

Dictamen 12 2022

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
28 DE SEPTIEMBRE DE 2022

Sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 832-2022

Colección Dictámenes

Número 12/2022

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, octubre de 2022

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-26208-2022

Imprime

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 28 de septiembre de 2022, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 6 de septiembre de 2022 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente para la elaboración de una propuesta de dictamen. El plazo fijado para su emisión fue de quince días.

El texto a dictaminar viene acompañado de una Memoria del análisis de

impacto normativo, que recoge: la oportunidad de la propuesta; su contenido; un análisis jurídico; la descripción de la tramitación; su vinculación con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR); y un análisis de impactos. La Memoria recoge además tres anexos: el primero de ellos enumera las entidades y las Administraciones a las que se ha dado participación en el trámite de audiencia pública; el segundo anexo informa sobre el balance final del proceso participativo; y el tercero, sin contenido, prevé resumir las principales aportaciones de los departamentos ministeriales.

El Anteproyecto está incluido en el Plan Anual Normativo para 2022 y se encuentra entre las reformas comprometidas dentro del PRTR que establece su entrada en vigor para antes del final de 2023. También se previó, como instrumento normativo necesario para su despliegue, en la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, aprobada a finales de 2021.

El principal objetivo del Anteproyecto de Ley es definir y establecer el marco necesario para crear un sistema de movilidad que incremente la cohesión social y territorial, que permita la integración de todo tipo de personas, contribuya a un crecimiento económico resiliente, y que asegure además el cumplimiento de los objetivos de reducción de gases efecto invernadero y de calidad del aire fijados por la legislación nacional. Para ello, plantea el establecimiento de los principios y objetivos para lograr un sistema integrado de transporte y movilidad, e introduce previsiones normativas para avanzar en la consecución de ese sistema, por un lado, buscando fortalecer los mecanismos de coordinación, cooperación y rendición de cuentas en el diseño y gestión de las políticas públicas de infraestructuras, transporte y movilidad y, por otro lado, estableciendo un modelo de participación de la Administración General de Estado en la financiación del transporte urbano para impulsar su orientación a los objetivos de la ley.

Desde la perspectiva comunitaria, destaca como antecedente el informe de 2014 del Parlamento Europeo sobre movilidad

urbana sostenible (2014/2242) donde se habla de la movilidad como un derecho de la ciudadanía. Cinco años más tarde, el propio Pacto Verde Europeo (COM [2019] 640 final) subrayó la necesidad de acelerar la transición hacia una movilidad sostenible e inteligente, que posteriormente se ha plasmado en la definición de una Estrategia de Movilidad Inteligente y Sostenible Europea (COM [2020] 789 final), presentada en diciembre de 2020. Esta Estrategia sienta las bases para la transformación verde y digital del sistema de transporte comunitario, con un objetivo de reducción de emisiones del 90 por 100 de cara a 2050, y para mejorar su resiliencia ante futuras crisis. Asimismo, resulta reseñable el Nuevo Marco Europeo de Movilidad Urbana presentado en diciembre de 2021 (COM [2021] 811 final) que recoge las orientaciones europeas sobre la manera en que las ciudades pueden reducir las emisiones y mejorar la movilidad.

El impulso comunitario a la movilidad sostenible queda además refrendado por la apuesta que hace el Mecanismo de Resiliencia del *Next Generation EU* a la hora de apoyar las inversiones y reformas alineadas con las prioridades estratégicas del Pacto Verde y la digitalización. En esta misma línea destacan los refuerzos del programa Horizonte Europa y de otros como el Europa Digital y el Mecanismo Conectar Europa.

En España, el Anteproyecto de Ley tiene como antecedentes directos la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, Ley 7/2021, de 20 de mayo, de

Cambio climático y transición energética y la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, aprobada en diciembre de 2021. La Estrategia española constituye la hoja de ruta que guiará las actuaciones del MITMA en materia de transportes y movilidad en los próximos diez años y el presente Anteproyecto constituye el instrumento normativo necesario para su desarrollo. Además, tanto la Estrategia como el propio Anteproyecto objeto de dictamen se alinean con otras políticas como la Agenda Urbana Española y el Marco Estratégico de Energía y Clima. El desarrollo de la Estrategia cuenta además con la herramienta financiera del PRTR, donde el desarrollo de una ley de movilidad sostenible constituye una de las reformas a acometer dentro de su componente 1.

El Anteproyecto se alinea, igualmente, con otras políticas sectoriales relacionadas con la política de transportes y movilidad, como son el Plan Nacional de Energía y Clima 2021-2030, el Plan Marco de Acción a corto plazo en caso de episodios de alta contaminación, el Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 e, incluso, con la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 y la Agenda España Digital 2025.

Este Consejo ha manifestado en numerosas ocasiones su opinión sobre el transporte y la movilidad, pero, en el caso concreto de la movilidad sostenible, destacan el Dictamen 10/2007 sobre la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y, sobre todo, el Dictamen 1/2010 sobre el Ante-

proyecto de Ley de Economía sostenible. En este último, el CES señalaba la necesidad de que la movilidad sostenible se sustentara, precisamente, en “una ley específica destinada a tal fin con una perspectiva integral, sin perjuicio de las competencias en la materia de otras Administraciones”.

Por otra parte, en sus dos informes dedicados a la digitalización de la economía, Informe 3/2017 e Informe 1/2021, el CES recuerda que la digitalización resulta un elemento imprescindible para ofrecer soluciones inteligentes en la búsqueda de una movilidad sostenible, integrada y equilibrada entre el transporte público y privado que garantice la accesibilidad universal.

Asimismo, en su Informe 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial* y en el Informe 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*, el CES ha subrayado la necesidad de mejorar la movilidad en las áreas rurales, a través de unas adecuadas infraestructuras y servicios de transporte, para favorecer el desarrollo económico y la creación de empleo, contribuyendo a garantizar la accesibilidad y conectividad y propiciando la cohesión social y territorial. Por otro lado, en su Informe 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, el CES recuerda la importancia de la perspectiva de género en el desarrollo de la movilidad sostenible.

