

Departamento de Documentación

Dirección de Documentación,
Biblioteca y Archivo

Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible

[121/000009]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 7. Marzo 2024

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 20 de febrero de 2024, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 148 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Transportes y Movilidad Sostenible.

El Proyecto consta de **ciento nueve artículos** –estructurados en **un título preliminar y ocho títulos**–, **once disposiciones adicionales, ocho disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, once disposiciones finales y dos Anexos**.

La movilidad es un elemento determinante del bienestar de las personas y su calidad de vida. En las distintas manifestaciones internacionales de la movilidad, se ha observado una evolución de este concepto que, si bien en un primer momento se identificó con el transporte y el tráfico, en la actualidad adquiere un carácter transversal que se extiende a todos los ámbitos y circunstancias de la vida de las personas y del funcionamiento de la sociedad en general.

En definitiva, se ha observado un progreso desde una política de transportes a una política de la movilidad sostenible de personas y mercancías que ha de guardar relación con las políticas económicas, sociales y ambientales.

Este proyecto, pretende ser uno de los instrumentos utilizados para el desarrollo de la **Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030**, aprobada por nuestro gobierno en diciembre de 2021, y dar respuesta tanto a la necesidad planteadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) en su estudio Evaluación del Gasto Público, del año 2019 relativo a **la Infraestructuras del Transporte**, como a una de las reformas contempladas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en concreto en su **Componente 1**.

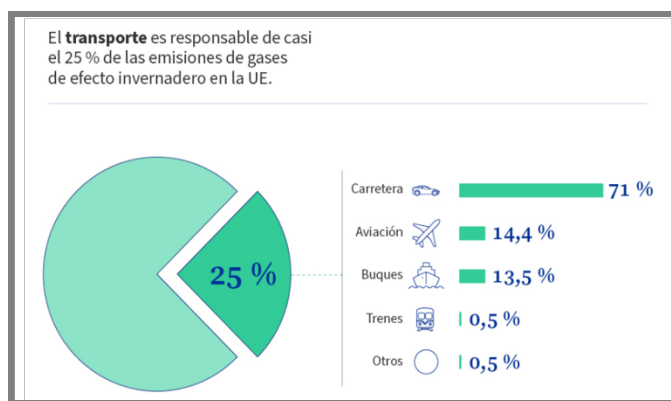
En base a todo lo anterior, esta ley enuncia los principios básicos que a nivel global inspiran las políticas de movilidad sostenible, transporte e infraestructuras y que se podrían resumir en los siguientes puntos:

- Su consideración como un **derecho del ciudadano**, como ya se estableció en el **Informe del Parlamento Europeo sobre movilidad urbana de 2014**, que los poderes públicos deben proteger;
- Su transformación en **un instrumento de cohesión social y territorial** que ha de servir para estimular la equidad social en el conjunto del territorio, tanto en el ámbito urbano como en el rural;
- Convertirse en un elemento que, basado en la **digitalización y el avance tecnológico**, supondrá una gran oportunidad para la transformación y la mejor conexión entre infraestructura, servicio y ciudadanos;
- La adopción de un concepto de **sostenibilidad**, entendida tanto desde la triple integración de la «equidad económico-social», la «eficiencia energética» y el «respeto al entorno natural y urbano», como en la lucha contra el cambio climático, la reducción de la contaminación atmosférica y la mejora de la calidad del aire.

Dentro del ámbito de la Unión Europea, el **Pacto Verde Europeo**¹, elaborado por la Comisión en diciembre de 2019, ya apuntó la necesidad de acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente.

Un año después, la **Estrategia de Movilidad Inteligente y Sostenible Europea**² sentó las bases para la transformación verde y digital del sistema de transporte de la UE haciéndolo más resistente a las crisis futuras, con una reducción del 90% en las emisiones en 2050, gracias a un sistema de transportes inteligente, competitivo, seguro, accesible y asequible. Para ello deberían activarse una serie de instrumentos:

- Medidas para reducir significativamente la dependencia de los combustibles fósiles;
- Actuaciones destinadas hacia modos de transporte más sostenible;
- Aplicación de los principios de *quien contamina paga* y de *el usuario paga*, en particular a través de la tarificación del carbono y los mecanismos de tarificación de las infraestructuras.



Fuente. Consejo de la Unión Europea

En la misma línea, el **análisis**³ elaborado en 2022 para la Comisión de Transportes del Parlamento Europeo, concluyó que los tres principales objetivos de la política de transportes de la Unión serían:

- Promover medios de transporte sostenibles;
- Mejorar la digitalización del transporte y hacerlo inteligente;
- Conseguir que el sistema de transporte fuese más resiliente.

