



Grandes reformas estructurales en materia de movilidad y transportes comprometidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

● Texto: Ángeles Marín Andréu



En el contexto de la crisis producida por la Covid-19, desde las instituciones europeas se fraguó el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante MRR). Su objetivo es fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión, mejorando la resiliencia, la preparación frente a futuras crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de la crisis. El Mecanismo también se orienta a contribuir a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyar la transición ecológica y la transición digital.

Para lograr este objetivo común, los distintos Estados miembros deben establecer sus propios planes nacionales. Dichos planes deben incorporar tanto programas de inversión como reformas. De acuerdo con el preámbulo del Reglamento 2021/241 que establece el MRR, “las reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento que aborden las debilidades estructurales de las economías de los Estados miembros y que refuercen la resiliencia, aumenten la productividad y conduzcan a una mayor competitividad de los Estados miembros serán, por tanto, esenciales para volver a encarrilar esas economías y reducir las desigualdades y divergencias en la Unión.”

El plan nacional para el caso español es el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR), cuyo objetivo es acelerar la recuperación económica y social tras la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19 y lograr incrementar la capacidad de crecimiento a medio y largo plazo. Se trata, por tanto, de un plan orientado a dar un salto cualitativo, a nivel país, utilizando unos fondos europeos extraordinarios que permiten apoyar a las administraciones, empresas y particulares a llevar a cabo en el muy corto plazo inversiones



Christian Weidiger by Unsplash

de importancia estratégica que, de otra forma, tardarían años en producirse.

En coherencia con el Reglamento europeo, **el PRTR no se limita a definir programas de inversión, sino que dichas inversiones deben ir necesariamente acompañadas de las reformas adecuadas, con el objetivo de lograr el mayor impacto posible de la financiación.**

Las reformas del PRTR se han diseñado respondiendo a las recomendaciones específicas de las instituciones europeas y a los propios diagnósticos realizados por nuestras instituciones y agentes sociales y de la sociedad civil. Además, las reformas se incardinan en los cuatro ejes transversales definidos en el PRTR: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género.



En materia de movilidad y transportes y en el ámbito de actuación de Mitma, destacan dos grandes reformas que son coherentes con el cambio de paradigma en el sector de los transportes, las infraestructuras y la movilidad: la Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada y de la Ley de Movilidad sostenible.

Así, Mitma se ha dotado de tres grandes herramientas coherentes entre sí, para afrontar los retos y acelerar la transformación digital y sostenible en materia de movilidad y transportes, que son:

- La Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada 2030, un documento de visión, a modo de hoja de ruta, que guíe las actuaciones del Ministerio en los próximos años.
- La Ley de Movilidad sostenible, un texto llamado a constituir el marco normativo que permita que las políticas públicas de transporte y movilidad de las administraciones en España respondan mejor a las necesidades reales de los ciudadanos y a los retos del siglo XXI: la sostenibilidad, la digitalización y la cohesión social y territorial. En ella se implementan parte de las reformas previstas en la Estrategia de movilidad.
- Los fondos del PRTR, como gran fuente de financiación que va a permitir a administraciones, empresas y particulares acelerar las inversiones necesarias para la transformación digital y sostenible del transporte y la movilidad.

Reformas incluidas en las componentes 1 y 6 del PRTR

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se estructura en 30 componentes. Dos de ellos se centran en el ámbito de la movilidad y los transportes e incluyen las siguientes reformas:

Componente 1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos

- ★ **Reforma 1. Plan de despliegue de la infraestructura de recarga y de impulso del vehículo eléctrico**, un paquete integral de medidas que permita un nuevo marco normativo y estratégico de apoyo al despliegue de la infraestructura de recarga para el impulso del vehículo eléctrico
- ★ **Reforma 2. Ley de Movilidad sostenible**, que regulará actividades relacionadas con el transporte y la movilidad, incluyendo cuestiones relacionadas con la planificación y financiación de infraestructuras y servicios de transporte, la mejora de la gobernanza, los combustibles alternativos, la movilidad inclusiva, el fomento de la innovación y la digitalización, la mejora de la transparencia y rendición de cuentas.