Finalmente, en el reto dedicado a la transición energética española dentro de su Memoria de 2021 sobre la situación socioeconómica y laboral de España, este

Consejo señala como reto la necesidad de descarbonizar el sistema de transporte y movilidad apostando por una mejora de su eficiencia energética, por la integración de

las energías renovables en el mismo, por el refuerzo de infraestructuras relacionadas con la movilidad sostenible y por los planes de movilidad urbana sostenible.

2. Contenido

El Anteproyecto se inicia con una amplia exposición de motivos en la que se recoge una explicación justificada de los contenidos y la estructura de la futura ley. A continuación se desarrollan 108 artículos, organizados en un título preliminar y 8 títulos numerados; tras ellos se cuentan 13 disposiciones adicionales, 8 transitorias, 1 derogatoria y 11 finales, a lo que se añaden dos anexos.

El **título preliminar (arts. 1 a 5)** señala el objeto y fines de la ley, establece un catálogo de definiciones a efectos de la misma, proclama y define el derecho a la movilidad sostenible para toda la ciudadanía y el deber de las Administraciones públicas de hacerlo efectivo a través del sistema de movilidad, para el que se recogen los principios básicos que han de guiar su configuración y desarrollo, tanto en términos generales como en relación con la acción de las Administraciones públicas en sus respectivos ámbitos de competencia.

El **título I (arts. 6 a 14)** traza los elementos constitutivos del **Sistema Nacional de Movilidad Sostenible**, como instrumento para la gobernanza de las actuaciones y las políticas públicas de movilidad de las distintas Administraciones:

la Conferencia Territorial y el Consejo Superior de Movilidad Sostenible, para los que se trazan sus respectivas composiciones y funciones básicas; el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM), instrumento digital que se coordinará con la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, para el cual se sienta el carácter, el origen y las finalidades de los datos que lo alimentarán, su acceso y la competencia para la configuración de las especificaciones que habrán de tener esos datos; y el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), que se regula de manera específica en el título siguiente. Además de ello, se establece el marco para la financiación, a través de los Presupuestos Generales del Estado, del funcionamiento y actuaciones del Sistema, entre los cuales figura el adecuado desarrollo del EDIM.

El **título II, Fomento de la movilidad sostenible (arts. 15 a 38)**, se inicia con un capítulo de bases (arts. 15 a 21) en el que se regula el objeto y el procedimiento para la elaboración del DOMOS, sus contenidos mínimos y las directrices generales que ha de incorporar, el sistema de indicadores para su seguimiento, y los documentos

de directrices metodológicas y de guías de buenas prácticas, todo ello parte constitutiva del Sistema Nacional. Por último, se incorporan previsiones sobre la concienciación, sensibilización y formación a la ciudadanía en movilidad sostenible.

El segundo capítulo de este título se dedica a la planificación y gestión de la movilidad (arts. 22 a 38), organizando la materia en cuatro secciones. La primera incorpora un instrumento específico estatal de carácter estratégico a medio plazo (IPEEM), e instrumentos autonómicos para un eventual desarrollo territorial de esta planificación. Y, asimismo, planes de movilidad sostenible para distintos supuestos: entidades locales, obligatorios entre 20.000 y 50.000 habitantes; grandes centros de actividad, que generan fuertes flujos habituales de personas; y planes de movilidad sostenible al trabajo. Se fija para cada instrumento el ámbito obligacional, los contenidos básicos y su seguimiento.

La segunda sección se dedica a la movilidad para todas las personas, estableciendo: una jerarquía de medios de movilidad en el ámbito urbano; la necesidad de integración de la movilidad sostenible en la planificación urbanística; la obligación de adoptar políticas de movilidad inclusiva y la incorporación de una perspectiva de género en las políticas de transportes y movilidad, así como la no discriminación en función del sexo, la edad o cualquier condición social.

La tercera sección establece medidas complementarias relativas a infraestructuras y equipamientos para la sostenibili-

dad del sistema de transportes, donde se recogen las relativas al uso y suministro de fuentes de energía alternativas en aeropuertos y puertos para el servicio de las aeronaves estacionadas y los buques y embarcaciones atracados en las respectivas instalaciones. Y la cuarta contiene preceptos sobre la información necesaria y la correcta gestión ambiental y de la energía en los servicios de transporte.

El título III, sobre planificación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte (arts. 39 a 54), dedica su primer capítulo (arts. 39 a 42) a regular la provisión de servicios de transporte terrestre de viajeros y servicios de movilidad en todo el territorio. El segundo capítulo (arts. 43 a 49) enuncia preceptos básicos para las obligaciones de servicio público en el transporte de competencia estatal, así como especificidades relativas al transporte público regular de viajeros por carretera de uso general de competencia estatal. Y el tercer capítulo (arts. 50 a 54) recoge disposiciones sobre criterios para la planificación y procedimientos de evaluación de las infraestructuras, donde se incorpora y desarrolla la obligación de analizarlas y evaluarlas, *ex ante* y en cierto plazo, en términos de rentabilidad económica, social, ambiental y en su caso financiera.

El título IV, relativo a la participación del Estado en la financiación de la movilidad sostenible (arts. 55 a 61), recoge las disposiciones de la ley sobre la contribución financiera del Estado, a través de un fondo específico sin personalidad

jurídica que crea a tal efecto (Fondo Estatal para el Sostenimiento de la Movilidad, FESMO-FCPJ), para el sostenimiento del transporte público colectivo urbano de viajeros, tanto para sufragar parte de los costes operativos como para proyectos de inversión y para sostener servicios de movilidad que contribuyan a alcanzar determinados objetivos ambientales y sociales, en este caso tanto en el medio urbano como en el ámbito rural.

El título V, sobre innovación, digitalización y formación en el transporte y la movilidad (arts. 62 a 93), contiene disposiciones relativas a su fomento.

El primer capítulo sienta las bases del espacio controlado de pruebas para la movilidad (arts. 62 a 80), con una primera sección sobre el régimen de participación en dicho espacio controlado, una segunda sobre garantías y protección de los participantes, y una tercera para regular el momento posterior a la finalización de las pruebas. En la cuarta sección, por su parte, se recogen previsiones para la Oficina para la Facilitación de Pruebas de Vehículos Automatizados en Vías Públicas y sobre la composición de la Comisión de Expertos en Movilidad, que será el órgano rector del citado espacio.

