente exigibles ante los tribunales, excepto en lo que dispongan las leyes que los desarrollen).

Por ejemplo, la Constitución Española, en su Artículo 47, reconoce como principio rector de la política social y económica que "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada". Visto el éxito de la administración pública a la hora de hacer efectivo ese derecho en los más de 47 años de vigencia de la norma constitucional, cabe ser más bien prudentes respecto a la efectividad futura del nuevo 'derecho a la movilidad sostenible'.

Ilustración 4

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 en el ordenamiento jurídico que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades personales, empresariales y comerciales, además de atender las necesidades de las personas menos favorecidas y de las zonas geográficas afectadas por procesos de despoblación, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad cotidiana.
2. Las administraciones públicas en el marco de sus competencias, deberán facilitar el derecho a la movilidad en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, a través de un sistema de movilidad, definido como un conjunto de infraestructuras para el transporte, modos de transporte y servicios accesibles que faciliten el transporte de las mercancías y los desplazamientos de las personas con independencia de sus circunstancias de discapacidad, edad, salud, sexo, género, situación socioeconómica o cualquier otra característica de similar relevancia a las anteriores, en los términos más amplios de autonomía, seguridad, comodidad y asequibilidad.
3. El sistema de movilidad constituye un elemento esencial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas y sus oportunidades de progreso en relación con el acceso al empleo, la formación, los bienes y servicios, la cultura, el ocio y las demás actividades cotidianas. En consecuencia, deberá ser eficaz, seguro, asequible, eficiente, accesible, socialmente inclusivo y respetuoso con las necesidades de las personas, la salud de éstas y el medioambiente, integrando además soluciones digitales para facilitar estos objetivos.
4. El sistema de movilidad será un sistema multimodal integrado que favorecerá la movilidad activa y sostenible y los servicios de transporte público regulares, discrecionales o a la demanda, servicios de movilidad compartida y servicios de movilidad colaborativa.
5. El sistema de movilidad deberá desarrollarse en beneficio de las generaciones actuales y futuras, la prosperidad económica, la cohesión social, el equilibrio territorial y la calidad de vida y la igualdad de género, evitando situaciones de pobreza de transporte.

La gobernanza: el Sistema General de Movilidad Sostenible

En los 9 artículos que integran su **TÍTULO I**, la Ley crea y regula el *Sistema General de Movilidad Sostenible*; que no se ha de confundir con el “sistema de movilidad sostenible” del que se habla en el Título preliminar. En este caso, se trata de los mecanismos que ayudarán a la gobernanza de las políticas públicas de movilidad; y para ello se establecen (ver [Ilustración 5](#)):

- 2 órganos de participación y colaboración: el Foro Territorial de Movilidad Sostenible, y el Consejo Superior de Movilidad Sostenible.
- 2 herramientas: el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), y el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM).

Si se consiguen implementar con éxito supondrán un salto cualitativo de gran calado en la gobernanza de la movilidad en España. No obstante, plantean retos que convendría no infravalorar. En primer lugar, la capacidad real que vayan a tener los múltiples y diversos agentes del ecosistema de la movilidad presentes en los órganos a la hora de llegar a acuerdos que permitan avances significativos.

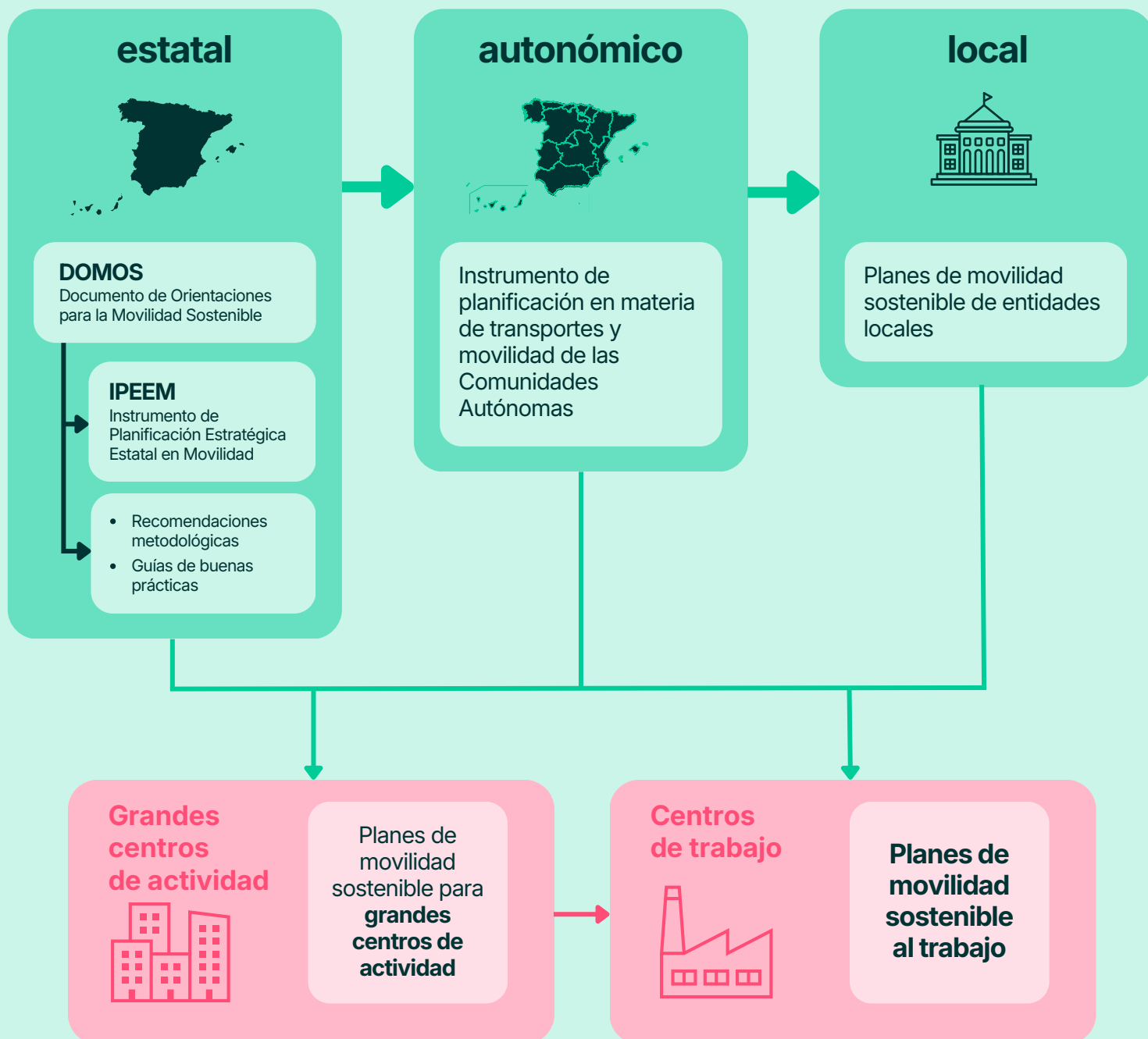
Respecto al EDIM, se trata de un ambicioso proyecto, que de tener éxito podría revolucionar la información, conocimiento y formas de trabajar en la movilidad que tenemos hoy en día. Sin embargo, existen toda una serie de dificultades para su desarrollo que, si no se consiguen superar, podrían conducir a su fracaso.