Principios que han permitido definir veintinueve prioridades de la Unión en este ámbito:

¹ Comunicación de la Comisión [...] **El Pacto Verde Europeo**. Anexo. COM (2019) 640. 11 de diciembre 2019

² Comunicación de la Comisión [...] **Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro**. Anexo. COM (2020) 789. 9 de diciembre 2020

³ *The future of transport in the context of the Recovery Plan*. Research for TRAN Committee. European Parliament. Study. January 2022

Cuadro 1: Veintinueve prioridades de la Unión en el ámbito del transporte

Tema	#	Prioridades
Transporte sostenible	1	Mejora de la eficiencia energética del transporte por carretera
	2	Implementación de combustibles alternativos en el transporte por carretera
	3	Mejora de la sostenibilidad del transporte acuático y de los puertos
	4	Mejora de la sostenibilidad del transporte aéreo y de los aeropuertos
	5	Mejora de la sostenibilidad del transporte ferroviario y de las terminales ferroviarias
	6	Mejora de las ubicaciones de transbordo multimodal para facilitar un cambio modal
	7	Mejora del transporte ferroviario para facilitar un cambio modal
	8	Mejora del transporte fluvial para facilitar un cambio modal
	9	Mejora de la movilidad activa (bicicleta, caminar) para facilitar un cambio modal
	10	Transporte transfronterizo e interoperabilidad
	11	Transporte urbano sostenible
	12	Internalización de los costes externos del transporte
Transporte inteligente	13	Movilidad inteligente en el transporte por carretera
	14	Movilidad inteligente para el transporte multimodal de pasajeros
	15	Movilidad inteligente para el transporte multimodal de mercancías
	16	Movilidad inteligente en el transporte ferroviario
	17	Movilidad inteligente en la aviación
	18	Movilidad inteligente en el transporte acuático
	19	Innovación en tecnologías de movilidad inteligente
	20	Desarrollo de infraestructuras digitales que permitan una movilidad inteligente
	21	Apoyo a la disponibilidad, el acceso y el intercambio de datos sobre movilidad
Transporte resiliente	22	Mejora de la gobernanza del sector del transporte
	23	Finalización de la red transeuropea de transporte (RTE-T)
	24	Mejora de la resiliencia del sistema de transporte frente a perturbaciones
	25	Movilidad justa, accesible y equitativa y derechos de los pasajeros
	26	Mejora de las condiciones y del atractivo del trabajo en el sector del transporte
	27	Igualdad de género
	28	Seguridad vial y protección del transporte
	29	Mejora de la seguridad y la protección de otros medios de transporte

El **Pacto Verde Europeo** también puso especial interés en que el sistema de transporte de la UE se adecuara para apoyar nuevos servicios de movilidad sostenible que redujesen la congestión y la contaminación, especialmente en zonas urbanas.

La **Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2022, sobre los retos para las zonas urbanas después de la pandemia de COVID-19** apunta la importancia que tiene el desarrollo urbano sostenible, incluido el transporte público sostenible y asequible, para la cohesión económica, social y territorial de la Unión, la

Basándonos en el trabajo de auditoría en la Comisión y en ocho ciudades de Alemania, Italia, Polonia y España, no hallamos indicios de que las ciudades de la UE estén cambiando fundamentalmente sus enfoques ni observamos ninguna tendencia clara hacia unos modos de transporte más sostenibles

**Movilidad urbana sostenible en la UE:
No es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembros.**
Tribunal de Cuentas Europeo. 2020

Sobre la base de un análisis detallado, el Nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE apoya la transformación necesaria de los Estados miembros, las regiones y las ciudades.

Comunicación de la Comisión [...] **El Nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE.** COM (2021) 811. 14 de febrero 2021

calidad de vida de sus poblaciones y el logro de los objetivos europeos de neutralidad climática para 2050.

La [Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de mayo de 2023, sobre el nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE](#), sostiene que un transporte sostenible no puede imponerse simplemente a las personas y las regiones, sino que debe contar con el apoyo de los usuarios y adaptarse a las necesidades individuales y geográficas.

Por lo que se refiere a la acción dedicada a la innovación y la inteligencia artificial para una movilidad más inteligente –recogida en la [Estrategia de movilidad sostenible e inteligente](#)–, la [Directiva 2010/40](#)⁴ estableció el marco para la implementación de los sistemas de transportes inteligentes y la reciente [modificación de esta directiva](#) pretende acelerar la transición de la Unión hacia una economía digital, con el objetivo de avanzar en la implantación sistemática y armonizada de los sistemas de transporte inteligentes consiguiendo una movilidad conectada y automatizada.