El segundo capítulo trata el vehículo automatizado en el sistema de transportes (arts. 80 a 84). Enuncia los principios que habrán de regir la regulación pública y las actuaciones de promoción para la incorporación de estos vehículos al sistema, crea la Oficina para la Facilitación de Pruebas ya citada, indica la preferencia

de las iniciativas en colaboración pública-privada y manda adecuar la normativa de los títulos habilitantes en el transporte de viajeros o mercancías por carretera para acoger estos vehículos.

El capítulo tercero trata la digitalización en la provisión de servicios de transporte (arts. 85 a 92), indicando el carácter abierto de los datos que deberán proporcionar de manera gratuita los operadores de los servicios y de las infraestructuras del sistema de transporte de viajeros, estableciendo horizontes temporales para la completa digitalización de estos y remitiendo al anexo I de la ley para las especificaciones sobre los datos que compondrán el sistema. Recoge, asimismo, diversas previsiones sobre esta materia, donde destaca la creación de un Punto de Acceso Nacional de Transporte Multimodal para el transporte por carretera y sus *interfaces* con otros modos, la integración de aplicaciones de información y venta y la accesibilidad y gratuidad a la información contenida en el Punto de Acceso Nacional.

El capítulo cuarto de este título V trata las necesidades formativas del sector productivo del transporte y la movilidad (art. 93), cuya atención corresponderá al Consejo Superior de Movilidad, en concreto a una sección específica denominada Sección Transversal de Formación y Capacitación, sobre la que se definen sus funciones básicas y cuya composición se remite a desarrollo reglamentario. Los resultados de la actividad de la sección, que comprende desde el análisis y prospectiva de las necesidades hasta la elaboración de

planes formativos y otras medidas, se elevarán a la consideración tanto de la Conferencia Territorial de Movilidad como a varios departamentos ministeriales con competencia en materia de educación y formación.

El título VI recoge disposiciones bajo la rúbrica de Mejora de la competitividad en el transporte de mercancías y la logística (arts. 94 a 96), proclamando el carácter indispensable de estos servicios y la obligación de las Administraciones públicas de garantizar su eficacia con el menor coste ambiental y su continuidad a lo largo de toda la cadena para la provisión de productos básicos a la ciudadanía. Define los nodos logísticos de importancia estratégica, coordinados con los nodos de interés autonómico que determine en su caso cada comunidad autónoma, que serán considerados prioritarios en el desarrollo de políticas de infraestructuras y movilidad sostenible.

El título VII trata la participación pública y la transparencia en la definición y seguimiento de las políticas públicas de movilidad (arts. 97 a 100), garantizando la participación de los agentes sociales y económicos interesados y de la ciudadanía, remitiendo en general a la Ley 19/2013, de Transparencia y formulando algunas disposiciones específicas complementarias para la movilidad sostenible, en especial sobre las infraestructuras y sobre el EDIM.

El título VIII establece los distintos elementos básicos del régimen sancionador para las infracciones administrati-

vas que resulten de determinados hechos en relación con lo regulado en la ley.

Las trece disposiciones adicionales del Anteproyecto se dedican a una amplia variedad de temas relevantes. Las tres primeras contemplan la creación de dos nuevos organismos que se incardinarán en la gobernanza del sistema de movilidad y la integración del actual Consejo Nacional de Transporte Terrestre en el Consejo Superior de Movilidad Sostenible.

Las siguientes siete se centran en la sostenibilidad ambiental: se concretan algunos aspectos básicos para objetivos de emisiones acordes con el PNIEC en los instrumentos que crea la ley; se integran estos últimos con otros ya vigentes, como las zonas de bajas emisiones y los protocolos de respuesta ante episodios de alta contaminación; se crean algunos instrumentos más, como son el plan para el transporte aéreo y la estrategia para la promoción del uso de la bicicleta; y se integra y coordina la información sobre repostaje incluyendo hidrógeno y recarga eléctrica en los puntos de acceso nacionales de información creados en desarrollo de la normativa europea.

La disposición adicional undécima prevé la realización de una evaluación *ex post* de la rentabilidad social, económica y, en su caso, financiera, de las nuevas líneas ferroviarias y principales infraestructuras viarias puestas en servicio desde el año 2010. La duodécima prevé que respecto al transporte ferroviario de mercancías se adopten las medidas de la Estrategia y la decimotercera recoge el

estudio y la implantación de un mecanismo de financiación para el mantenimiento de la red de carreteras y la internalización de los costes externos del transporte por carretera.

Asimismo, el Anteproyecto recoge **ocho disposiciones transitorias** sobre numerosos aspectos, entre ellos: la aplicabilidad de los convenios colectivos en la negociación de las medidas para promover la elaboración de planes de movilidad sostenible al trabajo, la adaptación de las concesiones al nuevo mapa concesional de competencia estatal, los requisitos específicos para la evaluación de las actuaciones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o la digitalización del documento de control administrativo exigible para la realización de transporte público de mercancías por carretera y hoja de ruta exigible para la

realización de transporte público de viajeros por carretera.

Tras la **disposición derogatoria única**, el Anteproyecto contempla **once disposiciones finales**, que, además de prever el título competencial, el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor, recogen modificaciones en los siguientes textos normativos: Ley de Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (Real Decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre); Ley de Haciendas locales (Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo); Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre); Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres (LOTT); Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras; Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector ferroviario y Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación aérea.

3. Observaciones generales

1. Valoración favorable de la oportunidad de la iniciativa

El CES acoge favorablemente la incorporación al marco normativo español del concepto de movilidad sostenible, que supera el concepto de transporte, más instrumental y orientado al abastecimiento, para incorporar las necesidades de desplazamiento de la ciudadanía, situando a la persona en el centro del sistema de movilidad. Además, lo hace integrando e impulsando la innovación y la digitalización,

en coherencia con los cambios que viene experimentando el modelo de movilidad y que exigen un marco regulatorio apropiado para ese dinámico cambio de paradigma.