Algunas de los más importantes son:

- Exige que las administraciones públicas desarrollen considerables capacidades, con las que en muchos casos no cuentan a día de hoy. Por ejemplo a la hora de diseñar procesos sencillos, eficientes y automatizables centrados en el usuario, o de gestionar coherentemente infinidad de datos.
- También plantea obligaciones significativas para agentes privados (operadores de transporte, empresas que han de realizar planes de movilidad sostenible al trabajo, etc.). Lo que supondrá retos a la hora de diseñar los procesos, para que puedan equilibrar las cargas y beneficios que el nuevo sistema de gestión de datos suponga.
- Los datos de oferta de infraestructuras y servicios de transporte en principio resultarán más sencillos de obtener; y de hecho en el TÍTULO V - Capítulo III y el Anexo I de la propia Ley, se concretan bastante las obligaciones al respecto.
- Más dudas se plantean a la hora de obtener datos de demanda, ya que muchos agentes pueden considerarlos sensibles y ser reacios a compartirlos.
- Garantizar la disponibilidad, calidad y actualización de los datos será un elemento crítico para que el EDIM no se convierta en un repositorio caótico, insuficiente o desactualizado. En algunas de las experiencias desarrolladas hasta la fecha, puede apreciarse la dificultad y recursos necesarios para generar los procesos adecuados y sostenerlos en el tiempo.

Ilustración 5**Esquema del Sistema General de Movilidad Sostenible**

Fuente: Elaboración propia

Ilustración 6**Instrumentos de planificación y gestión de la movilidad**

Fuente: Elaboración propia

Los instrumentos de planificación y gestión de la movilidad

Uno de los aspectos más importantes del marco legal es que nos proporciona los instrumentos a partir de los que podremos transformar la situación actual, de manera que nuestras acciones se desarrollen con seguridad jurídica (certeza, previsibilidad y claridad de las normas), eficacia y eficiencia. En otras palabras, nos proporciona la “caja de herramientas” que después los diversos agentes utilizarán con mayor o menor pericia.

En este sentido, el **TÍTULO II** de la Ley establece una serie de instrumentos, regulando su obligatoriedad así como algunas de sus características; dentro de un esquema general “en cascada” (los instrumentos de ámbito superior establecen condiciones que han de asumir los de ámbitos inferiores), que no obstante tiene algunas particularidades. (ver [Ilustración 6](#))

El primero de dichos instrumentos es el **Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS)**:

- ¿Qué establece? Marco de condiciones orientativas para la planificación y gestión sostenible del transporte y la movilidad.
- Obligatoriedad. Carácter vinculante para todas las políticas públicas de la Administración General del Estado. Las demás administraciones lo podrán asumir cuando así lo acuerden voluntariamente.

- Plazos. En el plazo de 18 meses, el Consejo de Ministros aprobará el primer DOMOS. (Disposición adicional segunda). Ha de revisarse, como máximo, cada 10 años.
- Se complementa con documentos de recomendaciones metodológicas y guías de buenas prácticas (la Ley identifica respectivamente 11 y 10 ámbitos para estos documentos).

El segundo instrumento es el **Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (IPEEM)**:

- ¿Qué establece? Marco de referencia plurianual de la política general de infraestructuras y servicios de movilidad y transporte de competencia estatal.
- Afectaciones. Los instrumentos de planificación de la normativa sectorial (carreteras, ferroviaria, aérea, marítima...) que se aprueben deberán ser coherentes con el IPEEM.
- Plazos. En tanto no se elabore, la «Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030» será el instrumento de planificación estratégica (Disposición transitoria novena). Tendrá una vigencia máxima de 10 años, y cada 5 años se realizará un seguimiento de la consecución de sus objetivos y revisión de sus determinaciones.
- Entre otras cuestiones, ha de tener una visión integral e intermodal, que incorpore los escenarios presupuestarios, fije una orientación de prioridades y contemple no sólo generar nueva infraestructura sino también la gestión y conservación de la existente.

Respecto a los **Instrumentos de planificación en materia de transportes y movilidad de las Comunidades Autónomas** (Artículo 23), la Ley apenas los regula. Simplemente se limita a señalar que éstas, en el ámbito de su competencia, los podrán aprobar, desarrollar e implementar; y que, deberán ser coherentes con el DOMOS para aquellas comunidades que hayan acordado voluntariamente asumir sus determinaciones.

En cuanto a los **Planes de movilidad sostenible de entidades locales** (Artículo 24), la Ley de Movilidad Sostenible amplía la obligatoriedad ya prevista en la *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética* (Artículo 14), para incluir a todos los municipios de más de 20.000 habitantes. Si bien para los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes se habla de 'planes simplificados', cuyos contenidos mínimos no se precisan.

Los **Planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad** (Artículo 25), suponen un elemento novedoso que la Ley incorpora al ordenamiento jurídico, si bien las experiencias previas nos muestran que su desarrollo efectivo tiene múltiples dificultades.

En la **Ilustración 7** se dan más detalles de los mismos; y como ideas clave merece la pena destacar:

- Obligación tanto para administraciones públicas como para agentes privados.
- Es frecuente que los grandes centros de actividad no cuenten con una personalidad jurídica clara y con atribuciones suficientes a la que poder exigir dichas obligaciones (por ejemplo en muchos polígonos industriales simplemente hay empresas implantadas en las diferentes parcelas, sin que exista una entidad con capacidad para coordinarlas).
- Del mismo modo no existen mecanismos claros para poder financiar la figura del gestor de movilidad (en muchas experiencias piloto la figura desaparece tras la prueba).
- Calendario no definido para su desarrollo (no se da un plazo para que se establezcan los criterios que han de permitir identificar qué se considera "gran centro de actividad").
- Para poderlos desarrollar (al menos en aquellos casos en que resulte más estratégico) será clave que las propias administraciones públicas adopten el papel de impulsoras y financiadoras de los planes y sus gestores de movilidad.