Entre los países de nuestro entorno, en **Francia** existe una norma que aborda la movilidad sostenible de forma global: la [Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités](#)⁵, que define la estrategia para los años 2019-2037. Sus objetivos generales, definidos en el [art. 1](#), son los siguientes:

- Reducir las desigualdades territoriales y reforzar la accesibilidad de las poblaciones y de los territorios mal conectados con las metrópolis;
- Mejorar las ofertas y posibilidades para la realización de los desplazamientos cotidianos, la calidad y la seguridad de las infraestructuras y la comunicación entre territorios rurales y núcleos urbanos;
- Acelerar la transición ecológica, la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero, la lucha contra la contaminación y la congestión circulatoria, favoreciendo el uso de medios menos contaminantes en el transporte individual, colectivo y en el de mercancías;
- Mejorar la eficacia de los transportes de mercancías, acelerar el cambio modal y disminuir su impacto ambiental.

Para lograrlos, propone una mejora de la gobernanza (*Titre II*) y el fomento de la revolución y la innovación de las nuevas formas de movilidad (*Titre III*): bicicleta, vehículos eléctricos e híbridos (*Titre IV*). Además, incluye como anexo una estrategia para implementar estas políticas y una programación de los gastos.



También habría que destacar la actividad desarrollada por la [Agence de l'Innovation pour les Transports](#), que comenzó sus trabajos en noviembre de 2021 con la finalidad de responder a los retos de la transición ecológica y energética, la revolución digital o la necesidad de resiliencia de los servicios en tiempo de crisis y la cohesión territorial.

⁴ [Directiva 2010/40](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte. DOUE L 207. 6 de agosto 2010

⁵ De forma complementaria, para conocer la aplicación de la norma y su desarrollo posterior pueden consultarse el [Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019](#), de julio de 2020 y la [recopilación](#) de decretos, ordenanzas y otros documentos normativos relativos a la [Loi mobilités](#) realizada por la plataforma [France Mobilités](#).

Bélgica, por su parte, ha ido aprobando una serie de **normas** de carácter parcial. Entre las más recientes destaca la ***Loi organisant le verdissement fiscal et social de la mobilité***, de noviembre de 2021, que introduce disposiciones para lograr la descarbonización de los transportes e incrementar formas alternativas de movilidad.

Por otro lado, el *Service Public Fédéral Mobilité et Transports* ha desarrollado políticas públicas para lograr una ***mobilité durable*** en distintos ámbitos:

- Planes de fomento del uso de medios alternativos, tales como bicicletas (***Vélos***), de acuerdo con los objetivos y programas propuestos en ***Be Cyclist - Plan d'Action pour la Promotion du Vélo du gouvernement fédéral 2021-2024, patinetes y monorruedas***;
- ***Budget Mobilité*** (establecido por la ***Loi concernant l'instauration d'un budget mobilité***, de marzo de 2019);
- Movilidad compartida (***Mobilité partagée***);
- ***Smart mobility***, en el marco de lo establecido por la ***Directiva 2010/40***, por el que el comité de pilotage STI canalizará la cooperación entre las autoridades federales y regionales.

En **Portugal** los principios generales sobre movilidad sostenible están recogidos en los arts. 47-50 de la ***Lei n.º 98/2021, de Bases do Clima***, que prevé, entre otras, las siguientes medidas:

- El desarrollo de una red de transporte público con vehículos de emisiones reducidas o sin emisiones;
- La promoción de servicios de movilidad integrados y multimodales, así como formas de movilidad compartida;
- La creación de un parque de vehículos eléctricos, híbridos o que no emitan gases con efecto invernadero⁶;
- La descarbonización del transporte de mercancías, y
- La promoción de una movilidad activa de ciclistas y peatones⁷.

Además, el Plan de Recuperación y Resiliencia ha incluido como su componente C15 la ***Mobilidade Sustentável***, que se plasma en el programa de *Reforma do Ecossistema dos Transportes*⁸.

⁶ Especifica que “a data de referência para o fim da comercialização em Portugal de novos veículos ligeiros movidos exclusivamente a combustíveis fósseis é 2035, nos termos a definir na lei”.

⁷ En este último sentido destacan la *Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável 2020-2030*, aprobada por *Resolução do Conselho de Ministros n.º 131/2019*, *Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Pedonal 2030* aprobada por *Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/2023, de 7 de julho*.

⁸ Se puede consultar una relación más detallada del componente y sus reformas en la *descrição das reformas e dos investimentos* (julio de 2021). Las principales inversiones previstas están agrupadas en ocho dominios principales (p. 7):

- desarrollo de sistemas de metro y de transporte colectivo;
- desarrollo de la red ferroviaria;
- descarbonización de los transportes públicos;
- promoción de la movilidad eléctrica;
- promoción de la red nacional de interconexión para ciclistas;
- promoción de la movilidad flexible, compartida y conectada a nivel nacional;
- promoción de soluciones innovadoras e inteligentes de movilidad urbana;

Por último, las principales medidas adoptadas en **Italia** están recogidas en disposiciones dispersas y variadas, tal y como se expone en los dosieres del *Servizio Studi* de la *Camera dei deputati* ***La mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale***, de 30 de diciembre de 2023, y ***La mobilità sostenibile***, de julio de 2022.

Entre las más recientes se encuentran la ***Legge di Bilancio 2022***, que ha creado un fondo para la estrategia de movilidad sostenible, y el ***Piano per la Transizione Ecologica***¹⁰, en el cual se incluye la movilidad sostenible como uno de los ocho objetivos principales.

A nivel internacional, la Asamblea General de la **Organización de las Naciones Unidas** aprobó en diciembre de 2017 la **Resolución 72/212**¹¹, en la que se evidencia la vinculación entre la transformación de los transportes con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹².

También en el marco de Naciones Unidas se han organizado dos Conferencias Mundiales sobre Transporte Sostenible. La primera en **2016 en Ashgabat** (Turkmenistán) y la segunda en **2021 en Beijing** (China). Como documento preparatorio para esta última se publicó el *interagency report* titulado ***Sustainable Transport, Sustainable Development***, en el cual se expone el lugar e importancia de la cuestión del transporte sostenible dentro del contexto de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París y se presentan los principales progresos, retos y vías para lograr su transformación.



También es importante destacar la colaboración realizada entre la **Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa** y la **Organización Mundial de la Salud**, tanto a través del **programa PEP**¹³ - *Transport, Health and Environment Pan-European Programme* -, creado en 2002, como por el impulso recibido tras la adopción en noviembre de 2021¹⁴ de la **Declaración de Viena**.

- descarbonización de la logística urbana.

⁹ Legge n. 234 del 2021, art. 1, co. 392.

¹⁰ Aprobado por la *Delibera n. 1 dell'8 marzo 2022 del CITE (G.U. 15 giugno 2022)*.

¹¹ Fortalecer los vínculos entre todos los medios de transporte para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2017. A/RES/72/212

¹² Sobre esta última cuestión, ver el apartado *Sustainable transport* en el marco del ODS 11.

¹³ Sus principales objetivos, de acuerdo con la presentación del programa realizada en *Building forward better by transforming to new, clean, safe, healthy and inclusive mobility and transport*, publicado el 12 de octubre de 2022, son los siguientes (p. 3):

- “the living environments of our urban, periurban and rural areas are healthier, safer, better connected and more accessible;
- social equity, inclusive mobility and the highest level of health and well-being are ensured for all;
- gender aspects are better integrated into transport, health and environment policies;
- the goals of major international agreements – the Paris Agreement on climate change and the 2030 Agenda for Sustainable Development – are achieved”.

¹⁴ *Vienna Declaration: Building forward better by transforming to new, clean, safe, healthy and inclusive mobility and transport*. UNECE, WHO. 2022. Junto a la Declaración, se incluyen como anexos una recopilación de datos sobre transporte, salud y medioambiente; recomendaciones para un transporte sostenible verde y saludable; un plan general para la promoción de la bicicleta; recomendaciones políticas para la eco-

Finalmente, el ***International Transport Forum***, integrado en la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**, que elabora bienalmente el *ITF Transport Outlook*. En su última edición, publicada en mayo de 2023¹⁵, se analizan la situación de las diferentes formas y medios de transporte, el impacto de las políticas adoptadas en distintas regiones y los principales retos a los que se enfrentan, especialmente en relación con la descarbonización, y se dan recomendaciones políticas para lograr una movilidad más sostenible.

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Transportes y Movilidad Sostenible en los que se recoge:

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Estudios**
- **Documentos comparativos y textos derogados**

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

conducción; conclusiones sobre el *Handbook on Sustainable Urban Mobility and Spatial Planning* y un plan de trabajo para el período 2021-2025.

¹⁵ *ITF (2023), ITF Transport Outlook 2023, OECD Publishing, Paris*