Este Consejo valora positivamente, asimismo, que el Anteproyecto proclame la movilidad como un derecho subjetivo, al enunciar que es un derecho de toda la ciudadanía “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”, y que además lo haga en un sentido amplio, atendiendo a las necesidad de movilidad personal, empresarial y/o comercial, e incluso, declarando una especial atención a las necesidades de las personas menos favorecidas y de las zonas afectadas por procesos de despoblación, definiendo además la movilidad sostenible en términos de eficiencia económica, equidad social y sostenibilidad ambiental.

En este sentido, además, valora adecuada la opción por la denominada movilidad activa, definida como “el desplazamiento de las personas en medios no motorizados o utilizando la actividad física humana, como caminar o desplazarse en bicicleta o ciclo”. En la jerarquía del sistema de medios de movilidad en el ámbito urbano, el Anteproyecto prioriza esta, afirmando que se trata de modos sostenibles, eficientes económica y ambientalmente, y saludables, incorporando así la salud de las personas entre los objetivos del sistema.

2. Consideraciones para la mejora del texto

No obstante, el CES considera que el Anteproyecto presenta distintos aspectos centrales que requieren mejora, tanto en la sistemática y la coordinación con otras normas e instrumentos como en la propia definición de los objetivos y principios rectores, en el marco financiero y en el planteamiento del sistema de gobernanza, así como para presentar un tratamiento más equilibrado y completo del transporte de mercancías y de los distintos modos

terrestres. Se requiere, por otro lado, una mejor incorporación, transversal al contenido de la norma, de la igualdad de género, de la atención a las personas más vulnerables respecto a la movilidad (evitando la exclusión social vinculada al transporte) y de la realidad rural. Todo ello teniendo en cuenta, además, que los objetivos de sostenibilidad ambiental han de alcanzarse mediante procesos que respondan al principio de transición justa.

Hay, además, en opinión del CES, una carencia de concreción de la seguridad, siendo este uno de los principios que han de regir el sistema de movilidad. En relación con la seguridad vial y la siniestralidad (sobre todo el relacionado con transporte por carretera urbana e interurbana), el documento carece de medidas concretas para su reducción, excepto por la remisión en el ámbito laboral a los planes de transporte sostenible al trabajo. Esta situación presenta un vacío en relación con la propuesta de medidas preventivas, circunstancia que precisa tratamientos, soluciones y respuestas globales en la consideración de los accidentes.

3. Elementos a incorporar de manera transversal

Perspectiva de género

El CES quiere subrayar la necesidad de incorporar decididamente y de manera transversal la igualdad entre hombres y mujeres en el Anteproyecto. Como este Consejo ha señalado recientemente (en su Informe 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuida-*

dos: *propuestas y perspectivas de futuro*), mujeres y hombres tienen necesidades y hábitos diferentes en materia de desplazamientos, en función de factores diferenciales como ingresos, horarios de trabajo, cargas familiares, etc. Así, las mujeres utilizan más los medios de transporte público y compartido en unos desplazamientos frecuentemente complejos al combinar varios trayectos y mayor diversidad de modos, incluyendo tanto lo que se conoce como “movilidad obligada” (aquella que une la vivienda con el trabajo remunerado), como la “movilidad del cuidado”, con fuerte sesgo femenino. Por otra parte, las mujeres pueden sentir amenazada su seguridad y percibir riesgo de violencia de distintos tipos al transitar en algunos lugares y medios de transporte, especialmente en determinados horarios. Junto a ello, las medidas contra la denominada gentrificación del centro de las ciudades han de tener también una perspectiva de género, puesto que estos procesos suelen tener como principales damnificadas a mujeres mayores o con pocos recursos.

A tal fin, el CES considera necesario hacer referencia expresa a la igualdad de género en otros aspectos, incluyéndola en los objetivos y en los principios rectores de la futura ley. De igual forma, debería incorporarse la perspectiva de género en toda la arquitectura diseñada para la planificación estratégica, por ejemplo al tratar los indicadores para el seguimiento de sendas e hitos a incluir en el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS). Para ello debería contar,

además, con un análisis de las políticas de transporte y movilidad, que detecte los diferentes patrones de esta, aflore las dificultades de acceso a los modos de transporte, o los problemas de seguridad, personas con discapacidad o necesidades especiales, combinando una perspectiva de género, edad, poder adquisitivo o lugar de residencia.

Dimensión territorial

El Anteproyecto reconoce el derecho efectivo a la movilidad sostenible, estableciendo entre sus principios rectores la cohesión social y territorial, de modo que la planificación de las políticas de movilidad debe favorecer la integración económica y social con independencia del lugar de residencia. Por su parte, la Estrategia de Movilidad 2030 considera la movilidad como un “derecho y elemento de cohesión social, promoviendo un sistema de movilidad al servicio de todos los ciudadanos que garantice la equidad en el conjunto del territorio, tanto en el ámbito urbano como en el rural”.

Sin embargo, en opinión del CES el Anteproyecto está redactado desde un enfoque más bien urbano, adoleciendo de una visión parcial de la realidad de los espacios rurales y periféricos, que pueden quedar al margen del sistema de transporte, fomentando lo que cabría designar como una exclusión social vinculada al transporte. El CES, en su Informe 2/2021 *Un medio rural vivo y sostenible*, recordó que la movilidad es una condición necesaria para la calidad de vida en entornos rurales, al depender de

ella el acceso a servicios públicos esenciales. La escasez, ausencia o falta de adecuación de un sistema público de transporte en respuesta a esas necesidades (propias de un sistema caracterizado por una baja y heterogénea demanda, que presta servicio a personas diseminadas en áreas extensas), junto a un modelo muy apoyado en el uso del vehículo privado, podrían estar generando un agravio comparativo respecto a zonas urbanas.

El CES recuerda que la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 recoge, entre las medidas propuestas, la constitución de una Mesa de Movilidad Rural encargada de explorar soluciones y el establecimiento de un sistema de indicadores de calidad de la movilidad en el ámbito rural, orientado a construir un índice de movilidad rural, de las que el Anteproyecto no se hace eco.

En este sentido, el CES propone recoger de manera más explícita el territorio entre los objetivos de la ley que señala el Anteproyecto, designando no solo el transporte urbano, sino también el interurbano en el medio rural, como destinatario de la financiación de la Administración General del Estado. Asimismo, el CES considera que se debería recoger, en los principios aplicables a las obligaciones de servicio público y a los contratos correspondientes, la cohesión social y territorial, y la protección, el fomento e inversión de aquellos servicios que, sin ser *a priori* competitivos, sean de especial interés para vertebrar el territorio y mitigar los efectos de la despooblación y el cambio climático.