A su vez, los **Planes de movilidad sostenible al trabajo** (Artículo 26), pueden suponer un cambio significativo a la hora de incidir sobre la movilidad laboral, que es la que en nuestro país en promedio implica recorrer mayores distancias, emplear más tiempo y tiene mayores cuotas modales en coche particular. Al respecto, cabe resaltar (ver también [Ilustración 7](#)):

- Obligatorios para centros de trabajo (públicos o privados) con más de 200 personas trabajadoras o 100 por turno; deberán estar aprobados antes del 5 de diciembre de 2027.
- Se negociarán con la representación legal de las personas trabajadoras. Además, se modifica la *Ley del Estatuto de los Trabajadores* para hacer que en todos los convenios colectivos cuya comisión negociadora se constituya a partir del 5 de diciembre de 2025 sea obligatorio negociar medidas para promover la elaboración de Planes de movilidad sostenible al trabajo.
- Un reto importante será conseguir generar la cultura y dinámica en empresas, trabajadores y administraciones públicas, para que dichos planes supongan una herramienta real de transformación que ayude a aprovechar sus potenciales beneficios, y que estos no se conviertan en un mero trámite burocrático.
- La disposición adicional vigesimoséptima de la Ley, establece que: «*el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible aprobará convocatorias de subvenciones para la financiación de planes de movilidad sostenible al trabajo a empresas que dispongan de centros de trabajo con más de 100 personas trabajadoras o 50 por turno, con criterios de concurrencia competitiva*» (nótese que el umbral que se establece incluye también a empresas no obligadas a realizar dichos planes, como medida incentivadora).

Ilustración 7

Grandes Centros de Actividad y Planes de Movilidad Sostenible al Trabajo.

Grandes Centros de Actividad

Definición: Lugar donde se concentra intensamente una actividad (sanidad, educación, comercio, industria, transporte, ocio, etc.) que genera movilidad. Los criterios para identificarlos se han de establecer ministerialmente teniendo en cuenta superficie, número de trabajadores, afluencia de visitantes y usuarios, movilidad en horas punta...

CCAA y Autoridades de Transporte: Deberán identificar los GCA obligados a tener plan, establecer medidas para que se cumpla, y designar la autoridad competente para recibir los planes e incorporarlos al EDIM

El Plan deberá:

- Estar coordinado con planes de movilidad sostenible al trabajo del ámbito y otros instrumentos de planificación.
- Designar un gestor de movilidad del centro.
- Remitir el plan aprobado a la entidad local correspondiente.
- Comunicar el plan a la autoridad designada por la CCAA.

Plazos

- Aprobación del Plan: 18 meses desde la publicación de los criterios ministeriales.
- Revisión: al menos cada 5 años.
- Comunicación al EDIM: 3 meses desde su adopción.

Planes de Movilidad Sostenible al trabajo

Definición: Conjunto de medidas impulsadas por la dirección del centro, en el marco de la negociación colectiva, para racionalizar y hacer más sostenibles los desplazamientos de empleados, clientes, proveedores y visitantes.

Obligatorio: Para empresas de más de 200 empleados o 100 por turno.

El Plan deberá:

- Impulsar soluciones de movilidad sostenible, siguiendo la jerarquía de la pirámide de movilidad del artículo 28 (*Ver ilustración 8*).
- Incluir medidas para la mejora de la seguridad vial y prevención de accidentes, fomentando la formación en ambas vertientes.
- Ser objeto de negociación con representación legal de las personas trabajadoras.

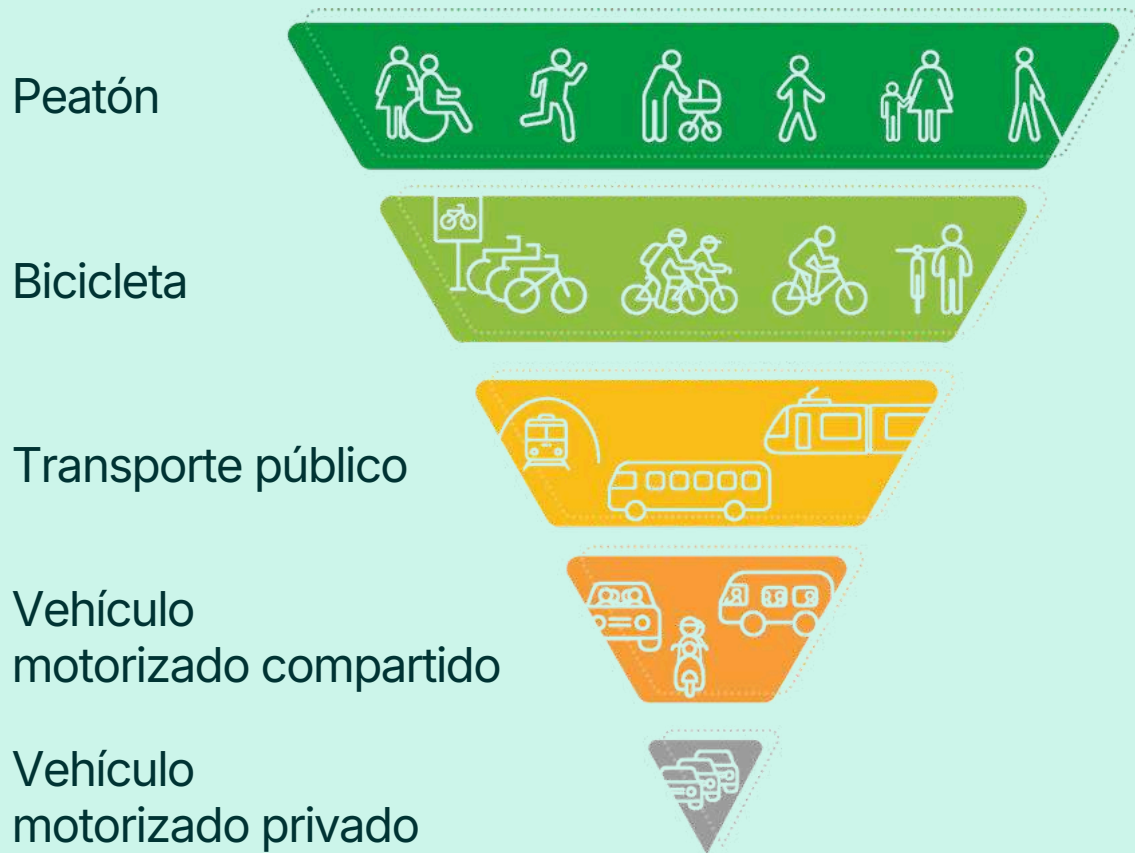
Plazos

- Aprobación del Plan: 24 meses (diciembre 2027).
- Informe de seguimiento: cada 2 años.
- Comunicación a la autoridad para incluir en el EDIM: 3 meses.

Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 8

La “pirámide de la movilidad” se incluye en el marco normativo con el Artículo 28 de la Ley



Fuente: Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada 2030

Movilidad para todas las personas

El **TÍTULO II - Capítulo II - Sección 2ª** de la Ley, está integrado por 4 artículos que obligan a las administraciones públicas a promover:

- Esquemas de movilidad, en los entornos urbanos y metropolitanos, basados en la intermodalidad y los medios y modos más sostenibles, saludables y que reduzcan la ocupación del espacio público. En concreto, establece el orden de prelación de modos de transporte, incluyendo en el ordenamiento normativo la conocida “pirámide de la movilidad”. (Artículo 28)
- El desarrollo de modelos territoriales y urbanos de proximidad, a través de la localización espacial de las actividades. Así como de un diseño del espacio público orientado a la vida y las relaciones sociales, que tenga en cuenta su naturalización, comodidad y confort, y también la promoción de la movilidad activa, el transporte público y la intermodalidad. (Artículo 29)
- La accesibilidad universal a las infraestructuras y los modos de transportes en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos y las ciudadanas, con especial atención a las personas con discapacidad y otros colectivos con necesidades específicas; priorizando sus inversiones considerando la situación de los distintos modos en cuanto a accesibilidad y nivel de utilización. (Artículo 30)
- La inclusión de análisis, medidas e indicadores de seguimiento para identificar y erradicar discriminaciones en el acceso a los diversos modos de transporte en función del sexo, edad, origen racial o étnico, orientación sexual o identidad de género, situación socioeconómica u otras circunstancias sociales relevantes. (Artículo 31)

Sostenibilidad ambiental en infraestructuras y servicios de transporte

El **TÍTULO II - Capítulo II - Secciones 3ª y 4ª** de la Ley, incluye un total de 7 artículos (que se complementan con varias disposiciones adicionales), en los que se abordan actuaciones para incentivar la sostenibilidad ambiental de infraestructuras y servicios de transporte:

- Terminales, edificios e instalaciones vinculadas al transporte terrestre: rehabilitación y optimización energética; utilización de energía procedente de fuentes renovables; establecimiento de puntos de recarga eléctricos en carreteras.
- Mejora de la sostenibilidad en el suministro de energía en aeropuertos y puertos.
- Obligaciones respecto al cálculo e información de la huella de carbono para las entidades públicas o privadas que presten o comercialicen un servicio de transporte, de personas o mercancías, con origen o destino en el territorio español.

- Información sobre la emisión de gases de efecto invernadero y otros contaminantes a la atmósfera en puertos y aeropuertos.
- Promoción de sistemas de gestión ambiental y de la energía por parte de los prestadores de servicios de transporte o gestores de infraestructuras de transporte.
- Fomento de requisitos ambientales, energéticos, de seguridad vial y acústicos en la licitación de contratos de servicios o de concesión de servicios de transporte por carretera, ferroviario, aéreo y marítimo, así como en los tráficos, rutas o líneas que sean de utilidad pública o interés social.
- Elaboración del Plan Estratégico para la sostenibilidad del Transporte Aéreo, y medidas para el impulso de la reducción de vuelos domésticos.

Provisión de servicios de transporte, obligaciones de servicio público y financiación

El **TÍTULO III - Capítulos I y II**, complementado con diversas disposiciones transitorias y finales, aborda múltiples cuestiones relativas a la provisión de servicios de transporte.

Por un lado intentando dotar a las administraciones públicas de flexibilidad para:

- Poderse adaptar a diversas realidades territoriales.
- Fomentar la intermodalidad, entre otras cosas, reconociendo como categoría específica los servicios de conexión con otros servicios.
- Contemplar nuevas formas de dar respuesta a las necesidades de movilidad de la ciudadanía; como la movilidad compartida, la colaborativa, o el transporte a demanda.
- Poder utilizar cualquier figura jurídica prevista en la normativa de contratos en aquellos servicios de transporte o de movilidad sostenidos con fondos públicos.

Por otro lado, intentando avanzar en el, a menudo conflictivo, asunto de las obligaciones de servicio público de competencia estatal.

De hecho, la Disposición transitoria segunda, establece un plazo de 1 año para que el gobierno apruebe un nuevo mapa concesional, que incluirá la relación de todos los servicios de transporte público regular de personas de uso general por carretera de ámbito estatal. Igualmente, prevé posibles mecanismos para financiar tráficos que dejen de estar atendidos por la administración estatal y pasen a estarlo por la autonómica.

Por su parte, el **TÍTULO IV**, ordena la contribución del Estado a la financiación de la movilidad sostenible; y de manera especial al transporte público colectivo urbano de personas. Para ello crea el *Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible*, fondo carente de personalidad jurídica (FECMO-FCPJ) como instrumento para gestionar las subvenciones; y establece los conceptos en los que se basará la metodología para calcular la cuantía de las subvenciones (que, no obstante, aún debe ser desarrollada reglamentariamente).

La evaluación ex ante y ex post de planes y proyectos de infraestructuras

El **TÍTULO III - Capítulo III**, complementado con diversas disposiciones adicionales, transitorias y el Anexo II, plantea una profunda transformación de los mecanismos de evaluación socioambiental de los planes y proyectos de infraestructuras de competencia estatal.

Esto debería mejorar la toma de decisiones y la eficiencia del gasto público. Ayudando a prevenir errores cometidos en décadas pasadas, que han comportado asignar importantes recursos a construir autopistas sin coches, vías sin trenes, o aeropuertos sin vuelos; y detrayéndolos del mantenimiento de infraestructuras o de inversiones con un mayor retorno socioambiental.