Componente 6. Movilidad sostenible, segura y conectada

- ★ **Reforma 1. Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada**, con un novedoso enfoque que pasa de una visión meramente inversora a otra basada en la movilidad cotidiana de los ciudadanos, la sostenibilidad ambiental del transporte y la digitalización del mismo.
- ★ **Reforma 2. Estrategia indicativa ferroviaria**, para crear un instrumento sectorial, que contribuya al proceso de toma de decisiones en materia de infraestructuras ferroviarias, dotándolo de mayor coherencia y efectividad. Será el principal instrumento sectorial de la planificación de la infraestructura ferroviaria para los próximos años.

La Ley de movilidad sostenible

Por su calado, se puede considerar la reforma más ambiciosa en materia de movilidad y transportes de las incluidas en el PRTR. Según se indica en su primer artículo, tiene por objeto establecer las condiciones necesarias para que los ciudadanos y las empresas puedan disfrutar 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 calidad del aire.

La ley se articula en torno a cuatro pilares: entender la movilidad como un derecho social, avanzar hacia una movilidad limpia y saludable, fomentar un sistema de transportes digital e innovador e invertir mejor al servicio de los ciudadanos.

En relación al primer pilar, una de las grandes aportaciones de la nueva ley reside en que se reconocerá la movilidad, por primera vez, como un derecho y un elemento de cohesión social que contribuye al estado del bienestar. En concreto, la ley reconoce el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un sistema de movilidad sostenible y justo, que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades empresariales y comerciales y atienda las necesidades de las personas o poblaciones menos favorecidas, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad obligada. En coherencia, la ley mandata a las administraciones a que faciliten el ejercicio de este derecho y se establecen los principios rectores de las Administraciones públicas en esta labor, incluyendo el fomento de acciones que garanticen la movilidad inclusiva para personas con movilidad reducida o cualquier discapacidad, así como la perspectiva de género y no discriminación en las políticas de movilidad.

Para facilitar el ejercicio del derecho a la movilidad, la Ley crea un instrumento de gobernanza. Se trata del Sistema nacio-



Ley de Movilidad Sostenible



nal de movilidad sostenible, que pretende facilitar tanto la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones a través de la Conferencia territorial de movilidad y transportes, como la participación de la sociedad a través del Consejo superior de movilidad y transportes.

La ley también avanza en materia de concienciación y formación, aspecto crucial para la participación de la sociedad en las políticas públicas de movilidad sostenible y para que los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas. La nueva ley introduce la formación en movilidad sostenible en todas las etapas educativas e incluye un artículo relativo a la prospección y detección de

las necesidades formativas del sistema productivo en el ámbito de la movilidad y el transporte.

En relación al segundo pilar, la norma contribuirá a facilitar el cumplimiento de los objetivos de reducción de gases efecto invernadero y emisiones contaminantes en el transporte. La ley viene a complementar algunas de las previsiones ya establecidas en la Ley de Cambio climático y eficiencia energética, y su contenido está alineado con los acuerdos internacionales para alcanzar los Objetivos de desarrollo sostenible que marca la Agenda 2030 de la ONU o los marcados en la COP21 de París, así como con todas las estrategias europeas como el Pacto verde europeo o la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente de la Comisión Europea.

Entre otras medidas, la ley mandata a las administraciones a promover la movilidad activa (ir a pie, en bici) y el transporte público como las opciones más eficientes en términos de emisiones y salud. La ley también garantizará la contribución del Estado al sostenimiento del transporte urbano colectivo mediante un sistema homogéneo y predecible para todas las ciudades.

Además, se introducen mayores exigencias en la planificación, tanto de los actores públicos como de algunos actores privados. Así, se prevé la existencia de un Documento de orientaciones de movilidad sostenible (DOMOS), consensado por el Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos. También se extiende la obligación de elaborar planes de movilidad urbana sostenible a municipios de entre 20 000 y 50 000 habitantes en un formato simplificado. También obliga a las empresas de mayor tamaño a disponer de planes de movilidad al trabajo. Finalmente, se prevé la redacción de una metodología de cálculo de huella de carbono que, cuando entre en vigor, será obligatorio para los proveedores de transportes de mercancías y viajeros, de manera que el usuario final de estos servicios tenga

Necesidad de avanzar hacia una movilidad limpia, respetuosa con el medioambiente y la salud de las personas

Principales emisiones del transporte con efectos en medioambiente y salud:

- ★ Gases de efecto invernadero (GEI) (principalmente CO₂). Causantes del cambio climático
 - Efectos a largo plazo y escala global
 - En nuestro país el transporte es responsable del 27 % del total de emisiones.
- ★ Contaminantes que empeoran la calidad del aire y la salud de las personas (principalmente NO_x y material particulado PM_{2,5}). La exposición a estas emisiones aumenta el riesgo de enfermedades cardiovasculares y respiratorias.
 - Efectos a corto plazo y escala local (principalmente en las ciudades), donde el transporte es la principal fuente de emisiones.
 - La Agencia europea del medioambiente cifra en casi 30 000 las muertes prematuras anuales que se producen por esta causa en nuestro país.

Los cuatro pilares de la ley



La movilidad como un derecho social



Una movilidad limpia y saludable



Un sistema de transporte digital e innovador



Invertir mejor al servicio de los ciudadanos



información sencilla sobre el impacto ambiental de los mismos. La ley también introduce obligaciones en materia de gestión eficiente de terminales de transporte e instalación de puntos de recarga y repostaje de energías limpias en puertos y aeropuertos y prevé la existencia de una estrategia de impulso del transporte ferroviario de mercancías.

En el ámbito de la digitalización, la ley establece el Espacio de datos integrado de movilidad (EDIM), como espacio de datos compartido por las administraciones, operadores de transporte, gestores de infraestructuras y otros agentes. Su objetivo es optimizar la toma de decisiones tanto desde las políticas públicas como, en lo posible, también para los actores privados y usuarios, contribuyendo a la mayor eficiencia del sistema de transportes en su conjunto.

En relación al fomento de la innovación, la ley persigue garantizar la seguridad jurídica, pero evitando que la regulación sea un freno a la llegada de productos, servicios o modelos de negocio innovadores al mercado. Para ello crea un espacio controlado de

pruebas o *sandbox*, que posibilitará que los promotores de soluciones innovadoras puedan probar sus propuestas de la mano de las autoridades competentes para la supervisión, de manera que las autoridades puedan conocer de primera mano esta actividad innovadora, valorar sus virtudes y adoptar, en lo necesario y si resulta procedente, las modificaciones normativas necesarias para facilitar que la innovación llegue al mercado.

Por último, la ley introduce novedades en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Entre otras medidas, se introducen herramientas para mejorar la justificación de las decisiones de inversión en infraestructuras y gasto en transportes mediante análisis *ex ante* y también *ex post*. Estos análisis *ex post* permiten validar los parámetros utilizados en los análisis *ex ante* y, progresivamente, tener mejores datos para la estimación de la rentabilidad social y económica de las inversiones y gastos.

La ley también mandata a las administraciones la realización de procesos de participación en la toma de decisio-

nes, establece la obligación a Mitma de publicar un informe cada dos años sobre la actividad en materia de políticas públicas de movilidad y transporte, así como mantener actualizada una web con material divulgativo. La Ley también insta al Gobierno a realizar un análisis de las opciones viables para establecer un mecanismo de financiación que permita garantizar, al menos parcialmente, los fondos necesarios para el adecuado mantenimiento de la Red de Carreteras del Estado.

Situación actual de la reforma y previsiones

La Ley de Movilidad sostenible está actualmente en fase de anteproyecto. Su articulado puede consultarse en la web de Mitma¹, en la versión que ha sido objeto de consulta pública, proceso que finalizó el pasado 13 de abril.

Está previsto recabar durante los próximos meses los informes preceptivos necesarios y elevar el texto al Consejo de Ministros para su remisión a las Cortes, ya como proyecto de ley, antes de final de año. El compromiso adquirido en el PRTR es que la ley debe estar publicada y entrar en vigor antes de que finalice el año 2023.

La Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada 2030

La Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada 2030 ha sido concebida como la hoja de ruta que guiará las actuaciones de Mitma en materia de movilidad, infraestructuras y transportes en los próximos años. Es por tanto un documento estratégico, con la visión puesta en 2030.

La Estrategia de movilidad es la herramienta que perfila un nuevo rol para Mitma como ministerio responsable de la política de movilidad y transportes. Esto ya se refleja en el cambio de nombre del ministerio que pasó de ser el Ministerio de Fomento, asociado en el imaginario colectivo a la construcción de las gran-

Hitos establecidos en el PRTR en relación con la Ley de Movilidad sostenible:

- ★ Hito intermedio (hito OA en terminología del MRR): aprobación por el Consejo de Ministros del proyecto de ley y remisión a las Cortes. Fecha Q4 2022.
- ★ Hito 3: promulgación y entrada en vigor de una Ley de Movilidad sostenible. Fecha Q4 2023.

des infraestructuras, a ser el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Es decir, sin abandonar su actividad en construcción de infraestructuras, garantizando su mantenimiento y conservación, y manteniendo las competencias en regulación y gestión de determinados servicios de transporte, Mitma adopta una visión más amplia y pasa a constituirse como el Ministerio que lidera la política de movilidad, un concepto que incorpora retos como la descarbonización, la movilidad saludable, los retos de la movilidad urbana y rural, la digitalización, la innovación... Se trata de un auténtico cambio de paradigma en la forma de actuar del Ministerio, que también requerirá adaptar la cultura de la organización. Además, en muchas de estas cuestiones es imperativo estrechar la coordinación y cooperación con otros ministerios y otras administraciones.

La Estrategia busca por tanto ser la hoja de ruta que guíe la acción de Mitma para dar una respuesta a todos estos retos, actuando desde distintas perspectivas. Para ello, el documento se estructura en nueve ejes, 40 líneas de actuación y propone más de 150 medidas. Abarca todos los modos de transporte y atiende tanto el transporte de viajeros como el de mercancías. El último eje de la Estrategia se destina a la propia transformación de Mitma.

Retos del transporte y la movilidad:

- ★ La urgente necesidad de descarbonizar el sector del transporte, que representa en torno al 27% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto hace imprescindible adoptar medidas urgentes y ambiciosas en este ámbito para lograr la neutralidad climática que se persigue para el conjunto de la economía en el año 2050. También es imperativo reducir las emisiones del transporte que repercuten en la calidad del aire, especialmente en ciudades, y son nocivas para la salud de las personas.
- ★ Las cuestiones demográficas. En este ámbito destaca la concentración cada vez mayor de población en las grandes ciudades, mientras que ciudades más pequeñas y zonas rurales van perdiendo población. Esto provoca tensiones tanto en las grandes ciudades, afectadas por externalidades como la congestión y los problemas de calidad del aire por los contaminantes emitidos por los vehículos que afectan a la salud. Pero también implica retos en las zonas de menor densidad de población, ya que resulta más complejo atender a las necesidades de movilidad cuando la demanda está tan dispersa. A todo ello se suma la tendencia al envejecimiento de la población, que también se da con mayor rapidez en zonas rurales.
- ★ Por último, los retos provenientes de la irrupción de la digitalización y las nuevas tecnologías en el sector del transporte, las infraestructuras y la movilidad. Este factor de cambio representa una gran oportunidad. La digitalización y la incorporación de nuevas tecnologías son la gran oportunidad que se nos brinda para dar respuesta a los retos planteados. Mediante la digitalización y la introducción de tecnología (sensorización, automatización, análisis de datos, conectividad...) podemos ofrecer soluciones de transporte más eficientes, más sostenibles, más adaptadas a la demanda, podemos crear nuevos servicios que mejoren la experiencia de los viajeros, podemos facilitar la intermodalidad y mejorar la accesibilidad o la seguridad, podemos optimizar la planificación y el mantenimiento de las infraestructuras.

A estos retos se unen las consecuencias que ha tenido la pandemia en el sector, donde se han producido cambios en los hábitos de transporte, acelerando tendencias que ya se observaban (teletrabajo, comercio electrónico). En primer lugar, se ha visto una relucancia al uso del transporte público colectivo en favor del vehículo privado para los desplazamientos cotidianos, habiéndose recuperado los tráficos en vehículo privado más rápido que los del transporte colectivo. También se ha incrementado el uso de soluciones de micromovilidad. A esto se suma la disminución de la demanda de transporte para desplazamientos especialmente al lugar del trabajo y otros viajes profesionales, debido al auge del teletrabajo y la disminución de reuniones, congresos y otras jornadas presenciales. En el ámbito del transporte de mercancías, se está produciendo un incremento del transporte urbano debido al auge del comercio electrónico.

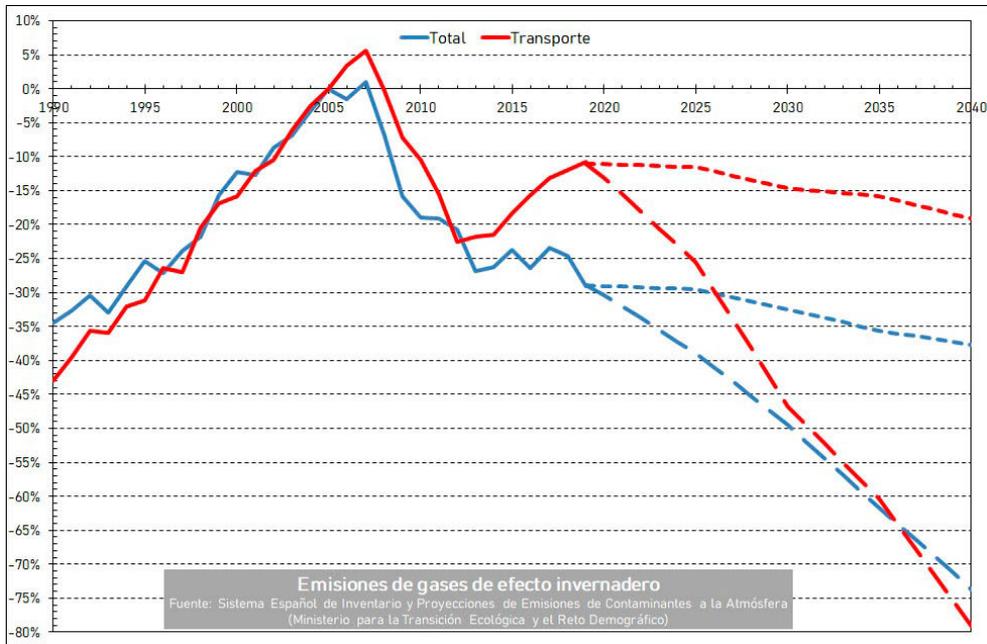
Con este documento se persigue reorientar la acción del Ministerio, adaptando su actividad a la realidad de nuestro país, que ya es puntero en su dotación de infraestructuras. Es por tanto necesario priorizar aquellas actuaciones e inversiones que supongan un mayor beneficio social, como lo son, por ejemplo, el adecuado mantenimiento y conservación, las soluciones de movilidad cotidiana, la digitalización, la intermodalidad o la seguridad, avanzando en la descarbonización del sector y en la disminución de emisiones contaminantes. Todo ello garantizando la sostenibilidad económica, social y ambiental y reforzando la resiliencia del sistema ante futuras crisis.

La Estrategia también presta atención a la vertiente social de la movilidad, entendiendo la movilidad como un derecho, un elemento de cohesión social y de crecimiento económico, que pretende dar soluciones a los problemas reales de movilidad de los ciudadanos, colocando al ciudadano y sus necesidades en el centro de la toma de decisiones. Se dedica asimismo un eje a las cuestiones laborales del sector.

Es importante también entender que en muchos de estos retos Mitma no es el principal actor. En ocasiones se requieren intervenciones de otros ministerios u otras administraciones. Sin embargo, la Estrategia posiciona a Mitma en el liderazgo de la política de movilidad, lo que implica que, aunque en ocasiones no sea el actor principal, sí debe plantear y desarrollar iniciativas para ser facilitador en las tareas que puedan desarrollar otras administraciones u otros agentes.

Situación actual de la reforma

La Estrategia tuvo su origen en un “documento para el debate”, que definía una serie de ejes, líneas de actuación y medidas concretas. Para la elaboración de este documento inicial se implicaron diversos grupos de trabajo formados por personal de Mitma y de los organismos autónomos y empresas asociados.



Este documento fue la base del Diálogo abierto de movilidad, un ambicioso proceso de participación pública que se llevó a cabo en el último trimestre de 2020. En este proceso se organizaron casi 100 eventos, se llevaron a cabo iniciativas de consulta ciudadana en forma de pequeñas encuestas o laboratorios de ideas, y se lanzó la web esmovilidad.mitma.es, que a día de hoy sigue operativa.

Finalmente, tras integrar las aportaciones de este proceso y actualizar el documento, la Estrategia en su versión final fue aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 10 de diciembre de 2021.

Toda la información sobre la estrategia y sobre el diálogo abierto de movilidad puede consultarse en la web esmovilidad.mitma.es.

Reflexiones finales

Uno de los aprendizajes que nos deja la pandemia causada por la COVID-19 es que la movilidad de personas y el transporte de mercancías son actividades esenciales para el funcionamiento de la sociedad. La movilidad de personas desempeña un papel fundamental en nuestra vida, siendo determinante en nuestro bienestar, en tanto posibilita el





acceso del derecho al trabajo y a servicios públicos esenciales como la educación o la sanidad, favorece la libertad de elección del lugar de residencia o el acceso al ocio y disfrute del tiempo libre. El transporte de mercancías es un servicio indispensable, debido a su relevancia en el sostenimiento de la actividad económica y en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

Sin embargo, el sector del transporte y la movilidad afronta importantes retos que, por su complejidad, no pueden abarcarse desde una visión centrada únicamente en la infraestructura o en la provisión de los servicios de transporte, sino que necesariamente ha de ampliarse la visión y considerar la repercusión del sector en otras políticas como el cambio climático, salud pública y calidad del aire, reto demográfico, la política energética, en los aspectos sociales (incluyendo la perspectiva de género, no discriminación o protección a la infancia) y laborales, en la promoción de la innovación y la transformación digital.

Mitma es el departamento ministerial encargado de liderar esta transformación de la movilidad y el transporte. Para ello, ha impulsado dos grandes reformas estructurales: la Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada, a modo de hoja de ruta con la visión en el 2030, y el anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible, como marco normativo para implementar las medidas que requieren de una norma con rango de ley. A estas reformas se unen los fondos europeos NextGeneration, como instrumento

Hitos establecidos en el PRTR en relación con la Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada

- ★ Hito 82: finalización del proceso de consulta pública sobre la Estrategia. Fecha: Q4 2020.
- ★ Hito 83: aprobación por el Consejo de Ministros de la Estrategia. Fecha Q4: 2021.

Ambos hitos han sido ya alcanzados en plazo. En concreto, el hito 82 se alcanzó con la culminación del Diálogo abierto de movilidad en el cuarto trimestre del año 2020. El hito 83 se alcanzó con la aprobación de la Estrategia por parte del Consejo de Ministros el pasado 10 de diciembre de 2021.

facilitador de inversiones (en infraestructura, en vehículos y puntos de recarga, en herramientas digitales, en conocimiento y capital humano) que deben acometer administraciones, empresas y particulares para lograr esta transformación.

Así, en materia de movilidad y transportes, el PRTR combina programas de inversión y reformas que facilitarán la transición hacia un sistema de movilidad sostenible, justo e inclusivo, que aporte mayor cohesión social y territorial, contribuya a un desarrollo económico resiliente y a alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y calidad del aire. ★

Notas

1 Web divulgativa: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte>.

Enlace directo: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/participacion-publica/apl_sostenible_info_publica.pdf