Por otro lado, aunque la digitalización de los medios de transporte públicos y privados está facilitando una adaptación del transporte público a la demanda real, y una reorientación hacia una movilidad inclusiva y sostenible, la distinta dotación de infraestructuras digitales entre medio rural y urbano, junto a marcadas diferencias respecto a las capacidades de la ciudadanía para acceder y usar las tecnologías digitales, pueden intensificar la mencionada exclusión social vinculada al transporte, viéndose especialmente afectadas las personas de mayor edad. Una mejora de la conectividad y conocimientos digitales puede ampliar el abanico de posibilidades (compartido-individual, público-privado, flexible o autónomo), mejorando así la promoción de una movilidad más sostenible y adaptada a estas situaciones. No obstante, el CES considera conveniente clarificar que los servicios de movilidad compartida y colaborativa son servicios complementarios del sistema de movilidad.

Atención al ferrocarril y a las interconexiones

El CES considera que el Anteproyecto no presta suficiente atención al desarrollo del transporte ferroviario y, por consiguiente, pierde la oportunidad de consolidar y expandir este sistema de transporte, de asegurar la interconexión con otros modos de transporte, en especial la carretera, para garantizar la capilaridad del sistema, y de integrar la movilidad activa. El ferrocarril es una de las piezas fundamentales para

lograr un modelo de movilidad sostenible, justo e inclusivo.

La escasa ambición manifestada en el Anteproyecto no es coherente ni con el mayor peso que el componente 6 del PRTR otorga al desarrollo del transporte ferroviario, en tanto en cuanto contribuye a la sostenibilidad medioambiental del sistema de movilidad ya que permite reducir la dependencia energética de España de combustibles fósiles así como las emisiones de gases de efecto invernadero, ni con la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible, Conectada 2030, donde se reconoce que la inversión en ferrocarril en España ha venido siendo insuficiente, concretamente en las líneas convencionales y en las de cercanías.

Asimismo, el CES opina que las evaluaciones que se hagan sobre la viabilidad o rentabilidad de las líneas ferroviarias convencionales no solo deben considerar aspectos económico-financieros o competitivos, sino que también deben tener en cuenta su rentabilidad social como instrumento vertebrador del territorio y mitigador de los efectos de la despoblación y del cambio climático, máxime cuando esto último figura entre los objetivos del Anteproyecto y es parte sustantiva del propio derecho a la movilidad sostenible.

Además, el Anteproyecto reconoce que el transporte de mercancías por ferrocarril representa en España “una cuota de mercado muy baja (4 por 100 de t-km) y resulta necesario impulsar una política activa para conseguir que su participación sea mayor a fin de lograr un sector del trans-

porte de mercancías más eficiente y con un menor impacto de costes medioambientales en el conjunto de la sociedad”. Sin embargo, vuelve a dejar vacío el apartado de objetivos cuantificables, y el de un horizonte definido.

Esto evidencia de nuevo, para el CES, la necesidad de mejorar la sistemática, por cuanto solo la disposición adicional duodécima se remite a la iniciativa “Mercancías 30” del MITMA, con la que se pretende potenciar el transporte ferroviario de mercancías como eje vertebrador de las cadenas logísticas multimodales, para contribuir a la consecución de los objetivos de descarbonización y sostenibilidad del transporte. El objetivo de esta iniciativa es el de elevar hasta el 10 por 100 la cuota de modal del transporte ferroviario de mercancías en 2030, que en todo caso el CES considera insuficiente para el logro de esos objetivos y poco ambicioso si se tiene en cuenta que la media de la Unión Europea está cerca del 18 por 100.

Por consiguiente, el CES considera que el diseño y evaluación de un modelo de movilidad sostenible para las mercancías deberá tener en cuenta las exigencias que requiere la intermodalidad, sus necesidades logísticas y de infraestructuras y, en definitiva, toda la cadena de valor del sistema de transporte de bienes.

Impulso a la innovación a través del desarrollo del sistema de movilidad

El Anteproyecto apuesta por una movilidad sostenible basada en la digitalización y el avance tecnológico como gran opor-

tunidad para la transformación y la mejor conexión entre infraestructuras, servicios y personas usuarias. Así, dedica su título V a la innovación, digitalización y formación en el transporte y la movilidad, en concreto prevé un espacio controlado de pruebas para proyectos piloto de movilidad, regula la introducción progresiva de vehículos automatizados y apuesta por un sistema de datos abiertos en transporte de viajeros y movilidad.

El CES comparte que la digitalización constituye un elemento imprescindible para ofrecer soluciones inteligentes en la búsqueda de una movilidad sostenible, integrada y equilibrada entre el transporte público y privado que garantice la accesibilidad universal. Sin embargo, en opinión del CES, el Anteproyecto no refleja todas las oportunidades que la digitalización ofrece para el desarrollo de una movilidad sostenible inteligente como, por ejemplo, la posibilidad de medir y asegurar la trazabilidad de la huella de carbono de los sistemas de movilidad o de simplificar/unificar los títulos de transporte/movilidad de las personas usuarias. Por otro lado, esto subraya de nuevo la necesidad de cerrar las brechas digitales existentes, que surgen por razones demográficas, de género y/o socioeconómicas, así como en el ámbito rural, para que la ciudadanía no se enfrente a barreras digitales a la hora de ejercer su derecho a disfrutar de una movilidad sostenible.

Transición justa

En este sentido, además, el CES quiere subrayar que la futura ley debe contribuir

efectivamente a los procesos de transformación necesarios para alcanzar un sistema económico y social más inclusivo y sostenible, en consonancia con los compromisos del Estado español, y que afectan a todos los sectores. En este contexto de cambio, de aparición de nuevas competencias y nuevos empleos verdes, es importante impulsar la formación necesaria para la cualificación y adaptación de las personas trabajadoras a esas competencias y empleos del futuro, sustanciando la garantía de una transición justa que mitigue los eventuales efectos adversos para ellas, para sus condiciones de trabajo y para los territorios más afectados. Esto requiere un diagnóstico y una planificación anticipada, así como especificar medidas que efectivamente fomentarán la oportunidad que el desarrollo de esta ley supone para la creación de empleo de calidad, con una adecuada perspectiva de género.