En esencia, las infraestructuras de competencia estatal cuyos importes estimados superen un cierto valor (**Ilustración 9**):

- Estarán sometidas al resultado de una evaluación ex ante de sus efectos, que se llevará a cabo en dos etapas:
 - a) Análisis preliminar de rentabilidad socioambiental (antes del inicio del primer documento requerido para la planificación de una nueva actuación);
 - b) Estudio de rentabilidad económica, social y ambiental y, en su caso, financiera (previo a la decisión final sobre la ejecución de una nueva actuación).
- También estarán sometidas a una evaluación ex post, transcurridos 5 años desde su puesta en servicio.
- En el plazo de 2 años desde la entrada en vigor, se debe aprobar por orden ministerial una metodología para realizar estas evaluaciones.
- Los resultados de las evaluaciones serán públicos y sus principales conclusiones se registrarán en el EDIM; con el objetivo de poder conocer las desviaciones que puedan producirse para cada tipología de proyecto respecto a los estudios realizados en fase de planificación, especialmente en cuanto al coste de inversión y demanda de la actuación.

Ilustración 9

Actuaciones e importes incluidos en la planificación de infraestructuras de transporte viarias y ferroviarias de competencia estatal [Anexo II de la Ley]

Tipología de actuación	Importe total estimado mínimo, sin IVA (M€)
Actuaciones en carreteras del Estado	
Nuevas carreteras o modificaciones sustanciales de las carreteras existentes (duplicaciones de calzada, aumentos de capacidad y acondicionamientos).	30
Nuevos enlaces o remodelación de nudos existentes.	6
Otras actuaciones no incluidas en los apartados anteriores y no recogidas en las excepciones del artículo 53 de esta ley.	30
Actuaciones en infraestructura ferroviaria del Estado	
Otras actuaciones no incluidas en los apartados anteriores y no recogidas en las excepciones del artículo 53 de esta ley.	50
Modificaciones de tramos (incluyendo estaciones y terminales de mercancías).	50
Ampliaciones de capacidad de tramos.	50
Nuevas estaciones y nuevas terminales de mercancías.	0
Mejora o reposición de estaciones o de terminales de mercancías.	6
Operaciones de integración del ferrocarril en ciudades.	0
Otras actuaciones ferroviarias no incluidas en los apartados anteriores y no recogidas en las excepciones del artículo 53 de la ley	50

Fuente: Elaboración propia

La innovación: ¿de las Big Oil a las Big Tech?

El **TÍTULO V**, lleva por título *Innovación, digitalización y formación en el transporte y la movilidad*; destacando su extensión y el grado de detalle de sus determinaciones (respecto a otros títulos de la norma). No sabemos si por las propias inquietudes del regulador o por la eficaz incidencia de los grupos de interés relacionados con las materias reguladas.

De fondo, la Ley acusa este desplazamiento de las Big Oil a las Big Tech a la hora de condicionar el imaginario respecto a qué es 'innovación' en movilidad, orientándolo hacia los artefactos tecnológicos (coches autónomos, aerotaxis, etc.) o las herramientas para la obtención, tratamiento y utilización de ingentes cantidades de datos.

Desde nuestro punto de vista, a la hora de transformar nuestros sistemas de movilidad resultarían tanto o más innovadores los cambios que plantea la Ley respecto a la gobernanza, o a las transformaciones en la organización y dinámicas de las administraciones públicas que harían posible un desarrollo rápido, eficaz y eficiente del conjunto de instrumentos de planificación y gestión previstos.

En cualquier caso, sí que cabe reconocer la importancia de que la Ley pudiese anticipar y regular estos procesos de innovación tecnológica que probablemente tendrán importantes impactos sobre nuestros sistemas de movilidad en las próximas décadas.

En este contexto, el Capítulo I regula un espacio controlado de pruebas para la movilidad (lo que se conoce como *sandbox*); en el que básicamente se podrán "suspender" algunas disposiciones normativas con el fin de llevar a cabo pruebas de proyectos y posteriormente adoptar, si cabe, las modificaciones regulatorias necesarias.

El Capítulo II se refiere a los vehículos automatizados:

- Estableciendo la preferencia de este tipo de proyectos a la hora de acceder al *sandbox* definido en el Capítulo I.
- Creando la *Oficina para la Facilitación de Pruebas de Vehículos Automatizados en Vías Públicas (OFVA)* con el objetivo de constituir una ventanilla única para los interesados en realizar pruebas con vehículos automatizados en vías públicas.
- Estableciendo que los órganos competentes adecuarán, en su caso, los requisitos y condiciones para habilitar el uso de vehículos automatizados en el transporte.

El Capítulo III, complementado con el Anexo I, aborda la digitalización y datos abiertos; siendo sus determinaciones de gran interés. Entre ellas cabe destacar:

- Antes del 1 de enero de 2027, los agentes públicos y privados relacionados con los servicios e infraestructuras de transporte están obligados a proporcionar en formato digital los datos que se indican en el Anexo I de la norma. Y las administraciones públicas han de promover este proceso.
- Las administraciones han de hacer públicos y fácilmente accesibles los datos estadísticos relevantes en relación con el transporte y la movilidad, desagregados por sexo y edad. Así como otras disposiciones respecto a su disponibilidad por parte del Instituto Nacional de Estadística y otros órganos estadísticos oficiales, así como a su inclusión en los planes estadísticos nacionales o autonómicos.
- El acceso a los datos disponibles en los portales del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible será, como norma general, libre y gratuito para sus personas usuarias, sin perjuicio de que puedan establecerse precios públicos para el acceso a la información en supuestos específicos, como, por ejemplo, en caso de que un mismo usuario realice una solicitud masiva o reiterada de datos que implique una asignación de recursos superior a la habitual o en caso de que el volumen de los datos provistos así lo justifique.
- La información del actual Punto de Acceso Nacional de Transporte Multimodal nutrirá el EDIM en el área relativa a los servicios de transporte y movilidad de personas.
- La prestación de servicios a la ciudadanía en los que se utilicen datos sobre transporte y movilidad del Punto de Acceso Nacional de Transporte Multimodal deberá hacerse de forma justa, neutra, imparcial, no discriminatoria y transparente.
- Las Administraciones públicas fomentarán la implantación de aplicaciones de movilidad como servicio, que favorezcan la interoperabilidad, el acceso de las personas con discapacidad, acuerdos técnicos y financieros justos entre los diferentes agentes, etc.

Por último el Capítulo IV está integrado únicamente por el *Artículo 93. Prospección y detección de necesidades formativas del sistema productivo en el ámbito de la movilidad y el transporte*. Honestamente, recuerda a esos ejercicios de “preparación perpetua” de los que hablaban Peter & Hull en su célebre libro de 1969, con tal de no tener que enfrentar realmente las transformaciones que nuestros sistemas formativos requerirían para hacer frente a los retos que plantea la movilidad sostenible (vean la redacción literal en la [Ilustración 10](#), y juzguen ustedes).

Ilustración 10**Artículo 93. Prospección y detección de necesidades formativas del sistema productivo en el ámbito de la movilidad y el transporte.**

1. En el marco del Sistema General de Movilidad Sostenible, y como una de las secciones del Consejo Superior de Movilidad Sostenible, se constituirá la Sección Transversal de Formación y Capacitación que desarrollará una función permanente de prospección y detección de necesidades formativas del sistema productivo vinculado a la movilidad y al transporte, con el fin de proporcionar respuestas efectivas a las necesidades de formación y recualificación de la población activa, y para anticiparse a los cambios y responder a la demanda de mano de obra cualificada que se pueda producir, contribuyendo así al desarrollo profesional y personal de las personas trabajadoras y a la competitividad de las empresas.

2. La Sección Transversal de Formación y Capacitación tendrá la composición que se determine reglamentariamente y contará, en todo caso, con la participación de representantes de las comunidades autónomas y con la participación de los agentes sociales.

3. En todo caso, corresponderán a esta sección las siguientes actuaciones:

a) Análisis de la situación de la Formación Profesional Dual y de la Mención Dual en las enseñanzas universitarias oficiales en el ámbito del transporte y la movilidad y propuestas de mejora para su funcionamiento.

b) La identificación de las carencias y necesidades formativas concretas de las personas trabajadoras, a partir de un análisis de su perfil profesional, de forma que puedan adquirir las competencias necesarias para, bajo los criterios de la transición justa, evitar los desajustes con los requerimientos del sistema productivo, así como la identificación de las figuras formativas a través de las que deberían canalizarse estas necesidades.

c) La detección periódica de las necesidades de adaptación de los programas formativos a la sociedad, el empleo y de la economía en general y en concreto a los aspectos relativos a la movilidad segura, sostenible y conectada, para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional.

d) La elaboración de un informe bienal que recogerá, al menos, la identificación de las ocupaciones con mejores perspectivas de empleo, las necesidades formativas de las personas trabajadoras y autónomos y las recomendaciones concretas, que podrán ser referentes de la programación de la oferta formativa dirigida a las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas.

e) El fomento de la adopción de medidas que ayuden a promover un cambio en la cultura empresarial para favorecer una participación más equilibrada de hombres y mujeres en el sector del transporte, como introducir obligaciones en materia de igualdad en las empresas, impulsar el conocimiento en materia de inclusión y accesibilidad universal, realizar cursos de formación sobre igualdad en los equipos directivos, auditorias de género, políticas de conciliación y corresponsabilidad.

f) La elaboración de un plan de formación sobre movilidad accesible.

g) Promover la adaptación de la formación a la realidad del sector, fomentando un modelo que apoye las necesidades de las personas trabajadoras.

4. Los resultados de las actividades señaladas anteriormente se someterán a informe del Foro Territorial de Movilidad Sostenible y se remitirán al Ministerio de Trabajo y Economía Social, al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes y al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, para su consideración

El reto de las mercancías y la logística

El **TÍTULO VI**, aborda, aunque de manera bastante genérica, el transporte de mercancías y la logística, básicamente en relación a las zonas de estacionamiento seguras y protegidas para vehículos pesados de mercancías en las carreteras, así como respecto al establecimiento de una red jerarquizada de nodos logísticos.

Pese a que el propio Preámbulo se recoge que en España el transporte de mercancías en ferrocarril tiene una cuota muy baja en relación a otros países (un 4% de las toneladas-km) y que los planes de las últimas décadas para corregirlo apenas han tenido éxito; la Ley se limita, en su disposición adicional novena, a plantear algunas medidas (la mayoría de las cuales ya estaban previstas en planes anteriores).

La participación pública y la transparencia

El **TÍTULO VII**, titulado *Participación pública y transparencia* e integrado por 3 artículos, desarrolla sobre todo cuestiones relacionadas con la publicidad activa y la transparencia. En realidad no dispone respecto a la participación pública, más allá de señalar que ésta se realizará tomando en consideración la perspectiva de género.

En el Artículo 102, se contempla la obligatoriedad de realizar un Informe de actividad en materia de políticas públicas de movilidad y transportes por parte del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, estableciéndose su contenido mínimo y una periodicidad cuatrienal.

Un régimen sancionador más simbólico que disuasorio

El **TÍTULO VIII** establece el régimen sancionador. Conviene recordar que de acuerdo al ordenamiento jurídico español, para habilitar la potestad sancionadora se precisa una norma con rango de ley (algo que ha provocado algunas dificultades en el despliegamiento de legislación autonómica en la que el régimen sancionador no se había contemplado, como la *Llei 9/2003 de la mobilitat catalana*).

Así pues, el Título VIII regula la potestad sancionadora, los sujetos responsables, la tipificación de infracciones y sanciones, el procedimiento sancionador y la prescripción, etc. Al respecto, sobre todo interesa señalar que las sanciones previstas son moderadas, por lo que ciertamente resulta difícil pensar que puedan tener un efecto disuasorio significativo.

El cajón de sastre de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales

Por su parte, las disposiciones adicionales (38), transitorias (10), derogatorias (1) y finales (22), suponen un auténtico cajón de sastre, en el que encontramos una amplia heterogeneidad. En parte se explica por las dinámicas parlamentarias en la negociación de la Ley. Desde un punto de vista de buena técnica normativa, hubiese sido preferible intentar incluir algunas de estas disposiciones en el articulado, y sobre todo evitar algunas “inclusiones extrañas” (cuando lo que se dispone está fuera del objeto de la Ley).