Movilidad activa y nuevas formas de movilidad

En opinión del CES, el Anteproyecto no contempla de manera suficiente la movilidad activa como pieza de cierre para la sostenibilidad del sistema. Pese a que la prioriza en la jerarquía del sistema de medios en el ámbito urbano, y por ello la incorpora a los planes de movilidad municipales, no apunta su incorporación entre las bases para la movilidad sostenible en términos generales, ni la integra al tratar las interconexiones entre modos, ni contempla previsiones para facilitar su uso en

combinación con algún modo de transporte concreto. Asimismo, el CES considera que habría que atender en la futura regulación al creciente uso en las ciudades de bicicletas y otros vehículos ligeros de movilidad personal, normalmente integrados en servicios de movilidad compartida.

De igual modo, el Anteproyecto solo recoge alguna referencia genérica a las nuevas formas de movilidad cuando son una pieza relevante para la mejora de la movilidad en el medio rural y para reducir la congestión y las emisiones en las áreas metropolitanas.

4. Mayor concreción en el Anteproyecto de los objetivos y los principios rectores de la ley

Reconociendo el carácter programático de la futura ley, que deberá desarrollarse y complementarse de manera coordinada para despegar todos los efectos que pretende, el CES considera que, precisamente por ello, y máxime siendo la movilidad una materia estrechamente interrelacionada con numerosos ámbitos de la acción pública, se deben concretar mejor los objetivos y los principios rectores y sistematizar su tratamiento a lo largo del texto. En coherencia con ello, deberían precisarse las definiciones incorporadas en el Anteproyecto, de manera más acorde con todo ello y con la debida coordinación normativa, acentuando el valor de cada elemento definido respecto a los objetivos y principios planteados.

En primer lugar, entre los objetivos a contemplar el CES insiste en que se de-

berían incorporar de modo más claro la igualdad entre hombres y mujeres, la atención a las personas más vulnerables o en riesgo de exclusión en el acceso a la movilidad, y la vertebración territorial. Asimismo, el CES estima que entre los principios rectores de la Ley el Anteproyecto debería recoger, como hace la Ley de Cambio climático y transición energética, el de coste-eficiencia y el de neutralidad tecnológica, permitiendo el uso de todas las tecnologías limpias y eficientes que ayuden a alcanzar los objetivos nacionales. De igual forma, es necesario impulsar un modelo más sostenible y proporcionar diferentes servicios de movilidad, facilitando el acceso a los distintos modos y favoreciendo la intermodalidad. Se debe tener presente, en todo caso, la libre circulación de personas y de mercancías dentro del territorio nacional y de la Unión Europea, respetando las necesidades y preferencias de operadores y usuarios, conforme a lo recogido en la Ley 2/2011 de Economía sostenible, y garantizando una alta calidad de los servicios de transporte público.

En este punto el CES reitera el valor de la neutralidad tecnológica, puesto que la regulación de la movilidad sostenible no debe predeterminar los medios tecnológicos para conseguir sus objetivos. Este principio se recoge precisamente en el Pacto Verde Europeo (COM [2019] 640 final) con el objetivo de evitar fomentar artificialmente determinadas opciones tecnológicas en detrimento de otras; se trata de promover que sean las tecnologías más

eficientes las que contribuyan de manera más decisiva a la consecución de los objetivos medioambientales.

En opinión del CES su incorporación en el Anteproyecto, además de encajar plenamente con los objetivos de este y con su carácter programático, sienta las bases para estimular la innovación y competitividad y evitar distorsiones en el mercado. De hecho, la inclusión del principio de la neutralidad tecnológica da respuesta a dos realidades: por un lado, la rápida innovación tecnológica relacionada con la movilidad sostenible y, por otro, al distinto grado de madurez de las distintas tecnologías aplicables a los diferentes modos de transporte o a los diferentes servicios de movilidad.

5. Sistemática y mejor coordinación del Anteproyecto con otras normas e instrumentos

Por otra parte, es preciso recoger adecuada y explícitamente las referencias necesarias a los instrumentos (leyes, estrategias, planes y otros), con los que la Ley de Movilidad sostenible y sus desarrollos deberán actuar de manera coordinada.

En el desarrollo del cuerpo del Anteproyecto apenas se encuentran referencias y conexiones entre el futuro texto normativo y la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible, Conectada 2030, aprobada en diciembre de 2021 como hoja de ruta que guiará las actuaciones de la Administración General del Estado en materia de transportes y movilidad en los próximos diez años. Pues bien, el CES llama la atención sobre esta ausencia,

que choca con la creación de nuevas herramientas, como el DOMOS y el IPEEM (el primero a elaborar en dieciocho meses y el segundo sin concreción). Esto podría desembocar en una duplicidad de herramientas que minaría gravemente la eficacia en la gestión y planificación públicas de la movilidad.

Además de esa Estrategia española de movilidad, la exposición de motivos señala como normativa y planificación sobre la que se asienta el Anteproyecto, entre otras: la Agenda 2030 de la ONU, el Pacto Verde Europeo, la Ley 7/2021, de 20 de mayo de Cambio climático y transición energética y la Estrategia Europea de Movilidad Inteligente y Sostenible.

Pero se trata de un enunciado declarativo, al menos a tenor de los siguientes tres aspectos. En primer lugar, porque el texto proclama el debido alineamiento con los objetivos de la Agenda 2030 (incluso señala cuáles), pero deja sin definir cuál es y hasta dónde llega la contribución de la ley de movilidad al desarrollo e implementación de dicha agenda en España.

En segundo lugar, porque no se recoge objetivo alguno sobre reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y no se remite a instrumentos que sí los contemplan, principalmente el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), para cumplir con el Pacto Verde Europeo, que establece una reducción del 90 por 100 de las emisiones GEI relacionadas con el transporte para 2050, sin proponer una hoja de ruta y objetivos tanto temporales como sectoriales para la descarbonización: penetración

de modos, reducción de emisiones en carretera, transporte aéreo y marítimo, etc. El PNIEC establece para 2030 que el sector transporte (junto a otros sectores difusos como el residencial, la agricultura, residuos, gases fluorados e industria no sujeta al comercio de emisiones) debería contribuir al objetivo general de reducción de emisiones en España en 2030 con un descenso del 39 por 100 respecto a los niveles del año 2005. El texto remite, únicamente, en la disposición adicional 5.^a a unas sendas indicativas que usarán los escenarios previstos en este Plan.

Y en tercer lugar, porque el Anteproyecto no se refiere al “estado de emergencia climática y ambiental”, declarado por el Gobierno español en 2020, en respuesta al consenso generalizado de la comunidad científica: aunque reconoce que el transporte es responsable del 29 por 100 de las emisiones GEI en España, no hace por ello referencia a los objetivos de alcanzar cero emisiones netas no más tarde de 2050, a partir del impulso de un sistema eléctrico 100 por 100 renovable, de un parque de turismos y de vehículos comerciales con emisiones de 0 gramos de CO₂ por kilómetro, y un sistema fiscal, presupuestario y financiero compatibles con la necesaria descarbonización de la economía y de la sociedad, reconocidos como compromisos gubernamentales.

Por otro lado, el CES considera que, en aras de una correcta coordinación y estabilidad regulatoria, la futura ley no debe contradecir y debe estar bien coordinada con el resto de las normativas relacionadas, tales

como la Estrategia Europea de Movilidad, la Ley de Cambio climático y transición energética o la Ley de Ordenación de transporte terrestre (LOTT), por lo que recomienda que se revise el Anteproyecto de cara a evitar contradicciones o disfunciones.

Por ejemplo, en el Anteproyecto se establece la obligatoriedad para los municipios de entre 20.000 y 50.000 habitantes de dotarse con un Plan de Movilidad Sostenible Simplificado. Este requerimiento va más allá de lo establecido en la Ley 7/2020, de 20 de mayo, de Cambio climático y transición energética, en la cual se establece la obligatoriedad de dotarse de un Plan de Movilidad Sostenible a todos los municipios de más de 50.000 habitantes, y a aquellos entre 20.000 y 50.000 habitantes, en los cuales se superen los valores límite de los contaminantes regulados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.

Del mismo modo, remite a la misma disposición adicional en materia de contaminación ambiental al Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica, dejando sin referencias a la contaminación acústica. Y tampoco se reconoce (como sí lo hace la Estrategia Europea de Movilidad Inteligente y Sostenible) al ámbito sanitario, a la contaminación del agua o la pérdida de biodiversidad, dentro de los costes externos o externalidades negativas.

6. Diseño de la gobernanza del sistema de movilidad

En cuanto a la gobernanza que plantea el sistema, el CES subraya la necesidad de que

la ley promueva el fin de la fragmentación normativa y abogue por la coordinación entre las administraciones implicadas, previendo los mecanismos necesarios, evitando desventajas competitivas para la industria y perjuicios para las personas.

La Conferencia Territorial de Movilidad Sostenible resulta, a juicio del CES, muy oportuna, pero se echa en falta la coordinación regulatoria, el intercambio de experiencias y mejores prácticas como uno de los objetivos de la Conferencia, o del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible. El examen y discusión de las buenas prácticas deberían ser una función importante de la Conferencia, y no solo un documento complementario al DOMOS, para evitar que se queden en nada. Además, resulta necesario bajar el número de habitantes de los municipios que podrán disponer vocalías en este organismo, ya que en la redacción actual únicamente Madrid y Barcelona tendrían la posibilidad de participar.

Respecto a la propuesta de creación del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y los órganos e instrumentos de coordinación y consulta que lo forman, el CES alberga dudas en relación a su integración o coexistencia con otros órganos de representatividad ya contemplados en la LOTT como el Consejo Nacional de Transportes Terrestres y el Comité Nacional del Transporte por Carretera. En todo caso, el CES aboga por asegurar que se mantenga la representatividad de las organizaciones e instituciones que se encuentran actualmente representadas en estos órganos de la LOTT.

7. Mejora de las bases para la planificación y la gestión de la movilidad sostenible

En cuanto a la planificación estratégica y la gestión de la movilidad, el CES señala que se deben establecer algunas bases comunes, en aras de la seguridad jurídica y la proporcionalidad de las medidas. Puesto que dicha planificación afecta directamente a derechos fundamentales de circulación de personas y de mercancías, el CES cree que los instrumentos de planificación deberían incluir y determinar a nivel nacional unos parámetros de niveles para que se entiendan cumplidos los objetivos climáticos y de calidad del aire y, en particular, a las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por otro lado, al establecer la jerarquía del sistema de medios de movilidad, el CES considera que esta se debe configurar de manera integral para todos los medios y ámbitos de movilidad. El Anteproyecto limita los medios de movilidad privada aunque sean de alta ocupación, en contraposición con lo establecido en la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada (en la que se habla más correctamente de vehículo particular y no vehículo privado). De igual forma, de cara a la mejora de la calidad del aire y a la promoción del uso de modos más sostenibles de movilidad, se deben tener en cuenta, en futuras modificaciones de la movilidad por carretera, ciertos ámbitos, como pueden ser los carriles reservados.

8. Mejora de la planificación de la movilidad sostenible al trabajo y en grandes centros de actividad

En cuanto a las bases para la planificación concreta en algunos ámbitos y supuestos, el CES considera que se debe mejorar la definición del alcance de los planes de movilidad sostenible al trabajo y su conexión con los planes de movilidad urbanos, y afinar la definición de los planes para grandes centros de actividad.

El Anteproyecto remite a la negociación colectiva el establecimiento de medidas para promover la implantación de planes de movilidad sostenible al trabajo, que el CES contempla como un paso significativo en la participación de las personas trabajadoras y sus representantes en la materia junto con las empresas. En este sentido, el CES considera improcedente el segundo párrafo del punto 3 del artículo 26, que remite a la creación de una comisión negociadora específica en defecto de representación legal de las personas trabajadoras, máxime cuando la obligación solo alcanza a empresas con centros de trabajo a partir de 500 personas trabajadoras o 250 por turno. Además de en la negociación, el CES entiende que la representación legal de las personas trabajadoras participará, en su caso, en todo el desarrollo y seguimiento de esos planes.