Esto hace que sea difícil realizar un resumen sistemático. No obstante, algunos de los temas de interés que se recogen (aparte de los ya mencionados en epígrafes anteriores) son:

- Obligatoriedad de establecer objetivos indicativos anuales y vinculantes (a horizonte) respecto a consumo de energía o emisión de gases de efecto invernadero.
- Obligatoriedad de desarrollar un plan de incentivos para la renovación del parque de automoción español. Esta disposición (y el plazo que exige, de tres meses desde la aprobación de la Ley) cabe entenderla dentro del complicado proceso de tramitación parlamentaria. Ya puestos, quizá hubiese sido más coherente con una visión ambiciosa de la movilidad sostenible haber incluido algún plan de incentivos a la disposición de bicicletas (o de zapatos...).
- Obligatoriedad de contar con una Estrategia Estatal de impulso del uso de la bicicleta.
- Diversas disposiciones en relación a la movilidad rural y la pobreza de transporte.
- Diversas disposiciones en relación a los puntos de recarga para vehículos eléctricos.

Valoración y próximos pasos

Tal y como hemos visto, llegar a aprobar una Ley de Movilidad Sostenible en España no ha sido un camino fácil, y el resultado tiene sus imperfecciones. Sin embargo, pensamos que cabe tomársela más como un punto de partida que como uno de llegada.

Por ello, en este último apartado querríamos reflexionar sobre cuáles son las principales oportunidades que la Ley nos ofrece para transformar nuestros sistemas de movilidad, y cuáles son los riesgos que hemos de intentar prevenir.

Entre las **oportunidades**, es justo reconocer que si se desarrolla y aplica **puede suponer una transformación importante en las formas en las que tradicionalmente la Administración General del Estado ha desarrollado sus políticas sobre movilidad y transporte** (por ejemplo en cuanto a la planificación integrada de los diversos modos, a las evaluaciones socioambientales ex ante y ex post o con la elaboración de un nuevo mapa concesional del transporte público regular por carretera).

También, que estas nuevas formas de hacer, así como algunas de las guías metodológicas, pueden **ayudar a generalizar a más comunidades autónomas y municipios buenas prácticas que ya se están llevando a cabo de manera dispersa**, amplificando su impacto.

Una importante ventana de oportunidad se abre en el desarrollo de Planes de Movilidad al trabajo y Grandes Centros de Actividad. En los que si se consigue una adecuada coordinación de agentes y un buen enfoque estratégico que valore sus oportunidades más allá de los requerimientos normativos, podremos obtener transformaciones de mucho impacto con inversiones de recursos moderados.

Igualmente, pensamos que la Ley **abre la puerta a una mejor integración de las dimensiones socioambientales** a la hora de abordar la movilidad y el transporte. Especialmente en lo que se refiere a cuestiones como el cambio climático, la salud (contaminantes atmosféricos y ruido) o las desigualdades por género, edad, capacidades, territorios, etc.

También resulta una gran oportunidad transformadora el **conseguir un adecuado desarrollo del Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM)**.

Sin embargo, entre los **riesgos** que pueden impedirnos aprovechar las anteriores oportunidades, quizá uno de los más importantes es que **la Ley plantea cientos de desarrollos** (reglamentos, documentos metodológicos y de buenas prácticas, órganos, planes, etc.), **en algunos casos sin plazos claros**.

De hecho, **parece muy probable que los plazos previstos se incumplan** (en un recuento rápido, cada semana durante los 24 meses posteriores a la aprobación de la Ley debería generarse un desarrollo de la misma, algo a todas luces improbable). Por no hablar de que una vez se pongan en marcha los ciclos de planificación, **es posible que aparezcan disfunciones a la hora de conseguir actualizaciones armonizadas** de la infinidad de instrumentos que a todas las escalas administrativas se generarán.

Además, la Ley peca de una cierta **atomización y falta de priorización respecto a las cuestiones que pueden resultar más transformadoras**; por ejemplo a la hora de señalar los contenidos de algunos planes. En planificación lo difícil es hacerlo sencillo y con impacto, y por desgracia contamos con muchos planes enciclopédicos que después no se operativizan y ejecutan como correspondería.

En esta misma línea podríamos advertir que **un proyecto tan ambicioso como el EDIM tiene muchos riesgos de quedarse a medio camino**. Evitarlo requerirá de habilidad y recursos para poderlo ir implantando de manera gradual, eficaz y eficiente.

Para evitar todos estos riesgos, nuestras principales **propuestas** serían:

- **Priorizar qué elementos son más importantes** (que no significa que sean los más fáciles políticamente); **y concentrar los recursos para desarrollarlos primero.**
- **Evitar los riesgos de una excesiva complejización y burocratización.** Procuremos optimizar los procesos y, sobre todo, orientarlos al impacto (es decir, a obtener resultados).
- **Mantener alineación y presión desde las esferas técnica, ciudadana y política comprometidas con la movilidad sostenible**, para empujar las acciones clave.

En definitiva, **la Ley, por sí misma, no va a transformar nuestros sistemas de movilidad** para conseguir que sean mejores para las personas, los territorios y el planeta. **Simplemente nos proporciona algunas herramientas** que hasta ahora no teníamos. **Será nuestra capacidad como sociedad para utilizarlas en los próximos meses y años lo que puede marcar la diferencia.**

Fuentes y referencias

Aquí puedes encontrar las fuentes que se citan en este documento, así como un conjunto de obras diversas que recomendamos para poder tener una perspectiva amplia respecto a los temas tratados.

TEXTO LEGAL

Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible. *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 291, 4 de diciembre de 2025, págs. 158285 a 158427 (143 págs.) <<https://www.boe.es/eli/es/l/2025/12/03/9/con>> [texto consolidado; la publicación literal en el BOE, que es la válida a efectos jurídicos, puede encontrarse en: <<https://www.boe.es/boe/dias/2025/12/04/pdfs/BOE-A-2025-24545.pdf>>]

ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LA LEY

Consulta pública previa del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte. [Fecha inicio: 14/07/2020, fecha cierre: 15/11/2020]. *Web del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible*. <<https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/consulta-publica-previa-la-ley-de-movilidad>>

Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. XIV Legislatura (exp. 121/000136). [Presentado el 19/12/2022, calificado el 24/01/2023]. *Web del Congreso de los Diputados*. <https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121/000136>

Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. XV Legislatura (exp. 121/000009) [Presentado el 14/02/2024, calificado el 20/02/2024]. *Web del Congreso de los Diputados*. <https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121/000009>

Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. XV Legislatura (exp. 621/000019) [Presentado el 21/10/2025]. *Web del Senado de España*. <<https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?jsessionid=ZS2py6NTtLq3BIQ8PkIDnLMJTQlhpJhQ3q64HL20pvdqZDyOj4yjl-782437913?legis=15&id1=621&id2=000019>>

NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE MOVILIDAD SOSTENIBLE EN VIGOR

Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad. [Catalunya] <<https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2003/06/13/9/con>>

Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana. <<https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2011/04/01/6/con>>

Ley 4/2014, de 20 de junio, de transporte terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears. <<https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2014/06/20/4/con>>

Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible. [Asturias] <<https://www.boe.es/eli/es-as/l/2018/11/23/12/con>>

Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi. <<https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2023/11/09/11/con>>

NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE MOVILIDAD CON TRAMITACIÓN NO COMPLETADA O EN TRAMITACIÓN ACTUALMENTE

Proyecto de Ley Foral Integral de Movilidad Sostenible y Ordenación del Transporte [Navarra] (2011) <<https://parlamentodenavarra.es/de/expedientes/7-11ley-00001>>

Anteproyecto de Ley Andaluza de Movilidad Sostenible (2014) <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/normativa_en_elaboracion/16/07/anteproyecto_ley_movilidad_sostenible.pdf>

Anteproyecto de Ley Foral de Movilidad Sostenible de Navarra (2022) <<https://participa.navarra.es/processes/consulta-publica-previa-del-anteproyecto-ley-foral-movilidad-sostenible>>

Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Canarias (2024) <<https://movilidadsosteniblecanaria.com>>

Anteproyecto de Ley de movilidad de la Comunidad de Madrid (2025) <<https://www.comunidad.madrid/participacion/comment/2382>>

OTRA NORMATIVA MENCIONADA

Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. [España] <<https://www.boe.es/eli/es/l/2007/11/15/34/con>>

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. [España] <<https://www.boe.es/eli/es/l/2011/03/04/2/con>>

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. [España] <<https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7/con>>

LOI n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. [Francia] <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000039668624>>

OTRAS REFERENCIAS DE INTERÉS

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) (2020). *Evaluación del gasto público 2019: Estudio Infraestructuras de Transporte*. [web con diversos recursos] <<https://www.airef.es/es/estudios/estudio-o-infraestructuras-transporte>>

Demócrata [ed] (19/06/2025). «Suspendida la votación de la Ley de Movilidad Sostenible en Comisión». <<https://www.democrata.es/actualidad/suspendida-votacion-ley-movilidad-sostenible-comision>>

Demócrata [ed] (08/10/2025). «El Congreso aprueba la Ley de Movilidad Sostenible con la ausencia de un diputado del PP y la abstención de Podemos».
<https://www.democrata.es/actualidad/congreso-aprueba-ley-movilidad-sostenible-ausencia-diputado-pp-abstencion-podemos>

Demócrata [ed] (05/11/2025). «Junts, ERC-EH Bildu y PNV pactan con el PP decenas de enmiendas a la Ley de Movilidad Sostenible con el Gobierno en contra».
<https://www.democrata.es/politicas/junts-erc-eh-bildu-pnv-pactan-pp-decenas-enmiendas-ley-movilidad-sostenible-gobierno>

Demócrata [ed] (13/11/2025). «Tras largos trámites, la Ley de Movilidad Sostenible es aprobada por el Congreso».
<https://www.democrata.es/economia/largos-tramites-ley-movilidad-sostenible-aprobada-congreso>

Escuela de Movilidad Sostenible [ed.] (2024). *Movilidad sostenible: ¿de qué estamos hablando?*. Col. Strong Green Papers #1; 20 págs.
<https://escuelademovilidadsostenible.net/biblioteca/strong-green-papers/01>

Escuela de Movilidad Sostenible [ed.] (2025). *La nueva Ley de Movilidad Sostenible: oportunidades y retos desde las entidades sociales y sindicales*. Mesa redonda con Sonia Jichi Ribera (Andando), Belén Calahorro (ConBici), Mercedes Vidal Lago (PTP), Carmen Duce Díaz (Clean Cities y Ecologistas en Acción), Pablo Frutos Rodríguez (CCOO) y Manuel Riera Díaz (UGT).
<https://escuelademovilidadsostenible.net/biblioteca/dialogos-sobre-movilidad-sostenible/la-nueva-ley-de-movilidad-sostenible>

Fundación Renovables (y 13 entidades sociales más) (2024). *Debate parlamentario sobre la Ley de Movilidad Sostenible*. [información de una de las actividades realizada por una coalición de entidades sociales que ha realizado incidencia durante la elaboración y tramitación de la Ley]
<https://fundacionrenovables.org/con convocatorias/debate-parlamentario-sobre-la-ley-de-movilidad-sostenible>

Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (2021). *Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada 2030*. [web con diversos recursos]
<https://www.transportes.gob.es/movilidad-sostenible/estrategia-de-movilidad-segura-sostenible-y-conectada-2030>

Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (sf). *NAP - Punto de Acceso Nacional de Transporte Multimodal*. [web con diversos recursos]
<https://nap.transportes.gob.es>

Peter, L.J. & Hull, R. (1969). *El principio de Peter: Tratado de la incompetencia o por qué las cosas van siempre mal*. Plaza & Janés; [ed. en castellano de 1975]; 154 págs.

Con la serie *strong green papers*, la Escuela de Movilidad Sostenible aspira a ofrecer documentos breves que permitan tratar con profundidad algún tema relacionado con la movilidad sostenible y con las siguientes características:

- De una manera rigurosa, pero al mismo tiempo accesible a un público amplio.
- Desde una perspectiva que aborde las dimensiones científica, técnica, social y política.
- Ofreciendo una buena selección de fuentes y referencias para que aquellas personas que quieran profundizar más en las cuestiones tratadas tengan herramientas para hacerlo.

Ante todo nos gustaría que sirviesen para ayudar a ordenar y conectar conocimiento ya existente, estimulando una deliberación informada que ayude construir colectivamente las propuestas de acción que se adecúen a cada contexto particular

El conocimiento es una herramienta fundamental para desmontar falsos prejuicios, combatir las estrategias de blanqueo de imagen, prevenirnos de soluciones simplistas y demagógicas y poder avanzar hacia una movilidad que realmente sea más sostenible, bajo la premisa de que si no es buena a la vez para las personas, los territorios y el planeta, no es movilidad sostenible.

Encuentra más información en escuelademovilidadsostenible.net