Igualmente, el CES considera que la reforma del Estatuto de los Trabajadores para acoger el deber de negociar los planes de movilidad sostenible al trabajo, disposición final tercera del Anteproyecto, debería haberse abordado en el marco

del diálogo social y no en una ley sectorial —cuando, además, la mesa de diálogo para la reforma del Estatuto estaba abierta durante la elaboración de la iniciativa—.

Por otro lado, el CES aprecia cierta indefinición a la hora de entender los denominados planes de movilidad sostenible para “grandes centros de actividad”, puesto que estos centros carecen de entidad jurídica, por lo que, aunque ministerialmente se decidirán los criterios para su identificación, insta a su mayor concreción en el Anteproyecto. Así, por ejemplo, el CES sugiere incorporar en el Anteproyecto que en esta categoría se incluyan como mínimo, entre otros, los complejos hospitalarios, los campus universitarios, las grandes instalaciones, como centros comerciales, empresariales o polígonos industriales, y las áreas portuarias y aeroportuarias.

El CES entiende que, en lugar de que cada empresa tenga que elaborar un plan de movilidad individual, en las ubicaciones donde exista un área determinada que incluya a varias empresas o centros de actividad, se contemple la elaboración de un único plan de movilidad conjunto para esa área, sin que tengan que ser necesariamente grandes centros de actividad, y en colaboración con las entidades locales y/o los entes territoriales competentes.

Además de lo anterior, el CES considera que el Anteproyecto debe especificar, de cara al futuro desarrollo normativo sobre los planes de movilidad sostenible al trabajo, las directrices metodológicas para su elaboración y los sistemas de seguimiento

y evaluación, así como el apoyo técnico y financiero para ello.

Finalmente, el CES estima que desde la futura ley se debería impulsar que todos los centros de actividad, independientemente de su tamaño y ubicación, se involucren en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europea de Movilidad Sostenible.

9. Sobre la financiación para transitar de manera justa a un sistema de movilidad sostenible, segura, conectada y accesible

Por último, en cuanto a la financiación, el CES estima que en su redacción actual el Anteproyecto carece de algunos elementos esenciales para un marco financiero estable y suficiente. Esta circunstancia podría frenar el desarrollo y el sostenimiento del sistema de movilidad que se pretende implantar, central tanto para el cumplimiento de los objetivos ambientales comprometidos como para hacer efectivo el derecho a la movilidad segura y sostenible de modo equitativo para todas las personas, mejorando con ello su acceso a otros bienes y servicios esenciales y, con ello, la cohesión social y la vertebración del territorio.

De hecho, la financiación se aborda casi exclusivamente en el Anteproyecto al tratar el transporte urbano de viajeros, lo cual resulta a todas luces parcial. Es cierto que se plantea el PRTR como fuente principal para el desarrollo del nuevo sistema de movilidad, pero este recurso tiene especificidades que limitan su alcance, y un horizonte temporal también limitado, máxime

para un sistema que deberá seguir transitando hacia la sostenibilidad ambiental y hacia el cumplimiento de una serie de ambiciosos objetivos en el medio y largo plazo, que requerirán nuevas infraestructuras, en algunos casos, la adecuación de otras al nuevo modelo, en otros casos, y en general sufragar el coste del mantenimiento de todas ellas y de las eventuales reposiciones en cada caso.

Más en concreto, el CES considera que la futura norma debe favorecer el desarrollo de la movilidad compartida a través de propuestas concretas, ya que es parte de la solución a los retos que enfrenta el transporte en materia económica, social, medioambiental y de salud pública. De igual forma, es necesario ampliar la línea de ayudas que permita la renovación de las instalaciones de suministro y de la flota de vehículos, dentro de los parámetros de la sostenibilidad medioambiental. También establecer ayudas hacia el aumento de la oferta multimodal ferroviaria de servicios, así como ayudas directas y temporales a los operadores ferroviarios para la puesta en marcha de servicios regulares multi-cliente para transporte de contenedores, o la creación de autopistas ferroviarias, en sintonía con los proyectos europeos en su fase de lanzamiento.

Por otro lado, en la futura norma se debe evitar establecer cargas administrativas adicionales que puedan encorsetar más la actividad de sectores regulados del transporte y que cuentan con un modelo de relaciones laborales que favorece el empleo estable y de calidad. A este respec-

to, se observan en el Anteproyecto varias disposiciones que imponen obligaciones de emisión de documentación y/o datos (por ejemplo, la huella de carbono) sobre los operadores y empresas sin una compensación o medidas de apoyo adecuadas, lo que agravará la difícil coyuntura económica en que está inmerso el sector.

Todo ello conecta con la necesidad de atender al principio de transición justa. Así, el CES echa en falta más medidas de financiación de la movilidad para la transición a una economía más eficiente y baja en emisiones. El Anteproyecto parece focalizarse solo en el transporte urbano, relegando las necesidades de financiación del transporte de viajeros en general (urbano e interurbano) y del mantenimiento de las infraestructuras viarias, así como la mejora de estas en el medio rural.

4. Conclusiones

El CES acoge favorablemente la oportunidad de la iniciativa, que incorpora al marco normativo español la movilidad sostenible,

Como recogió entre otros en las conclusiones de su Informe 1/2020, *La inversión pública en España*, el CES estima que, siempre atendiendo a criterios de eficiencia y a sistemas de evaluación suficientemente desarrollados, capaces de garantizar no solo el control de la ejecución del gasto, sino también la racionalidad, eficacia y eficiencia de las inversiones proyectadas, es preciso atender a su aporte a la cohesión social y a las necesidades de los territorios concretos. Tales necesidades vienen referidas tanto a las de infraestructuras convencionales como a nuevos elementos, para la conectividad y la digitalización, por un lado, y para la transición justa a una economía descarbonizada y de bajo impacto ambiental, por otro, incorporando en las inversiones necesarias lo relativo a la formación de las personas trabajadoras.

sin perjuicio de las observaciones generales anteriormente formuladas para la mejora del Anteproyecto.

Madrid, 28 de septiembre de 2022

V.º B.º *El Presidente*
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz

CE
S



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA