

El nuevo régimen de la movilidad sostenible

ALBERTO PALOMAR OLMEDA
(DIRECTOR)

RAMÓN TEROL GÓMEZ
(COORDINADOR)

M. ^a TERESA CANTÓ LÓPEZ	GIL MANUEL PEREA
MIGUEL CASINO RUBIO	BEGOÑA PÉREZ BERNABÉU
GUILLERMO DE BLAS BADOS	JOSÉ RODRÍGUEZ GARCÍA
ANTONIO DESCALZO GONZÁLEZ	ANTONIO RAMÓN RODRÍGUEZ CASTAÑO
CARLOS LASHERAS ROMERO	JAVIER RODRÍGUEZ TEN
ALBERTO PALOMAR OLMEDA	JUAN ROSA MORENO
RAMÓN TEROL GÓMEZ	

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



© Alberto Palomar Olmeda, VV.AA., 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: junio 2026

Depósito Legal: M-12988-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-889-3

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-890-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



Índice General

Página

PRESENTACIÓN	
ALBERTO PALOMAR OLMEDA	9
CAPÍTULO 1	
ASPECTOS GENERALES Y TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE. PRINCIPIOS Y ALCANCE DEL DERECHO A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE	
JAVIER RODRÍGUEZ TEN	31
I. Los antecedentes	32
II. La tramitación parlamentaria	35
1. <i>Actuaciones previas</i>	35
2. <i>El trámite parlamentario</i>	37
3. <i>Acerca de la Memoria del análisis de impacto normativo y los informes emitidos</i>	41
3.1. La Memoria del análisis de impacto normativo	41
3.2. El Dictamen del Consejo Económico y Social	42
3.3. El Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	42
3.4. El Informe del Consejo Nacional de la Discapacidad	43
3.5. El Informe del Consejo Asesor del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	43
III. Las definiciones sobre movilidad sostenible	44
1. <i>Definiciones de alcance general</i>	45



	<u>Página</u>
1.1. Accesibilidad	45
1.2. Aplicación de movilidad como servicio	45
1.3. Área o entorno metropolitano	45
1.4. Autoridad de transporte metropolitano	45
1.5. Autoridad de Transporte Público Urbano (ATPU) .	46
1.6. Carril, vía o plataforma reservada	46
1.7. Conectividad	46
1.8. Costes externos	46
1.9. Estación de recarga para vehículos eléctricos.....	46
1.10. Gestión de la demanda de movilidad	47
1.11. Gran centro de actividad.....	47
1.12. Importe total de una actuación completa	47
1.13. Movilidad activa.....	47
1.14. Movilidad inclusiva	47
1.15. Movilidad sostenible	47
1.16. Nodo logístico	48
1.17. Nodos de servicios de movilidad	48
1.18. Plan de movilidad sostenible de entidades locales .	48
1.19. Plan de movilidad sostenible simplificado de entida- dades locales	48
1.20. Plan de movilidad sostenible al trabajo	49
1.21. Pobreza de transporte.....	49
1.22. Servicios de transporte público de personas a la demanda.....	49
1.23. Servicios de movilidad de conexión al ferrocarril ..	49
1.24. Servicios de movilidad compartida.....	50
1.25. Servicios de movilidad colaborativa o «carpooling»	50
1.26. Sistema de gestión	50
1.27. Sistema de gestión ambiental.....	50
1.28. Servicio de suministro eléctrico a buques.....	50



	<u>Página</u>
2. <i>Definiciones referidas al «espacio controlado de pruebas»...</i>	51
2.1. Autoridad de supervisión	51
2.2. Comisión de personas expertas en movilidad	51
2.3. Espacio controlado de pruebas para proyectos piloto de movilidad («espacio controlado de pruebas»).	51
2.4. Oficina Gestora del espacio controlado de pruebas («Oficina»).....	51
2.5. Promotor	52
2.6. Proyecto piloto de innovación en movilidad («proyecto» o «proyecto piloto»)	52
IV. El objeto y la finalidad de la Ley (artículo 1)	52
V. El reconocimiento del derecho a la movilidad sostenible..	57
VI. Los principios rectores de la movilidad sostenible	60
1. <i>Seguridad de las personas y del sistema multimodal integrado de movilidad en su conjunto</i>	<i>61</i>
2. <i>Cohesión social y territorial</i>	<i>61</i>
3. <i>Perspectivas de género e igualdad de trato y no discriminación</i>	<i>62</i>
4. <i>Sostenibilidad ambiental, social y económica</i>	<i>62</i>
5. <i>Servicio al desarrollo económico sostenible</i>	<i>64</i>
6. <i>Digitalización</i>	<i>64</i>
7. <i>Accesibilidad universal</i>	<i>64</i>
8. <i>Resiliencia del sistema de transportes</i>	<i>64</i>
9. <i>Cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España</i>	<i>64</i>
10. <i>Transparencia, sensibilización y participación ciudadana ..</i>	<i>65</i>
11. <i>Fomento de la ciudad de proximidad</i>	<i>65</i>
VII. Los títulos competenciales y las relaciones con y entre las administraciones públicas interesadas.....	66
1. <i>Los títulos competenciales.....</i>	<i>66</i>
2. <i>Las bases de las relaciones con y entre las Administraciones Públicas interesadas.....</i>	<i>69</i>



CAPÍTULO 2

LA COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: EL SISTEMA GENERAL DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

RAMÓN TEROL GÓMEZ	73
I. Consideraciones de carácter general e introductorio. La cooperación y colaboración entre Administraciones públicas al servicio de la movilidad sostenible.....	74
II. El sistema general de movilidad sostenible.....	77
1. <i>Aspectos generales y de concepto. La consideración de instrumento de cooperación y colaboración entre Administraciones y su financiación</i>	77
2. <i>El Foro Territorial de Movilidad Sostenible.....</i>	81
2.1. Antecedentes y naturaleza	81
2.2. Composición y funciones	82
3. <i>El Consejo Superior de Movilidad Sostenible.....</i>	84
3.1. Antecedentes.....	84
3.2. Naturaleza y funciones	85
3.3. Especial consideración sobre la Sección Transversal de Formación y Capacitación	87
4. <i>Las herramientas al servicio del Sistema General de Movilidad Sostenible.....</i>	91
4.1. El Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM)	91
4.2. El Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS) y las recomendaciones metodológicas. Remisión.....	95
III. La consecuente reorganización en el ámbito de la Administración estatal y del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible	95
1. <i>Planteamiento y aspectos generales</i>	95
2. <i>La Conferencia Sectorial competente para las cuestiones relativas a la movilidad sostenible: la de Transportes.....</i>	98



	<i><u>Página</u></i>
3. <i>El Consejo Asesor del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible</i>	101
CAPÍTULO 3	
BASES PARA EL FOMENTO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE	
ANTONIO RAMÓN RODRÍGUEZ CASTAÑO	105
I. Introducción	105
II. El Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS)	109
1. <i>Contenido del DOMOS</i>	112
1.1. Contenido mínimo	112
1.1.1. Orientaciones generales para una movilidad sostenible	113
1.1.2. Objetivos, sendas e hitos cuantitativos y cualitativos de carácter indicativo de las políticas de las administraciones públicas .	114
1.1.3. Orientaciones sobre los criterios de planificación de infraestructuras de transporte, tanto para generación de nueva infraestructura como para la gestión sostenible y eficiente de la conservación de las infraestructuras existentes	114
1.1.4. Sistema de indicadores para el seguimiento de los objetivos, sendas e hitos	115
1.1.5. Relación de los ámbitos temáticos de otros instrumentos y herramientas de la movilidad sostenible, como las recomendaciones metodológicas y guías de buenas prácticas	116
1.1.6. Elementos de las estrategias y planes de las administraciones públicas en materia de información, sensibilización y formación	116
1.2. Contenido complementario	119



	<i>Página</i>
1.2.1. Los documentos de recomendaciones metodológicas	119
1.2.2. Las guías de buenas prácticas	120
2. <i>Procedimiento de elaboración y aprobación del DOMOS y de sus documentos complementarios</i>	122
2.1. Procedimiento para la elaboración y aprobación del DOMOS	122
2.2. Procedimiento para la elaboración y aprobación de los documentos complementarios	124
3. <i>Valor jurídico</i>	124
4. <i>Eficacia</i>	126
III. Bibliografía	127

CAPÍTULO 4

LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

ALBERTO PALOMAR OLMEDA	129
I. Planificación y gestión de la movilidad	130
1. <i>Instrumentos de planificación de la Administración General del Estado</i>	132
1.1. Determinaciones generales	132
1.1.1. Compromisos internacionales	135
1.1.2. Desarrollo territorial y urbano sostenible	137
1.1.3. Vinculación con los instrumentos de ejecución de infraestructuras del transporte	142
1.2. El procedimiento de aprobación	143
1.2.1. Indeterminación inicial	143
1.2.2. Trámites preceptivos	144
1.2.3. Aprobación	144
1.2.4. Determinaciones materiales de carácter imperativo	145

	<u>Página</u>
1.2.5. Posición ordinal en relación con la planificación de las infraestructuras del transporte	145
2. <i>La planificación en materia de transportes en el ámbito de las Comunidades Autónomas</i>	146
3. <i>La planificación en el ámbito de las entidades locales</i>	147
3.1. Necesidad de planificación para los Ayuntamientos entre 20.000 y 50.000 habitantes	147
3.2. Planificación adicional	148
3.3. El contenido material	149
3.4. Actualización	149
3.5. Consideración de conjunto	149
4. <i>El Registro de Planes</i>	149
II. La planificación específica en función de circunstancias especiales	150
1. <i>Planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad</i>	151
1.1. Posición ordinal	151
1.2. El concepto propiamente dicho y el alcance de su materia	154
1.3. Conocimiento público de los criterios	154
2. <i>Planes de movilidad sostenible al trabajo</i>	155
2.1. Contenido obligatorio	155
2.2. Contenido sustantivo	156
2.3. Los planes podrán contemplar la compensación de la huella de carbono para aquella movilidad emisora de gases de efecto invernadero sobre la que no se haya podido actuar	157
2.4. Operatividad y funcionalidad de los planes	158
2.5. Medidas de ejecución	159
III. El seguimiento de la planificación	160
1. <i>Reglas comunes</i>	160
2. <i>Reglas transitorias</i>	160



	<u>Página</u>
3. <i>Financiación potestativa</i>	161
IV. Movilidad para todas las personas.	161
1. <i>Determinación general</i>	161
2. <i>De la indeterminación a la fijación del orden de prioridades.</i>	162
3. <i>Reducción de externalidades negativas</i>	162
V. Planificación urbana para el fomento de la movilidad activa.	163
1. <i>El papel de la ordenación territorial y la planificación urbana</i>	163
2. <i>Determinaciones específicas en relación con el espacio urbano</i>	164
3. <i>Consideración específica sobre la movilidad ligada al transporte público</i>	166
VI. La política específica en relación con las personas con discapacidad o movilidad reducida	167
VII. Medidas en relación con una programación con perspectiva de género e igualdad de trato y no discriminación en la movilidad.	171
VIII. Régimen específico de las infraestructuras y equipamiento para la sostenibilidad del sistema de transporte	172
1. <i>Terminales de transporte, talleres de material móvil y otras infraestructuras</i>	172
2. <i>Carriles reservados a determinados vehículos</i>	172
2.1. <i>Municipios de población superior a 30.000 habitantes</i>	172
2.2. <i>Municipios de menos de 300.000 habitantes.</i>	173
2.3. <i>Características de la regulación</i>	173
2.4. <i>Dinámica de la constitución</i>	174
3. <i>Suministro de electricidad a aeronaves estacionadas</i>	174
4. <i>Uso y suministro de fuentes de energía alternativas en puertos</i>	177
IX. Información y gestión ambiental y de la energía en los servicios de transporte: la huella de carbono	180
1. <i>Referencias específicas en relación con la huella de carbono</i> .	180



	<u><i>Página</i></u>
2. <i>Gases de efecto invernadero y otros contaminantes</i>	182
3. <i>Sistemas de gestión ambiental y energía</i>	183
CAPÍTULO 5	
LA MOVILIDAD EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DE TRANSPORTE. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO EN EL ÁMBITO DEL ESTADO	
GIL MANUEL PEREA	185
I. Introducción	186
II. La coordinación interadministrativa como eje del sistema	192
1. <i>De la coordinación entre Administraciones Públicas como principio rector</i>	194
2. <i>Hacia una coordinación que facilite la intermodalidad</i>	199
3. <i>La coordinación tecnológica</i>	199
III. El derecho a la movilidad y la cohesión territorial. Especial atención al medio rural (arts. 40 y 41)	200
1. <i>El derecho a la movilidad y su vínculo con la cohesión territorial</i>	200
2. <i>De la mera provisión de infraestructuras a soluciones reales y flexibles</i>	202
3. <i>Flexibilidad en el régimen de prestación: adaptación de oferta, innovación y carácter lineal o zonal</i>	203
IV. El régimen jurídico de las obligaciones de servicio público (OSP) en los servicios de competencia estatal	206
1. <i>Concepto y principios: necesidad, proporcionalidad y sostenibilidad (arts. 43 y 44)</i>	206
1.1. <i>El concepto de OSP y su anclaje constitucional y europeo</i>	206
1.2. <i>De los contratos a licitar para la prestación de las OSP</i>	210
1.3. <i>Los principios rectores y aplicables (art. 44)</i>	213



	<i><u>Página</u></i>
2. <i>El procedimiento de establecimiento y la propuesta de rentabilidad socioeconómica (art. 45)</i>	217
2.1. Trámite, contenido y formalización	217
2.2. El encuadre normativo material: el Reglamento n.º 1370/2007 y el Test Altmark	218
3. <i>La corresponsabilidad financiera y el compromiso de gasto de la Administración proponente (art. 46)</i>	224
4. <i>Seguimiento, evaluación y extinción de las OSP (art. 47)</i> ...	230
4.1. Competencias de seguimiento e intervención en las crisis del contrato	230
4.2. La revisión de las tarifas y el «mínimo de percepción».....	235
V. Servicios regulares de competencia estatal y conexión intermodal (arts. 42 y 48)	237
1. <i>Introducción general: la conexión modal como pilar del nuevo paradigma de movilidad</i>	237
2. <i>El artículo 42 LMS: los servicios de movilidad de conexión</i> .	237
3. <i>El art. 48 de la LMS y los servicios regulares de competencia estatal</i>	239
4. <i>Las disposiciones vinculadas: DA 8.ª, DT 2.ª y DA 15.ª</i>	241
VI. Consideraciones finales	242
VII. Bibliografía	243

CAPÍTULO 6

LA PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE DE COMPETENCIA ESTATAL

M.ª TERESA CANTÓ LÓPEZ	245
I. Introducción: la génesis de una reforma necesaria	245
II. El orden jerárquico de los criterios para la planificación de las infraestructuras de transporte de competencia estatal	250
1. <i>El artículo 49 de la LMS como norma clave de la arquitectura planificadora</i>	256



	<u>Página</u>
2. <i>La vinculación de los instrumentos de planificación sectorial a la orientación de prioridades y a las condiciones del instrumento de planificación estratégica estatal en movilidad.</i>	258
3. <i>La coherencia interna con las leyes sectoriales: la técnica de la modificación legislativa</i>	260
III. El sistema de evaluación de inversiones como requisito de racionalidad (arts. 50 a 53 de la LMS).	261
1. <i>La evaluación como presupuesto de validez para la toma de decisiones: la reducción de la discrecionalidad</i>	261
2. <i>El procedimiento de evaluación ex ante bifásica como filtro de racionalidad.</i>	263
2.1. El análisis preliminar de rentabilidad socioambiental	264
2.2. El estudio de rentabilidad económica, social, ambiental y financiera	266
2.3. Excepciones del procedimiento de evaluación <i>ex ante</i>	270
3. <i>La evaluación ex post como mecanismo de aprendizaje institucional.</i>	271
4. <i>Las excepciones a la evaluación: análisis crítico de su alcance y posibles riesgos.</i>	276
IV. La coordinación interadministrativa y la integración con la planificación territorial	278
V. La ausencia de una autoridad independiente de evaluación: ¿una debilidad estructural de la reforma?	284
VI. Reflexión final sobre el cambio de paradigma en la gobernanza de las infraestructuras	288
VII. Bibliografía	291



CAPÍTULO 7

LA CONTRIBUCIÓN DEL ESTADO A LA FINANCIACIÓN DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

BEGOÑA PÉREZ BERNABEU	293
I. La contribución financiera del Estado para la movilidad sostenible en el ámbito urbano e interurbano: el Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible	293
II. Creación y régimen jurídico del FECMO-FCPJ como mecanismo de aportación de recursos públicos estatales	295
III. Objeto y alcance de la financiación estatal	302
IV. La naturaleza jurídica de la contribución financiera del FECMO-FCPJ.....	313
V. Las subvenciones financiadas con cargo al FECMO-FCPJ	317
1. <i>Incoherencia normativa en el ámbito objetivo de las subvenciones del FECMO-FCPJ.....</i>	317
2. <i>Beneficiarios de las subvenciones.....</i>	319
3. <i>Condiciones para la concesión de la subvención</i>	328
4. <i>Criterios de valoración de las solicitudes</i>	330
5. <i>Tipos de subvenciones y criterios de prioridad de asignación de los recursos del FECMO-FCPJ</i>	335
5.1. Consideraciones preliminares	335
5.2. Subvenciones para la financiación de costes operativos	336
5.3. Subvenciones para proyectos de inversión para la mejora de la movilidad	344
5.4. Subvenciones para acciones de interoperabilidad y sostenimiento económico de determinados servicios de transporte o movilidad	346
VI. Conclusiones.....	348



CAPÍTULO 8

**LA INNOVACIÓN EN LA MOVILIDAD SOSTENIBLE. EL
SANDBOX REGULATORIO PARA LA MOVILIDAD
SOSTENIBLE**

GUILLERMO DE BLAS BADOS	353
I. Introducción	353
II. El espacio controlado de pruebas para la movilidad	355
1. <i>Principios rectores del sandbox para la movilidad</i>	358
2. <i>Ámbito competencial</i>	360
3. <i>La Comisión de personas expertas en movilidad</i>	362
4. <i>Régimen jurídico de aplicación a los proyectos piloto de innovación en movilidad</i>	364
4.1. <i>Introducción</i>	364
4.2. <i>Marco normativo aplicable</i>	364
4.3. <i>Requisitos materiales para la admisión</i>	366
4.4. <i>Solicitudes</i>	367
4.5. <i>Tramitación</i>	370
4.6. <i>Resolución</i>	371
4.7. <i>Autoridad de supervisión</i>	372
4.8. <i>Protocolo de pruebas</i>	373
4.9. <i>Efectos de la firma del protocolo: inicio de las pruebas</i>	376
4.10. <i>Conclusiones</i>	377
5. <i>Régimen de garantías y protección de los participantes</i>	378
5.1. <i>Introducción</i>	378
5.2. <i>Obligación de informar y consentimiento informado</i>	379
5.3. <i>Derecho de desistimiento</i>	381
5.4. <i>Protección de datos de carácter personal</i>	382
5.5. <i>Protección frente a daños personales y materiales</i>	383



	<u>Página</u>
5.6. Protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial	385
5.7. Seguimiento de las pruebas	386
5.8. Interrupción de las pruebas	387
5.9. Conclusiones	389
6. <i>Finalización del proyecto y efectos posteriores a la realización de pruebas</i>	391
6.1. Introducción	391
6.2. Informe final e informe de evaluación	391
6.3. Propuesta regulatoria: resultado del <i>sandbox</i>	393
6.4. Principio de proporcionalidad y prohibición de trato discriminatorio	396
6.5. Conclusiones	397

CAPÍTULO 9

LAS PREVISIONES LEGALES SOBRE LOS VEHÍCULOS AUTOMATIZADOS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTES JUAN ROSA MORENO	399
I. Planteamiento: transición hacia una movilidad automatizada, conectada y segura	399
II. Una aproximación al concepto de vehículo automatizado .	404
III. Sobre los principios para su regulación	410
IV. Los vehículos autónomos por carretera	413
1. <i>Homologación para su puesta en servicio</i>	413
2. <i>Su uso o circulación</i>	416
2.1. Premisa: espacio controlado de pruebas	418
2.2. El primer intento de reglamentación	419
3. <i>Otras previsiones legales necesarias</i>	423
3.1. La responsabilidad por daños	423
3.2. Las autorizaciones personales	429



	<u><i>Página</i></u>
V. Los sistemas de IA en la conducción autónoma	430
1. <i>Su clasificación como sistemas de alto riesgo.</i>	431
2. <i>La aplicación de los requisitos de los sistemas de alto riesgo .</i>	433
VI. Nada relevante en la LMS como conclusión	436
VII. Bibliografía	436

CAPÍTULO 10

LAS PREVISIONES LEGALES SOBRE DIGITALIZACIÓN Y DATOS ABIERTOS EN EL ÁMBITO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

CARLOS LASHERAS ROMERO	439
I. Consideraciones generales	439
II. Obligaciones de los prestadores de servicios y gestores de infraestructuras	442
1. <i>Obligaciones de las empresas que prestan servicios de transporte de personas</i>	443
1.1. Servicios programados de transporte de personas .	444
1.2. Servicios de transporte a la demanda.	456
1.3. Formatos de inclusión.	458
1.4. La promoción de la digitalización por parte de las Administraciones Públicas	462
2. <i>Obligaciones de los operadores de infraestructuras</i>	465
3. <i>Reglas comunes a la disposición de datos.</i>	468
III. Datos de infraestructuras de transporte existentes y planificadas afectadas por normativa europea.	468
IV. Datos de transporte con fines estadísticos	470
V. Punto de acceso nacional de transporte multimodal y otros portales	472
VI. Utilización de datos sobre transporte y movilidad.	476
VII. Implantación de aplicaciones de movilidad como servicio y sistemas integrados de información y venta en el transporte.	478
VIII. Conclusiones.	482

CAPÍTULO 11

MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD EN EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS Y LA LOGÍSTICA EN LA LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

JOSÉ RODRÍGUEZ GARCÍA	485
I. El transporte de mercancías como servicio público esencial	485
1. <i>El transporte de mercancías como servicio público esencial.</i>	485
2. <i>La relevancia del transporte de mercancías para la economía y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía</i>	494
3. <i>La sostenibilidad en el transporte de mercancías</i>	499
4. <i>El transporte de mercancías en territorios insulares y extra peninsulares</i>	503
4.1. Las Islas Canarias	506
4.2. Las Islas Baleares	512
4.3. Ceuta y Melilla	515
II. Las zonas de estacionamiento seguras y protegidas	516
1. <i>El transporte por carretera en la Unión Europea</i>	516
1.1. La importancia del transporte por carretera en la Unión Europea	516
1.2. La Red Transeuropea de Transporte (RTE-T)	520
1.3. El Mecanismo «Conectar Europa».	524
2. <i>Las zonas de estacionamiento seguras y protegidas</i>	526
III. Los nodos logísticos	534
1. <i>Los terminales multimodales de la Red Transeuropea de Transporte</i>	534
2. <i>Los nodos logísticos</i>	538
IV. Bibliografía	541

CAPÍTULO 12

PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA EN LA LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

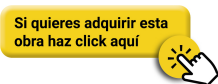
ANTONIO DESCALZO GONZÁLEZ	543
I. Introducción	543
II. La participación pública y la transparencia en la Ley de Movilidad Sostenible.....	548
1. <i>La omisión del derecho de acceso a la información en la Ley de movilidad sostenible y su relación con las leyes de acceso a la información en materia de medio ambiente y de transparencia y acceso a la información</i>	557
2. <i>La publicidad activa en la Ley de acceso a la información en materia de medio ambiente y en la Ley de transparencia y acceso a la información</i>	562
3. <i>El derecho de acceso a la información en el sector de la movilidad conforme a la Ley de acceso a la información en materia de medio ambiente y a la Ley de transparencia y acceso a la información</i>	567

CAPÍTULO 13

EL RÉGIMEN SANCIONADOR

POR MIGUEL CASINO RUBIO.....	575
I. Introducción y el principio de intervención mínima sancionadora mal entendido	575
II. La clasificación de las infracciones	579
III. La reincidencia como circunstancia agravante de la infracción	582
1. <i>Los requisitos de su aplicación</i>	583
1.1. El <i>dies a quo</i> del plazo de un año	586
1.2. El momento en el que la resolución sancionadora anterior se convierte en firme	587
1.3. La firmeza debe ser anterior a la comisión de la nueva infracción	589

	<u>Página</u>
2. <i>El efecto duplicador y la prohibición de bis in idem</i>	590
IV. Los sujetos responsables	592
V. La lista de infracciones	595
VI. El catálogo de sanciones	599
VII. La prescripción de las infracciones y sanciones	600
VIII. El procedimiento sancionador	603
IX. Bibliografía	606



Capítulo 4

La planificación y gestión de la movilidad sostenible

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

*Profesor Titular (acred.) de Derecho Administrativo
Magistrado de lo Contencioso-Administrativo (E.V.)
Abogado*

SUMARIO: I. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA MOVILIDAD. 1. *Instrumentos de planificación de la Administración General del Estado.* 1.1. Determinaciones generales. 1.1.1. Compromisos internacionales. 1.1.2. Desarrollo territorial y urbano sostenible. 1.1.3. Vinculación con los instrumentos de ejecución de infraestructuras del transporte. 1.2. El procedimiento de aprobación. 1.2.1. Indeterminación inicial. 1.2.2. Trámites preceptivos. 1.2.3. Aprobación. 1.2.4. Determinaciones materiales de carácter imperativo. 1.2.5. Posición ordinal en relación con la planificación de las infraestructuras del transporte. 2. *La planificación en materia de transportes en el ámbito de las Comunidades Autónomas.* 3. *La planificación en el ámbito de las entidades locales.* 3.1. Necesidad de planificación para los Ayuntamientos entre 20.000 y 50.000 habitantes. 3.2. Planificación adicional. 3.3. El contenido material. 3.4. Actualización. 3.5. Consideración de conjunto. 4. *El Registro de Planes.* II. LA PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA EN FUNCIÓN DE CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES. 1. *Planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad.* 1.1. Posición ordinal. 1.2. El concepto propiamente dicho y el alcance de su materia. 1.3. Conocimiento público de los criterios. 2. *Planes de movilidad sostenible al trabajo.* 2.1. Contenido obligacional. 2.2. Contenido sustantivo. 2.3. Los planes podrán contemplar la compensación de la huella de carbono para aquella movilidad emisora de gases de efecto invernadero sobre la que no se haya podido actuar. 2.4. Operatividad y funcionalidad de los planes. 2.5. Medidas de ejecución. III. EL SEGUIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN. 1. *Reglas comunes.* 2. *Reglas transitorias.* 3. *Financiación potestativa.* IV. MOVILIDAD PARA TODAS LAS PERSONAS. 1. *Determinación general.* 2. *De la indeterminación a la fijación del orden de prioridades.* 3. *Reducción de externalidades negativas.* V. PLANIFICACIÓN URBANA PARA EL FOMENTO DE LA MOVILIDAD ACTIVA. 1. *El papel de la ordenación territorial y la planificación urbana.*



2. Determinaciones específicas en relación con el espacio urbano. 3. Consideración específica sobre la movilidad ligada al transporte público. VI. LA POLÍTICA ESPECÍFICA EN RELACIÓN CON LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD O MOVILIDAD REDUCIDA. VII. MEDIDAS EN RELACIÓN CON UNA PROGRAMACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO E IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA MOVILIDAD. VIII. RÉGIMEN ESPECÍFICO DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE TRANSPORTE. 1. Terminales de transporte, talleres de material móvil y otras infraestructuras. 2. Carriles reservados a determinados vehículos. 2.1. Municipios de población superior a 30.000 habitantes. 2.2. Municipios de menos de 300.000 habitantes. 2.3. Características de la regulación. 2.4. Dinámica de la constitución. 3. Suministro de electricidad a aeronaves estacionadas. 4. Uso y suministro de fuentes de energía alternativas en puertos. IX. INFORMACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL Y DE LA ENERGÍA EN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE: LA HUELLA DE CARBONO. 1. Referencias específicas en relación con la huella de carbono. 2. Gases de efecto invernadero y otros contaminantes. 3. Sistemas de gestión ambiental y energía.

I. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA MOVILIDAD

Parece claro que una de las apuestas centrales de la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de movilidad sostenible (LMS), es la de establecer un amplio marco de planificación que dé cobertura a un conjunto de medidas que, en la realidad y en la propia LMS, se enuncian sin la posibilidad de establecerse de una forma coercitiva, porque una de las características más relevantes de este ámbito es la de otorgar al regulador un amplio margen en la delimitación y señalamiento de modelos propios. Esta posición, que se ha abierto paso en los últimos años en diferentes normas, especialmente vinculadas a la ordenación del territorio y el medio ambiente, no es una técnica en sí misma objeto de una crítica, porque es evidente que está en el margen que le corresponde al legislador. No obstante, introduce un esquema jurídico que, a veces, presenta complejidad, porque es evidente que la normativa legal encuentra en el reglamento la forma común de desarrollo y en la planificación la forma de ordenación casuística. Esta doble vía de concreción plantea, en ocasiones, una articulación compleja, aunque es evidente que el bloque legal —ley-reglamento— tiene una dinámica que se superpone sobre el conjunto de planificación que concreta y fija el elemento de aplicación de la normativa a los supuestos concretos.

Esta remisión a los modelos propios y a la fijación de medidas específicas, en función de la conexión con la planificación de otros ámbitos sectoriales, como el transporte o la ordenación territorial o urbana, plantea, qué duda cabe, un problema adicional: la coordinación de modelos. Como se justifica posteriormente, este problema no puede entenderse medianamente resuelto en el ámbito de la LMS, porque su delimitación se hace en términos imprecisos y



remitiendo la vinculación sectorial y vertical a las respectivas normas y al marco de actuación de las respectivas Administraciones Públicas.

A esta cuestión se refiere, tempranamente, el Dictamen de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) al anteproyecto de LMS cuando señala que:

«...Ante la profusión de planes de movilidad y ante el hecho de que algunos de los elementos que favorecen esa movilidad sostenible (por ejemplo, el acceso al centro de trabajo mediante transporte público) quedan fuera de su alcance, se recomienda reforzar la coordinación para determinar el contenido y obligaciones de cada uno de ellos y evitar duplicidades...»¹.

Este marco nos permite indicar que la ordenación de la planificación —a la que nos referimos seguidamente— tiene por objeto establecer el conjunto de opciones que la Administración competente debe elegir y ordenar en función del resto de políticas que confluyen sobre el territorio y que configuran la opción general por la protección del medio ambiente, en la síntesis que se denomina «movilidad sostenible», que realmente refleja una opción de transporte —en sentido amplio— que afecte lo menos posible a las constantes ambientales y permita, por tanto, encontrar un equilibrio entre los valores de movilidad, como una necesidad de la sociedad, y la preservación de los valores ambientales que forman, igualmente, parte del compromiso social frente a las nuevas generaciones.

Con carácter general cabe indicar que el llamamiento legal a instrumentos de concreción de las respectivas políticas plantea una situación a veces compleja de coordinación —como acabamos de apuntar-, pero también —específicamente en el presente caso— de virtualidad real del instrumento normativo que depende de la voluntad y de la iniciativa de Administraciones diferentes, y de esquemas de organización que pueden no ser homogéneos y plantear inacciones y oposiciones que no siempre tienen un esquema de solución de los conflictos que se determinen en la norma legal.

Más allá de esta última referencia aplicativa y ejecutiva, lo que parece razonable antes de evaluar la operatividad es que nos centremos en la determinación de los instrumentos de planificación y de ordenación.

1. COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Informe sobre el anteproyecto de Ley de movilidad sostenible* (IPN/CNMC/036/22), de 25 de octubre de 2020, p. 22.



1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

1.1. Determinaciones generales

Con carácter general podemos indicar que la LMS no es especialmente precisa en la concreción —en las respectivas instituciones— de la competencia de las respectivas Administraciones Públicas, y por ello no es infrecuente que la regulación aparezca referida a la «administración Pública» competente dejando, por tanto, a los operadores jurídicos la exégesis de la competencia y la determinación de los supuestos de ejercicio recíproco de aquella. Frente a esta tesis, lo que se analiza en el presente apartado tiene como referencia directa la Administración General del Estado (AGE) y no otras Administraciones a las que se dedican otros preceptos, sin que el resultado final sea un marco común en el que resolver la prevalencia de unos u otros en la resolución de los conflictos interpretativos. Es evidente que, en este terreno, la posición del legislador estatal es más cómoda y nítida.

El artículo 22 de la LMS, frente al nivel de detalle en el que nos venimos situando en el apartado anterior, es una determinación abierta según la cual, la AGE y, específicamente, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible debe dotarse de un instrumento de planificación estratégica que sea el marco de referencia de la política general de infraestructuras de transporte y servicios de movilidad y transporte de competencia estatal. Desde esta perspectiva, la primera consideración que es preciso realizar es la que el legislador ha querido dejar libertad al ejecutivo para establecer la denominación y la categorización jurídica del instrumento de planificación del que, sin embargo, se determina su contenido y su orientación general. No obstante, puede indicarse que esta libertad es más nominal que material o sustantiva pues como vemos seguidamente, la libertad de denominación no se ve acompañada de una delimitación material abierta sino tasada.

En todo caso, desde la perspectiva material, debemos indicar que se trata de un instrumento que debe tener en consideración las políticas de transporte y de movilidad. A esta cuestión se refiere la propia LMS de una forma más detallada en otros apartados a los que tenemos que remitirnos en estos momentos, no sin dejar constancia que es la LMS la que ha tratado de establecer esta vinculación para el conjunto de las normas de transporte que, a veces, incorpora el objetivo de la movilidad sostenible en la propia jerarquía de principios, pero no en todas y no con una vinculación más allá del aspecto finalista que se supone es lo que, ahora, debe concretar la norma estatal sobre movilidad.

El precepto —el artículo 22— añade que debe tener una «... visión integral e intermodal, que incorpore los escenarios presupuestarios, fije una orientación de prioridades y establezca condiciones a los instrumentos de planificación de infraestructuras incluidos en la normativa sectorial...». Esta referencia a la



intermodalidad es la que liga con la visión y la conexión entre el transporte, sus diferentes formas y la movilidad a la que nos acabamos de referir.

Desde otra perspectiva, el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal de Movilidad (IPEEM) se vuelve, en esta configuración, complejo desde la perspectiva jurídico-administrativa convencional, puesto que las referencias a la visión integral e intermodal son referencias a contenidos materiales que parecen muy acordes con los objetivos que se trata de asegurar, pero la inclusión de los escenarios presupuestarios es, ciertamente, más compleja porque parece remitir el contenido obligacional de la programación a la existencia de disponibilidades presupuestarias, lo que la convierte en algo tangible y dispositivo. El precepto no contiene una referencia explícita al ámbito objetivo de dicho instrumento de planificación presupuestaria, pero se supone que lo vincula al propio instrumento de planificación y que, a partir del mismo, es cuando tendrá que producirse la conexión con la política general de transporte a la que alude la propia LMS en diferentes momentos, como venimos indicando.

La figura de los escenarios presupuestarios está contemplada en el artículo 28 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuando señala que: «... 1. Los escenarios presupuestarios plurianuales en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo en la que se definirán los equilibrios presupuestarios básicos, la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar a las políticas de gasto, en función de sus correspondientes objetivos estratégicos y los compromisos de gasto ya asumidos. Los escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria...». Esta regulación se completa en otros apartados del mismo artículo señalando que «... Los escenarios presupuestarios plurianuales serán confeccionados por el Ministerio de Hacienda, que dará cuenta de los mismos al Consejo de ministros con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año y, en su caso, contendrán la actualización de las previsiones contenidas en los escenarios presupuestarios aprobados en el ejercicio anterior. 4. Los escenarios presupuestarios plurianuales estarán integrados por un escenario de ingresos y un escenario de gastos...»².

2. Desde otra perspectiva más vinculada con la ordenación presupuestaria, el artículo 28 establece que:

«... 2. Los escenarios presupuestarios plurianuales se ajustarán al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente al Estado y a la Seguridad Social de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera...».



En este marco la concordancia de la planificación con los objetivos presupuestarios, en los términos que se ha indicado, se plantea, como hemos dicho, como compleja porque habrá que hacer coincidir los períodos a los que planificación y presupuestación se refieren y, por tanto, la vinculación admisible. Fuera de esto, y en el momento presupuestario en el que nos hemos situado, la combinación entre escenarios y objetivo de estabilidad no hace presagiar que la situación y la aplicación práctica sea muy real.

En todo caso, y desde esta misma perspectiva, la situación tampoco se plantea sencilla porque el inciso final del propio apartado distorsiona el espectro cuando señala que «... fije una orientación de prioridades y establezca condiciones a los instrumentos de planificación de infraestructuras incluidos en la normativa sectorial...». La idea de la distorsión viene asentada en que los objetivos presupuestarios son por su propia esencia una determinación de las prioridades, por lo que su invocación final parece más que compleja y, de alguna forma, superflua.

Cuestión diferente, y técnicamente muy compleja, es la que se asienta en el inciso final cuando se trata de establecer las condiciones de las infraestructuras previstas en la normativa sectorial. Esta vinculación de la normativa sectorial—que, dicho sea de paso, no está expresamente mencionada ni delimitada en su extensión y configuración— es algo más difícil de llevar a la práctica y, sobre todo, de articular más allá del terreno político o de la aceptación de los instrumentos generales por los particulares.

En el terreno jurídico cabría plantearse si las relaciones entre este instrumento de planificación y los instrumentos sectoriales se asienta en el principio de jerarquía y, por tanto, podríamos aludir a un supuesto de ineficacia de la planificación sectorial cuando no se respetan los principios de la general. Normalmente el carácter programático de los instrumentos de planificación hace que no sea sencillo plantear los problemas jurídicos e interpretación en estos términos, aunque es cierto que la regulación del precepto alude expresamente a la fijación de condiciones para el desarrollo sectorial.

En relación con esta cuestión de la vinculación de la legislación sectorial por la general que proviene de la LMS, cabe también referirse a los diferentes estadios de aquella y, por tanto, si la determinación se proyecta únicamente sobre la normativa sectorial estatal o incluye las referencias autonómicas. Con carácter general, cabe indicar que cuando ambas son competencias del Estado podría mantenerse la vinculación, pero es evidente que cuando aparecen competencias de Administraciones diferentes resulta difícil resolver los problemas interpretativos en términos de jerarquía y de ordenación jerárquica porque, con carácter general, las relaciones interadministrativas no responden a este principio, sino al de competencia, y la utilización de instrumentos ejecutivos en ambos casos tampoco resulta sencilla.



Fuera del anterior plano de carácter ordinamental, cabe indicar que la regulación de la LMS en el plano programático añade que «...Dicha planificación debe contemplar no solo la generación de nueva infraestructura, sino también la gestión de la conservación de la infraestructura existente con unos niveles de calidad, seguridad, sostenibilidad y eficiencia adecuados...». Este precepto es, sin duda, una referencia mucho más propia del contenido del artículo, puesto que trata de establecer una delimitación material del contenido con la previsión de que incluya las infraestructuras de nueva generación y la conservación de las existentes, lo que parece una determinación muy propia del precepto que trata de establecer una delimitación material del ámbito de aplicación.

Podemos sintetizar su esquema de ordenación en base a tres pilares nucleares que, en todo caso, vinculan a la hora de establecer el contenido de planificación al que nos venimos refiriendo y que sintetizamos seguidamente.

1.1.1. *Compromisos internacionales*

Finalmente, el artículo 22 señala que «...3. Su contenido deberá ser coherente con los objetivos asumidos por España a nivel internacional y las políticas públicas que, de manera directa o indirecta, tengan impacto en el transporte y la movilidad...».

Se trata de una delimitación de carácter general que no podemos, en este momento, concretar en toda su extensión, pero sí, al menos, referirnos a algunos de los instrumentos clave en los que España es parte y que forman parte del contenido obligacional de respeto, que es consecuencia de haber pasado (aquellos) a formar parte del Ordenamiento Jurídico.

Marcos internacionales clave:

Específicamente podemos referirnos sin ningún carácter exhaustivo a los siguientes:

- Agenda 2030 y ODS: España se compromete a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos los vinculados a ciudades sostenibles, acción climática y energía asequible, lo que incluye transformar la forma en que se desplazan las personas y las mercancías. Específicamente, el ODS 11 se refiere a ciudades y comunidades sostenibles³.

3. Los objetivos esenciales de este ODS son:

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, mejorando los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos, ampliando el transporte público y priorizando a grupos vulnerables.
- Incrementar la urbanización inclusiva y sostenible, reduciendo el impacto ambiental per cápita de las ciudades, incluyendo calidad del aire y gestión de residuos.

De una forma menos directa los dos objetivos adicionales son:



- Acuerdo de París (COP21): España, como Parte de la Convención de Cambio Climático, debe presentar y actualizar sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), que implican reducir emisiones en toda la economía, incluyendo el transporte por carretera, aviación y marítimo⁴.

Al margen de esto y centrándonos en el ámbito de la Unión Europea se añade que:

- Pacto Verde Europeo: España acepta el objetivo europeo de neutralidad climática en 2050, que exige transformar el transporte para que sea de bajas o nulas emisiones, fomentar el cambio modal hacia modos más sostenibles y reducir el uso de combustibles fósiles.
- Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la Comisión Europea: España se alinea con metas como aumentar el peso del ferrocarril, impulsar la electromovilidad y el transporte intermodal, y aprovechar fondos como Next Generation EU para financiar movilidad «sostenible, segura y conectada».

Desde una perspectiva ya aplicativa en el ámbito de la legislación española podemos referirnos a la Ley de cambio climático y transición energética (Ley 7/2021)⁵: Desarrolla los compromisos climáticos internacionales al fijar medidas para alcanzar en 2050 un parque de turismos y vehículos ligeros sin emisiones directas, y obliga a las administraciones a adoptar políticas de movilidad de bajas emisiones.

- Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC): Integra los objetivos de reducción de emisiones y transición ecológica, donde la movilidad sostenible es pieza esencial para cumplir las metas climáticas asumidas por España ante la UE y la ONU.

-
- Reducir el número de muertes y pérdidas económicas por desastres, protegiendo especialmente a los pobres y vulnerables.

Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo, junto con el acceso universal a espacios verdes y públicos seguros e inclusivos.

4. El Acuerdo de París tiene una importante incidencia en el ámbito del transporte y, específicamente, de la movilidad eléctrica y en evitar el calentamiento global.

El Acuerdo busca mantener el aumento de temperatura por debajo de 2°C, idealmente 1.5°C, exigiendo que las emisiones globales alcancen su pico pronto y se reduzcan rápidamente. Esto implica transiciones en sectores emisores como el transporte, responsable del 23% de GEI relacionados con energía.

Durante la COP21, la Declaración de París sobre movilidad eléctrica (parte de la Agenda de Acción Lima-París) compromete a socios a que al menos el 20% de vehículos de carretera usen electricidad en 2030. Incluye autos, motos, camiones y buses híbridos o eléctricos para un transporte sostenible.

5. Sobre esta Ley puede consultarse *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (Palomar Olmeda, A. y Terol Gómez, R., Dirs.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.



En consecuencia, y atendiendo a lo previsto en el artículo 14.2 del citado Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre, se ha elaborado la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030⁶, que incluye unos objetivos coherentes con la reducción de emisiones adoptada a nivel europeo, concretados en los siguientes resultados para 2030:

- 32 % de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990
- 48 % de renovables sobre el uso final de la energía
- 43 % de mejora de la eficiencia energética en términos de energía final
- 81 % de energía renovable en la generación eléctrica
- Reducción de la dependencia energética hasta un 50 %

Como señalábamos al principio, se trata de un conjunto heterogéneo y con perspectivas individuales referidas a la preservación de determinados valores ambientales que opera —todo él en su respectivo ámbito— como un límite a la regulación de índole inferior y que, en este caso, está representada no por un instrumento normativo, sino por un instrumento de planificación.

1.1.2. Desarrollo territorial y urbano sostenible

El segundo de los parámetros de vinculación es el desarrollo sostenible y, por tanto, los instrumentos que regulan la ordenación del territorio.

El apartado 4 del propio artículo 22 de la LMS establece que «...4. Se deberá prestar una atención especial al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, los objetivos climáticos y de calidad del aire y, en particular, a las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, así como a los objetivos sobre conservación de la biodiversidad...».

Esta concepción podría llevarnos a pensar que la opción del legislador trata de situar el instrumento de planificación en un marco de la ordenación territorial, pero es cierto que la ordenación territorial, con carácter esencial, es competencia de las comunidades autónomas.

El problema central del IPEEM es que trata de ser un instrumento de programación de carácter estatal que se proyecta sobre una realidad física en la que no necesariamente el Estado ostenta todas las competencias para su ejecución. Se produce así una asimetría entre la ordenación territorial propiamente dicha,

6. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/energia/estrategia-normativa/pniec-23-30.html> (acceso: 10 de marzo de 2026).



y la ordenación sectorial —en este caso de transportes y movilidad— que resulta compleja de asumir en el plano operativo.

Este tema recorre la espina dorsal de la LMS y esto hace que nos hayamos referido a ella en diversas ocasiones a lo largo del trabajo. Es cierto, sin embargo, que si descendemos en el plano y tratamos de ver cómo se asume en el ámbito territorial correspondiente, debemos analizar las normas autonómicas de ordenación del territorio que son precisamente la referencia a la que se refiere el artículo 22.4 anteriormente transcrito.

Es importante, sin embargo, pensar que estamos pensando en dos niveles diferentes de conexión. La LMS se limita a indicar que debe prestarse atención al desarrollo territorial y urbano sostenible. Es cierto, sin embargo, que este concepto se materializa en las leyes autonómicas de ordenación del territorio. De ahí que no pueda aludirse a un marco único de ordenación territorial y que la referencia que contiene el artículo 22 es, por tanto, una referencia que, cuando se proyecta sobre el terreno, produce un efecto de dispersión que sitúa la LMS en un plano principal que admite una concreción diferente. A partir de aquí la concreción puntual y el respeto o la conexión que prevé la LMS es, ciertamente, un concepto difícil de proyectar.

Desde otra perspectiva —a la que nos referimos seguidamente— cabe plantearse la vinculación en sentido contrario, esto es, no cómo el legislador estatal se siente vinculado por el desarrollo territorial sino cómo asume el desarrollo territorial el marco estatal aunque este —por la propia naturaleza de lo que hemos indicado— se tenga que mover en el plano de los principios o los elementos generales que han establecido las Administraciones competentes.

Algunos ejemplos de la normativa autonómica sobre ordenación del territorio nos sitúan en un panorama que no resulta difícil sintetizar en este momento:

— Ley 14/2000, de 21 de diciembre de ordenación territorial de Illes Balears.

En la búsqueda de una interpretación armónica, el artículo 13 bis señala que:

«...1. Los planes especiales de ordenación territorial son instrumentos de desarrollo de detalle de las determinaciones de los planes territoriales insulares y de los planes directores sectoriales, como también instrumentos de planeamiento autónomo, siempre que expresamente así lo prevea una normativa sectorial. En todo caso, los planes especiales de ordenación territorial autónomos justificarán su coherencia con la normativa sectorial que desarrollan...».

En esta norma la vehiculación bascula hacia la dinámica de los procesos de ordenación general y especial y el camino para la coherencia general se ubica, esencialmente, en estos últimos.



— La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía⁷.

El artículo 3, que se refiere a la finalidad de la ordenación territorial y urbanística, señala que:

«...»

a) Favorecer la consolidación de un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible, respetando la diversidad interna de la región y contribuyendo a la reducción de las desigualdades entre la población andaluza.

[...]

c) Facilitar una distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la preservación de los recursos naturales y culturales.

d) Consolidar un sistema de ciudades funcional y territorialmente equilibrado, como base para la competitividad de Andalucía, su desarrollo y el acceso a los equipamientos, dotaciones, recursos y servicios en condiciones de igualdad para el conjunto de la ciudadanía, teniendo en cuenta la diversidad de los municipios andaluces según su localización y las necesidades socioeconómicas y de vivienda de cada uno de ellos...».

La consecuencia en el plano competencial es la prevista en el apartado 3 del mismo artículo:

«[...]

a) Establecer el modelo y los objetivos territoriales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en función del ámbito de actuación y de los diferentes sectores de actividad, incluyendo la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta Ley.

[...]

b) Coordinar las actuaciones públicas y privadas con incidencia en la ordenación del territorio».

El artículo 8.2 atribuye a la Junta de Andalucía «... 2. La Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo coordinará las actividades de la Administración de la Junta de Andalucía en estas materias y pondrá o adoptará las medidas necesarias para promover y facilitar la colabora-

7. Sobre esta ley, por todos, MARTÍN VALDIVIA, S.M., «El nuevo modelo de urbanismo andaluz. Reflexiones sobre la Ley 7/2021 de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía», *Revista de urbanismo y edificación*, n.º 48, 2022, y la obra colectiva *Derecho urbanístico en Andalucía. Comentarios a la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía y su reglamento* (Criado Sánchez, A.J., Dir.), Aranzadi, 2024.



ción y cooperación con la Administración General del Estado y con las Corporaciones Locales...».

La idea central que se obtiene de esta referencia es la necesidad de articular el balance Estado-Comunidades Autónomas por la vía de la cooperación como técnica de relación interadministrativa.

Pero, probablemente, el instrumento que más visible resulta es el apartado 4 del artículo 8 cuando dispone que:

«4. Los órganos de la Administración General del Estado que, en el ejercicio de sus competencias, lleven a cabo actividades de planificación con incidencia territorial deberán someterlas, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio. Dicho informe versará sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con las estrategias y planificación de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, y se emitirá sin perjuicio de los mecanismos de concertación previstos en la legislación sectorial. El plazo para su emisión será de dos meses, transcurrido el cual, sin pronunciamiento expreso, se considerará que tiene carácter favorable.

Se propiciará que la resolución de las discrepancias que pudieran plantearse entre ambas Administraciones Públicas se realice de común acuerdo, para lo cual se constituirán comisiones mixtas que propondrán convenios o fórmulas de resolución de dichas discrepancias...»⁸.

La norma se sitúa en la técnica del control previo con la intervención de la Comunidad Autónoma en los instrumentos estatales con repercusión en el ámbito de esta. Se trata, sin duda, de la técnica de mayor intensidad que, incluso, plantea un problema de encaje constitucional porque de alguna forma condiciona el ejercicio de las competencias exclusivas por el Estado.

8. En relación con este precepto, ha de tenerse en cuenta el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, que añade una nueva disposición adicional de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, cuyo apartado 1 tiene el siguiente tenor literal:

«Disposición adicional décima. Cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1. Lo dispuesto en los artículos 8.4, 70.3.b), 76.1, 78.4, 80.b) y c), 96.3, y 139 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, se entenderá sin perjuicio de que, en relación con las infraestructuras de competencia estatal, será de aplicación lo dispuesto en cada caso en la normativa estatal. También será de aplicación idéntico criterio en relación con las previsiones establecidas en dicha normativa respecto de los informes sectoriales de competencia exclusiva del Estado y el sentido del silencio administrativo...».



— Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia⁹.

En el plano en el que nos venimos moviendo, es el artículo 18 de la Ley de la ordenación del territorio de Galicia el que establece:

«...1. A los efectos de lo previsto en la presente ley, se entiende por ordenación del territorio el conjunto de técnicas, normas, planes y criterios expresamente formulados que orienten y regulen las actuaciones y los asentamientos sobre el territorio, a fin de conseguir una adecuada interrelación entre medioambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio gallego en que se implantan, procurando la coherencia de las actuaciones sobre este de los distintos órganos y diferentes administraciones públicas, dentro del necesario respeto a las competencias de las mismas...».

Posteriormente, el artículo art. 24.1.e) señala que:

«...e) Planteamiento, a partir de los distintos elementos de las políticas sectoriales, de propuestas de ordenación del territorio destinadas a reorientar o, en su caso, regular las actuaciones públicas y privadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los objetivos señalados en el apartado precedente, como marco de referencia pública para la actuación de los agentes sociales y económicos que operen en dicho ámbito, dentro del necesario respeto a las competencias de las distintas administraciones públicas...».

Por su parte, el artículo 29.5 d) es el que determina que le corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma:

«...d) Procurar la coherencia en las políticas sectoriales y urbanísticas de interés, para garantizar un desarrollo territorial sostenible y equilibrado, con el necesario respeto a las competencias estatales».

Estas referencias normativas nos muestran —como acaba de verse— un esquema, formalmente diferenciado, que, sin embargo, precisa de una conjunción real para ser eficaz en el plano operativo. El problema es que aquí la referencia no se puede resolver con principios jurídicos clásicos, que operan como límite y condición de ineficacia, sino de expresiones más propias de la gestión y organización que del Derecho. Recordemos que la planificación de la movilidad deberá prestar especial atención a la prevención, expresión que muestra la necesidad, en el plano jurídico, de una coordinación entre ambos instrumentos pero que, dado el carácter territorial de los mismos, hace que la referencia no pase de un contexto programático.

9. En general, sobre la ley, SANTODOMINGO GONZÁLEZ, A.L., «La nueva Ley de ordenación del territorio de Galicia», *Práctica urbanística*, n.º. 172, 2021 y PARAJÓ CALVO, M., y ARIAS MARTÍNEZ, M.A., «La ordenación del territorio en Galicia», *Revista de urbanismo y edificación*, n.º. 47, 2021, pp. 47-108.



1.1.3. Vinculación con los instrumentos de ejecución de infraestructuras del transporte

Finalmente, el tercero de los instrumentos de ejecución es el previsto en el artículo 22.5 según el cual:

«...En lo relativo a la planificación de infraestructuras de transporte, cuando en el IPEEM se incluya la ejecución de infraestructuras que den respuesta a necesidades o intereses pertenecientes a diversos ámbitos competenciales, y especialmente en aquellas actuaciones que afecten a cuestiones urbanísticas, deberán establecerse los adecuados mecanismos de coordinación y de corresponsabilidad en su financiación, entre las distintas administraciones competentes...».

Llegados a este punto cabe formular algunas conclusiones que podemos resumir en la idea de la asimetría competencial entre la planificación del Estado que, a todos los efectos tiene la consideración de normativa sectorial, en este caso de movilidad y de transportes y, por tanto, su tentación natural es la proyección sobre los respectivos ámbitos territoriales. Lo que pone de manifiesto el breve y aleatorio sistema de ordenación territorial autonómico es el de la admisión heterogénea

Es realmente difícil extraer una conclusión definitiva ni concluyente sobre las legislaciones autonómicas que acabamos de analizar, pero si podemos indicar que existen, realmente, supuestos en los que la legislación del territorio de carácter autonómico asume que existe una planificación que cobra protagonismo propio y que procede de una visión supraautonómica. Frente a esto, la mayor parte de los supuestos conciben la ordenación del territorio como el instrumento para dar cohesión a las diferentes políticas que confluyen en un ámbito físico específico. Esta confluencia es lo que trata de ordenar el respectivo instrumento de ordenación del territorio, pero sin que se atisbe una ordenación superior que las vincule. Esto nos lleva a indicar que esta determinación de superioridad en el plano aplicativo se mantiene en los respectivos instrumentos que puedan asumirse en virtud de la legislación sectorial que tenga incidencia en el ámbito territorial.

Esta consideración remite, por tanto, a que los criterios de ordenación en el plano aplicativo no pueden establecerse con carácter general y único, sino que dependerán de la respectiva competencia y la posición que la misma tenga en el ámbito y en la proyección territorial. Esta determinación nos permite, a su vez, indicar que algunas normas sectoriales con incidencia territorial se limitan a establecer principios generales que deben ser cumplidos o asumidos por el conjunto de los operadores jurídicos y que, por tanto, reenvían al ámbito aplicativo la concreción de los objetivos fijados. En otros casos, las normas sectoriales tratan de incluir una determinación específica que se impone a las normativas sectoriales de carácter territorial menos amplio que el propio Estado. Se trata, por tanto, de dos planos de ejecución diferenciados. Uno, el de los



principios que deben ser cumplidos por los órganos territoriales en su respectivo ámbito; y, otro, el que se plasma en un instrumento jurídico y de planificación que debe ser respetado por la Comunidad Autónoma referida.

En todo caso, lo que queda claro es que este plano de superioridad principal o de instrumentos concretos de planificación y ordenación no es un esquema único, sino que está en función del respectivo ámbito con repercusión territorial al que nos refiramos.

1.2. El procedimiento de aprobación

La regulación legal de la LMS no establece un procedimiento cerrado y completo de la forma de aprobar y, sobre todo, de tramitar el instrumento de planificación que corresponde a la AGE. Si contiene, sin embargo, algunas determinaciones específicas que pasamos a señalar.

1.2.1. Indeterminación inicial

No existe, como decíamos, una determinación expresa sobre la forma de tramitación del instrumento de planificación y, en concreto, si resulta aplicable el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es realmente difícil hacer un pronunciamiento definitivo en relación con la naturaleza del instrumento de planificación porque es su contenido el que, finalmente, va a determinar su verdadera naturaleza. No obstante lo anterior, nuestra opción —como se indica en otro lugar— es la de considerar que se trata de un instrumento de ordenación general que tiene la naturaleza de disposición de carácter general, pero que, materialmente, no es incardinable en el ámbito reglamentario y que, por tanto, no precisa del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general salvo en aquellos trámites que expresamente prevé la LMS que, obviamente, no pueden ser eludidos y que se configuran como un instrumento central de la propia eficacia del instrumento de participación.

En todo caso, debe recordarse que el artículo 1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), establece el derecho de todos a «... b) A participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas...», determinación que tenemos que vincular al artículo 2 de la misma ley cuando trata de definir el concepto de información ambiental y, al respecto, señala que «... c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan



afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos...»¹⁰.

Más allá de que el concepto medioambiental es más reducido u opera en otro plano que el de la ordenación del territorio, es difícil, no obstante, no encontrar la vinculación entre ambos supuestos, lo que nos lleva a vincular, igualmente, los derechos de los ciudadanos en la elaboración de los mismos.

1.2.2. Trámites preceptivos

No obstante, lo que sí es claro es que se impone una determinación específica para su tramitación que consiste en la necesidad de obtener informes del Consejo Asesor de Transportes y Movilidad Sostenible, del Foro territorial de Movilidad Sostenible y del Consejo Superior de Movilidad Sostenible. Al no indicarse nada concreto, en este punto, habrá que entender que se aplica la regla general, esto es, que se trata de un informe preceptivo pero que su contenido no es vinculante.

Los tres órganos colegiados señalados forman parte del denominado Sistema General de Movilidad Sostenible, regulado en los artículos 6 y concordantes de la LMS.

1.2.3. Aprobación

Finalmente, lo que sí hace la LMS es señalar que la competencia para la aprobación corresponde al Consejo de ministros previo informe de la Comisión delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Llegados a este punto surge —como hemos anticipado— la cuestión relativa a la naturaleza del instrumento de planificación al que nos venimos refiriendo. Parece claro que estamos ante una disposición de carácter general que produce efectos en tanto no es sustituido o modificado mediante un instrumento de igual rango y que está pensado para aplicarse al conjunto de las relaciones jurídicas que se producen desde su establecimiento. Su condición de disposición de carácter general parece así clara, aunque es cierto que no se trata de un regla-

10. El ámbito subjetivo viene determinado por el apartado 4.1.b) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que incluye en el concepto de autoridad pública sobre la que recaen los derechos de información y participación pública a «... b) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales...». Sobre la norma, por todos, CASADO CASADO, L., «El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 53, 2019, pp. 90-157.



mento convencional sino de un instrumento de alcance general que carece de esta condición de reglamento.

1.2.4. *Determinaciones materiales de carácter imperativo*

Señala el apartado 8 del artículo 22 de la LMS que «...El plazo máximo de vigencia del IPEEM será de diez años. Cada cinco años se realizará un seguimiento de la consecución de los objetivos y la correspondiente revisión de sus determinaciones».

El precepto contiene, por tanto, una doble determinación. De un lado, el plazo máximo de vigencia que no puede exceder de diez años, transcurridos los cuales pierde su vigencia. Es cierto que la formulación taxativa del precepto nos lleva a considerar que tampoco puede tener una duración inferior porque una interpretación literal no avala esta posición. De otro, se fija la obligación de la revisión de las determinaciones cada cinco años sin precisar el alcance o la obligatoriedad de la modificación, sino únicamente la de efectuar cada cinco años las operaciones de adveración del cumplimiento de los requisitos.

1.2.5. *Posición ordinamental en relación con la planificación de las infraestructuras del transporte*

Se refiere a esta cuestión el apartado 9 del mismo artículo 22 cuando señala que «...9. Los instrumentos de planificación de infraestructuras y transportes de ámbito estatal previstos en la normativa sectorial en materia de infraestructuras de transporte que se aprueben desde la entrada en vigor de esta ley deberán ser coherentes con el IPEEM y adecuarse a las condiciones que en él se establezcan...». Como anteriormente anticipábamos, la idea de la conexión de las políticas de movilidad y de transporte vinculan diferentes aspectos y estructuras de la LMS. Es cierto, sin embargo, que esta conexión se ubica en el plano principal y tiene —como, también, venimos indicado— una concreción jurídica diferenciada y peculiar. Probablemente por esto el legislador (no en el plano jurídico) utiliza expresiones que tienen un contenido difuso como la de ser coherentes o tener en cuenta las diferentes realidades.

Es realmente curioso ver que el legislador ha huido de categorías jurídicas que podrían denotar la relación entre el IPEEM y los demás instrumentos de planificación de carácter sectorial, y opta por una referencia a que las previsiones entre este instrumento y la normativa sectorial de infraestructuras del transporte deben ser coherentes, expresión que muestra el deseo del legislador de que respondan o apliquen principios comunes por la vía de encargar al IPEEM la fijación, pero sin resolver el marco relacional entre ambos ni una vinculación estricta en la que, realmente, se fijen criterios de superioridad en la ordenación, sino únicamente de vinculación y coherencia que, claro está, son conceptos



diferentes y que denotan la voluntad del legislador de permitir un amplio margen de maniobra en la actuación de la legislación sectorial.

Esto nos permite indicar que estamos ante un deseo de que la planificación de la movilidad y la del transporte vayan coordinadas, pero esta coordinación ha quedado en la invocación al principio de coherencia entre ambas, sin que pueda determinarse la prioridad o la preferencia, en el plano interpretativo, de los diferentes instrumentos que conviven en un mismo ámbito.

2. LA PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE TRANSPORTES EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La incidencia en el ámbito territorial (no de la AGE) la hace el artículo 23 LMS con una cierta complejidad en la utilización de los verbos que componen la formulación legal del artículo. En concreto, el precepto atribuye a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de su competencia, aprobar, desarrollar e implementar instrumentos de planificación en materia de planificación de transportes y movilidad, aunque es cierto, como hemos visto, que la propia LMS contiene una referencia a la actuación del Estado en el ámbito de la planificación de la movilidad sostenible que, a su vez, tiene que estar en consonancia con la política de transportes.

La perspectiva que proyecta el artículo 23 de la LMS es, por tanto, compleja porque realmente lo que plantea es una habilitación para desarrollar e implementar los instrumentos de planificación que se correspondan con su competencia una vez, claro está, que estén aprobados.

La relación con la planificación general se escinde en función de la actitud de las Comunidades Autónomas. Si las Comunidades Autónomas han decidido la asunción voluntaria de los objetivos y estrategias del DOMOS, su planificación debe estar en consonancia con el propio DOMOS. Si, por el contrario, la respectiva Comunidad Autónoma no ha asumido el DOMOS de forma voluntaria, los objetivos y el contenido de su planificación son libres y no necesitan estar coordinados con aquel instrumento de planificación.

El sometimiento voluntario a la planificación de la AGE es un mecanismo que no tiene muchos precedentes en la organización administrativa y el funcionamiento y la actividad del mismo orden, pero es evidente que se trata de una forma de colaboración interadministrativa que deriva de un sometimiento voluntario y que marca —con el mismo carácter voluntario— los límites en los que somete a su regulación una Comunidad Autónoma. Estamos, por tanto, ante la limitación de la capacidad regulatoria y de planificación derivada de la suscripción de una obligación convencional que, en gran medida, es una obligación en blanco porque supone la asunción del DOMOS con el contenido que, en cada momento, tenga el citado instrumento de planificación.



Lo que es claro es que el sometimiento al DOMOS es, igualmente, una decisión voluntaria y que, por tanto, será el instrumento de vinculación —el carácter obligatorio— el que determine la extensión del sometimiento o, incluso, la posibilidad de desvincularse y las condiciones de tal circunstancia.

Este esquema proyecta un sistema de vertebración territorial ciertamente limitado en su configuración final porque depende de la adhesión al sistema DOMOS como elemento de planificación estatal, pero, también, se asuma dicha vinculación o no, con el diseño de las políticas de transporte en consonancia con el IPPEM.

Se trata de dos caminos diferenciados, con un mismo objetivo como es la vinculación de la política de transportes y la de movilidad sostenible pero cuyo resultado final es incierto por la propia distribución de competencias entre las diferentes Administraciones Públicas y la asimetría del sistema a la que nos venimos refiriendo.

3. LA PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES

El tercero de los niveles de actuación de las Administraciones Públicas es, probablemente, en sentido inverso, el de mayor presencia y actualidad porque es el que representa las políticas de mayor proximidad y, por tanto, el que establece el marco más próximo de actuación. Nos referimos, claro está, al ámbito de la Administración local.

Los instrumentos de planificación en el ámbito local han sido considerados de una forma diferencial en función del número de habitantes, lo que, por otro lado, constituye una técnica muy frecuente en la ordenación del régimen local. Conforme a esta idea:

3.1. Necesidad de planificación para los Ayuntamientos entre 20.000 y 50.000 habitantes

El artículo 24 de la LMS establece para los municipios de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000 de la obligación de dotarse de un plan de movilidad sostenible de carácter simplificado que deberá ser revisado, al menos, cada seis años o, en todo caso, cuando la legislación de la respectiva Comunidad Autónoma así lo establezca.

Este mensaje directo resulta algo oculto en la redacción literal del artículo 24, que introduce el artículo con una determinación temporal más propia de una disposición transitoria, que lleva a cifrar la obligación en el plazo de un año, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, del cambio climático y Transición Energética. Conviene recordar, en este punto, que el artículo 14 de la citada Ley establece la obligación del conjunto de Administraciones Territoriales de adoptar medidas para alcanzar, en 2050, un parque



de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO₂. Lo característico de esta obligación es que remite al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima la fijación de los objetivos de penetración de vehículos matriculados según las diferentes categorías.

Por tanto, la interpretación más racional del precepto —artículo 24— es que la obligación existe y que el lapso temporal para su cumplimiento es de un año. En todo caso este plan debe respetar las determinaciones que provienen de la Ley de cambio climático.

En todo caso, la normativa de desarrollo es la que tiene que determinar el contenido real de la versión simplificada del plan de movilidad sostenible.

3.2. Planificación adicional

En el marco de la exigencia a la que nos acabamos de referir, el apartado 2 del artículo 24 completa las determinaciones indicando que las Comunidades Autónomas podrán «recomendar o exigir» a las entidades locales que no están incluidas en el apartado anterior y las entidades supramunicipales con competencias en materia de planificación del territorio, urbanismo, transportes o movilidad, y agrupaciones de municipios.

Cuando un municipio quede integrado en el ámbito de una entidad supramunicipal obligada a tener un plan de movilidad sostenible, esta obligación sustituirá el requerimiento específico del apartado 1 analizado en el apartado anterior.

El precepto contiene, sin duda, una enorme complejidad. Su ámbito de actuación o de aplicación natural son las entidades locales que no están previstas en el apartado anterior (art. 24.1 LMS) y, adicionalmente, a las entidades supramunicipales siempre que ostenten competencia en planificación del territorio, urbanismo, transporte o movilidad; y, finalmente, las agrupaciones de municipios.

Más allá de la determinación relativa al ámbito subjetivo, cabe indicar que la competencia que se atribuye a las Comunidades Autónomas no es uniforme, sino que será su propia legislación la que determine el propio ámbito de actuación de aquellas, lo que puede llevar —según el tenor literal del artículo 24— a recomendar o a exigir que los incluidos en el ámbito de aplicación del precepto asuman determinaciones e instrumentos concretos sobre la planificación de la movilidad.

El panorama presenta así una configuración asimétrica que no permite una visualización general del régimen de planes sino la remisión a lo que indiquen, en cada caso, las respectivas normativas de las Comunidades Autónomas.



3.3. El contenido material

El apartado 3 del artículo 24 contiene una doble referencia para intentar nuclear el contenido de la planificación. En este punto, se admite un contenido potestativo en relación con la aplicación de las directrices metodológicas previstas en el artículo 18 de la LMS. Al lado de esto, se establece un contenido obligatorio que incluye, de forma necesaria, las medidas de ordenación de la distribución urbana de mercancías cooperando con otros municipios colindantes para el establecimiento de criterios homogéneos.

3.4. Actualización

El apartado 4 del artículo 24 determina que cada tres años las entidades territoriales obligadas, según el esquema que hemos detallado en los apartados anteriores, a elaborar y aprobar un plan de movilidad sostenible deben, a su vez, elaborar un informe de seguimiento sobre el nivel de implantación de las actuaciones y la evaluación de las medidas del referido plan.

3.5. Consideración de conjunto

La vinculación de la planificación de la movilidad sostenible a la Administración Local es, ciertamente, un elemento nuclear de la funcionalidad final de las prescripciones y los principios que inspiran la propia LMS. Su vinculación y la proyección se ha centrado en los municipios y —de referencia— en las entidades supramunicipales. Este esquema no parece disfuncional, aunque sí podemos indicar la conveniencia de que se hubiera proyectado sobre el conjunto de Administraciones que pueden tener competencias en materia de infraestructuras ligadas al transporte y de ordenación o gestión de servicios territoriales limitados en el ámbito territorial correspondiente. En este punto sería bueno saber qué papel (a lo mejor ninguno) piensa el legislador que le corresponde a las Diputaciones Provinciales, con carácter general, y los cabildos, en particular en el ámbito de la ordenación de las Islas teniendo en cuenta que la posibilidad incluirlas en el ámbito de la supramunicipalidad resulta a todas luces insuficiente.

4. EL REGISTRO DE PLANES

El artículo 13 de la LMS crea el Espacio de datos integrados de Movilidad (EDIM) como un instrumento digital del Sistema General de Movilidad sostenible bajo la dirección del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Se trata, según el propio artículo, de que «...Con él se trata de garantizar la disponibilidad para todas las Administraciones y, en las condiciones que se establezca reglamentariamente, para los gestores y profesionales de la movilidad y transportes, la comunidad investigadora y la ciudadanía, de la información relativa a la movilidad, generada a partir de los datos proporcionados por las Administra-



ciones públicas, los operadores de transporte y los gestores de infraestructura, entre otros. Dichos datos deberán seguir las especificaciones técnicas indicadas desde la Dirección General del Dato, integrada dentro de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial...».

El precepto, que es objeto de atención en el Capítulo 2 de la presente obra al que nos remitimos, trata de establecer un marco integrado de datos que tiene por destinatario al conjunto de las Administraciones Públicas y los gestores y profesionales de la movilidad y transporte, la comunidad investigadora y la ciudadanía. Es evidente, por la propia configuración del sistema, que trata de ponerse al servicio de un conjunto de agentes y debe indicarse que su configuración excluye los datos de carácter personal o, al menos, que remite a la ley que regula la utilización de los mismos. La creación del Espacio de datos integrados responde a una necesidad evidente de intercambio de información entre Administraciones Públicas y agentes que se ha hecho explícita, con carácter general, en el marco relacional del Estado descentralizado en el que la gestión y la ordenación de una política concreta corresponde a diferentes agentes.

Pues bien, lo que hace en este punto el apartado 5 del artículo 24 de la LMS es incluir un contenido obligatorio del EDIM que, necesariamente, tiene que incluir un registro de planes de movilidad y la publicidad de los elementos y parámetros más relevantes de los mismos. Estos últimos serán los que se acuerden en el Foro Territorial de Movilidad Sostenible.

De la redacción literal del precepto podemos indicar que contiene una referencia directa a la utilización por el conjunto de las Administraciones Públicas que podría identificarse con la idea de que el acceso o la utilización del Espacio tiene, para aquellas, la vinculación máxima en función de la ordenación de los propios datos y del sistema diseñado. Frente a esto, existe una delimitación, en vía reglamentaria, para el resto de los usuarios. Esta remisión reglamentaria sirve, sin embargo, para identificar el conjunto de beneficiarios potenciales, aunque la condición de beneficiario implique diferentes niveles de acceso a los datos.

II. LA PLANIFICACIÓN ESPECÍFICA EN FUNCIÓN DE CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES

Incluimos en este apartado los planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad (art. 25) y los planes de movilidad sostenible al trabajo, que son dos modalidades específicas de planes de movilidad caracterizadas por su funcionalidad y no por su consideración geográfica o territorial. La justificación última de esta está vinculada a la mayor intensidad real de la consecuencia, esto es, de la potencial afección a la movilidad como consecuencia de la situación geográfica que identificamos con los grandes centros de actividad o con la actividad laboral que, potencialmente, introduce una referencia acumulativa de per-



sonas que tienen la necesidad de acudir a un mismo lugar en condiciones de tiempo y lugar que, normalmente, son comunes.

Analicemos por separado ambas cuestiones, no sin antes señalar que se trata de conceptos que inciden notablemente en el ámbito de la movilidad (qué duda cabe) pero que no siempre encuentran un reflejo directo en la ordenación del territorio, ni siquiera en el urbanismo. A partir de esta constatación, la vinculación desde el concepto movilidad de estas dos realidades substantivas es una operación compleja que exige el acuerdo de voluntades en el cumplimiento de un objetivo único, lo que no resulta ciertamente sencillo. Pero, más allá de esta consideración, lo que nos corresponde es analizar la regulación que se ha establecido en la propia LMS.

1. PLANES DE MOVILIDAD SOSTENIBLE PARA GRANDES CENTROS DE ACTIVIDAD

El concepto de gran centro de actividad responde a la potencial concentración en un mismo punto, de personas que tienen una necesidad común de utilizar medios diferentes. Se trata de un concepto con identidad propia que no necesariamente se compagina con un instrumento de planeamiento o de ordenación territorial y que, por tanto, puede o no tener encaje en los mismos.

Se trata, claro está, de un concepto fácil de visualizar y de conceptualizar pero que exige una precisión que, como inmediatamente, se verá, el legislador no ha querido realizar, sino que se ha limitado a utilizar el concepto y a llamar a que sean los órganos administrativos los que establezcan esta referencia.

1.1. Posición ordinamental

Su regulación se encuentra en el artículo 25 de la LMS, que atribuye conjuntamente a los Ministerios de Transportes y Movilidad Sostenible y de Trabajo y Economía Social, previo informe del Foro Territorial de Movilidad Sostenible¹¹, la competencia para establecer los criterios que identifiquen los grandes centros de actividad a los que se impone la obligación de disponer de planes de movilidad sostenible y los hitos cuantificables que estos deben alcanzar.

Esto nos permite indicar, por tanto, que no existe un concepto predeterminado ni en su concepción ni en sus límites, sino una mera habilitación para que

11. En relación con el Foro, el artículo 8 de la LMS señala que: «...1. Se crea, como órgano de cooperación regulado por el artículo 145 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el Foro Territorial de Movilidad Sostenible, destinado a la gobernanza del Sistema General de Movilidad Sostenible.2. El Foro Territorial de Movilidad Sostenible tiene como finalidad una cooperación eficaz y coherente de la Administración General del Estado, de las comunidades y ciudades autónomas, y de las Administraciones locales en materia de transporte y movilidad...».

El Foro es objeto de estudio en el Capítulo 2 de la presente obra, al que nos remitimos.



sean dos departamentos ministeriales (Transportes y Movilidad Sostenible y Trabajo y Economía Social) los que establezcan los criterios que delimiten este concepto y los hitos, de carácter cuantificable, que habiliten el reconocimiento de esta condición.

En relación con los citados hitos se añade que «...Tales criterios serán de aplicación supletoria a los dispuestos, al efecto, por la administración competente en materia de transportes y movilidad o por la ordenación urbanística de cada municipio, de conformidad a la legislación de cada Comunidad Autónoma...»¹².

Este esquema es, de nuevo, cuando menos, confuso. Los criterios y los hitos se configuran como una determinación de carácter supletorio respecto de un

12. Esta cuestión se ha planteado en el ámbito constitucional al hilo de la interpretación del artículo 149.3 de la CE. Esta cláusula no constituye un título competencial que habilite al Estado para dictar normas con carácter supletorio en materias que sean de competencia exclusiva autonómica. Así lo ha reiterado el Tribunal Constitucional en la sentencia 147/1991, de 4 de julio, que declaró que «el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria, en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de supletoriedad para dictar tales normas» (FJ 6). Esta doctrina ha sido confirmada en sentencias posteriores, como la 118/1996, de 27 de junio, y la 61/1997, de 20 de marzo.

El Tribunal ha precisado que la supletoriedad debe ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico mediante las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no impuesta directamente por el legislador estatal. Por tanto, la supletoriedad no puede ser utilizada como un título para dictar normas que colmen sin más la falta de regulación autonómica, sino que debe responder a la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho (STC 118/1996, FJ 6 y 7; STC 61/1997, FJ 12).

En el ámbito del urbanismo, materia de competencia exclusiva autonómica, el Tribunal ha declarado que el Estado no puede dictar normas supletorias con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas, pues ello supondría una vulneración del orden constitucional de competencias (STC 61/1997, FJ 12 c). En la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, el Tribunal analizó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR 2008) y declaró inconstitucionales aquellas disposiciones calificadas como de «aplicación supletoria» que regulaban materias propias de la competencia autonómica, por carecer el Estado de título competencial para ello. En particular, se declaró inconstitucional el apartado tercero de la Disposición final única del TRLR 2008, que calificaba como normas de aplicación supletoria a ciertas disposiciones estatales en materia de urbanismo, y se extendió la nulidad a las disposiciones por ella concernidas (FJ 12).

Asimismo, en la sentencia 79/2024, de 21 de mayo, el Tribunal Constitucional reiteró que el artículo 149.3 no es una norma competencial y no puede considerarse como una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado. Por ello, las normas que el Estado dictase con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas, en materias que sean de la exclusiva competencia de estas, estarían viciadas de incompetencia (FJ 2). En este caso, el Tribunal analizó la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, y declaró inconstitucionales aquellos preceptos que pretendían regular con carácter supletorio materias de competencia autonómica exclusiva, confirmando la doctrina sobre la limitación del ejercicio de la supletoriedad.



bloque de fuentes: de un lado, lo previsto en materia de movilidad por la Administración competente, lo que remite, a su vez, a lo previsto en el artículo 24. Esto nos permite indicar que estos planes no pueden contener estipulaciones contrarias a la planificación territorial de la movilidad, pero pueden completarla cuando aquella no contenga determinaciones específicas en relación con los grandes centros de actividad. Esta precisión y determinación se lleva, en otro punto del propio artículo, a señalar que «... Estos planes de movilidad sostenible deberán tener en cuenta otros instrumentos de planificación de movilidad que puedan ser concurrentes y, en todo caso, estar coordinados, en su caso, con los planes de movilidad sostenible al trabajo a los que se refiere el artículo 26...».

La disposición anterior trata, por tanto, de intentar ubicar la planificación específica de los grandes centros de actividad con la movilidad y los instrumentos de planificación de la misma a la que nos hemos referido anteriormente.

Por otro lado, se establece la vinculación alternativa a los contenidos sustantivos o materiales que puedan encontrarse en los instrumentos de ordenación urbanística de cada municipio, todo ello, de conformidad con la legislación de la respectiva Comunidad Autónoma.

Situados en este plano, cabe decir que la planificación específica a la que nos referimos tiene un hueco ciertamente complejo porque linda con un doble ordenamiento: el de la movilidad, que, como se ha visto, tiene a su vez escisiones diferenciales entre la normativa estatal, la autonómica, la vinculante y la adherida; y el de la ordenación urbanística y territorial. Este esquema se articula en la LMS bajo la referencia a un régimen dual —gramaticalmente vinculado a una conjunción copulativa como es «o»— que, desde la perspectiva jurídica que aquí analizamos, supone literalmente que solo podrá aplicarse la planificación referida a los grandes centros de actividad cuando su contenido material no colisione con la planificación de movilidad, que es una planificación específica y con contenido homogéneo, o con las determinaciones materiales sobre movilidad que se contengan en los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística.

Desde una consideración estrictamente jurídica, podemos indicar que la posición ordinamental referida a los «grandes centros de actividad» se presenta como una determinación nada sencilla de encajar en las categorías jurídicas convencionales y, en concreto, en el principio de jerarquía normativa. Se trata de establecer una superestructura —la de movilidad y la de ordenación urbanística— que opera acumulativamente como límite a la capacidad de establecer las determinaciones sobre los grandes centros de actividad. Pero, conscientes de la dificultad de este concepto, se señala, seguidamente, que su configuración y su virtualidad solo opera con carácter supletorio y en defecto de una determinación de carácter territorial o urbanístico que, cuando existe, podrá tener, por tanto, el alcance y la consideración que se considere en la norma que lo establezca.



1.2. El concepto propiamente dicho y el alcance de su materia

Más allá de las consideraciones generales sobre la posición ordinal de la planificación sobre grandes centros de actividad a la que nos acabamos de referir, no obstante las dificultades para vislumbrar su contenido material compatible con los esquemas generales de movilidad y de ordenación del territorio, podemos analizar los aspectos relativos a la regulación de la cuestión que acaba de indicarse.

En la determinación de este concepto —grandes centros de actividad— se añade que:

«...Para la fijación de los criterios se podrán tener en cuenta, al menos: la superficie del centro de actividad, el número de empresas y personas trabajadoras afectadas por turno de trabajo o afluencia de visitantes y usuarios y la movilidad en días y horas punta y fechas determinadas...».

Al lado de estos criterios materiales se añade, desde una perspectiva competencial, que:

«...Será la administración competente en materia de transporte y movilidad la que identifique los grandes centros de actividad en su territorio, considerando para ello los criterios anteriores, así como el agregado de las actividades existentes a efectos de determinación de la obligación de disponer de planes de movilidad sostenible. Asimismo, podrá establecer una relación de otros grandes centros de actividad que también deban, o a los que se recomiende, disponer de un plan de movilidad sostenible...».

Este precepto nos permite indicar que la posición de la Administración con competencia en materia de movilidad sostenible es la que debe determinar la existencia de grandes centros de actividad en su territorio. A partir de ahí es donde se aplica el margen de actuación que tiene que moverse en no encontrar contradicción con los instrumentos de movilidad ni los de ordenación del territorio.

1.3. Conocimiento público de los criterios

Se refiere a esta cuestión el apartado 2 del artículo 25 de la LMS cuando señala que: «...2. Una vez fijados los criterios anteriores, estos serán publicados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible...». Esta publicación responde, por tanto, a una función didáctica de carácter general y a una pretensión supletoria allí donde el concepto —materialmente hablando— y, al margen de la interdicción de la igualdad terminológica, ocupe esta posición.

La consecuencia de dicha publicación no es únicamente el conocimiento general sino, también, el inicio de la obligación del Centro de Actividad de aprobar el Plan de movilidad sostenible de carácter específico y conforme a los cri-



terios y determinaciones materiales. Este plan debe revisarse, al menos, cada cinco años y designar un gestor de movilidad del centro de actividad.

Adicionalmente, y sin que se prevea el régimen jurídico de la medida en cuestión, se añade en el apartado 3 que: «...Los grandes centros de actividad deberán remitir el plan aprobado a la entidad local en cuyo ámbito territorial se ubique el centro...».

Desde una perspectiva más específica y en línea con el esquema que hemos analizado en relación con el resto de los instrumentos de planificación, se añade que: «...El EDIM al que se refiere el artículo 13 incluirá un registro de planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad y los parámetros e indicadores más relevantes de los mismos, según se acuerde en el marco del Foro Territorial de Movilidad Sostenible...».

2. PLANES DE MOVILIDAD SOSTENIBLE AL TRABAJO

Otra determinación específica es la prevista en el artículo 26 de la LMS, que se refiere a la movilidad sostenible al trabajo. Debemos, por tanto, aprovechar el contenido de las consideraciones que se han hecho en el apartado anterior, sin perjuicio de las específicas en razón al bien jurídico protegido, que tiene un carácter diferencial.

El régimen jurídico de esta planificación podemos resumirlo en la forma siguiente:

2.1. Contenido obligatorio

Se trata, desde una perspectiva subjetiva, de una obligación que afecta únicamente a las empresas y entidades del sector público —en referencia al artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹³. Asimismo, podrá ser de aplicación a otras entidades pertenecientes al sector público si así lo establece la Administración competente en materia de transporte y movilidad en el ámbito territorial correspondiente.

La obligación, desde una perspectiva material, alcanza a disponer de planes de movilidad sostenible al trabajo para aquellos centros de trabajo con más de 200 personas trabajadoras o 100 por turno cuyo centro de trabajo habitual sea dicho centro de actividad.

13. Dicha obligación será aplicable también a las entidades pertenecientes al sector público estatal de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para aquellos centros de trabajo con más de 200 personas trabajadoras o 100 por turno. Asimismo, podrá ser de aplicación a otras entidades pertenecientes al sector público si así lo establece la Administración competente en materia de transporte y movilidad en el ámbito territorial correspondiente.



Esta obligación, tras la reforma del Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por la que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, se debe cumplir en el plazo de doce meses.

2.2. Contenido sustantivo

Es el apartado 3 del artículo 26 el que se refiere a esta cuestión y, realmente, podemos indicar que lo hace de una forma abierta, teniendo en cuenta que las medidas que se incluyen en el apartado en cuestión, cuando se refiere a las soluciones de movilidad sostenible, enuncia una serie de ellas a modo de ejemplo. Entre las mismas incluye el impulso de la movilidad activa, el transporte colectivo, la movilidad de bajas emisiones, soluciones de movilidad tanto compartida como colaborativa, soluciones para facilitar el uso y recarga de vehículos cero emisiones, el teletrabajo en los casos en los que sea posible, entre otros, de acuerdo con el principio de jerarquía al que se refiere el artículo 28¹⁴.

Asimismo, se incluirán medidas relativas a la mejora de la seguridad vial y prevención de accidentes en los desplazamientos al centro de trabajo, por lo que se fomentará la formación en ambas vertientes.

En este marco habilitante se establece una disposición según la cual deben tenerse en cuenta las personas trabajadoras del centro, pero, también, los visi-

14. El artículo 28 al que se remite señala que:

«... 1. Con el fin de dar cumplimiento a los principios rectores de la movilidad y atendiendo a los efectos sobre el medioambiente y la salud, las distintas administraciones públicas velarán, dentro de sus propias competencias, por incentivar y promover los esquemas de movilidad basados en la intermodalidad y los medios y modos de movilidad más sostenibles y saludables en los entornos urbanos y metropolitanos, así como los que reduzcan la ocupación del espacio público. En concreto, tratará de favorecerse, en el orden siguiente:

a) La movilidad activa, primando especialmente la movilidad a pie, la movilidad de las personas con discapacidad o movilidad reducida que transitan por las zonas peatonales en aparatos autorizados, así como la movilidad en bicicleta o ciclo.

b) El transporte público colectivo.

c) Los esquemas de movilidad de alta ocupación que supongan un beneficio en términos de reducción de externalidades, ocupación del espacio público u otros.

d) En relación con el vehículo privado, deberán primarse en todo caso, las tecnologías que supongan menores emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, así como los vehículos que supongan menor ocupación del espacio público y los servicios de movilidad colaborativa.

La prelación anterior se entenderá sin perjuicio de salvaguardar la movilidad de personas con discapacidad o movilidad reducida.

2. En relación con el transporte urbano de mercancías, las administraciones públicas velarán, en el ámbito de sus competencias, por incentivar la reducción de externalidades negativas, potenciando los vehículos cero emisiones, la ciclo logística y las soluciones de optimización de los repartos a través de nuevos modelos de distribución de mercancías, facilitando el acceso a vehículos motorizados cero emisiones o menos contaminantes acorde a la oferta tecnológica existente por tipo y dimensiones de vehículo industrial, o no motorizados como la ciclo logística u otros medios eficientes...».



tantes, proveedores y cualquier persona que requiera acceder al centro de trabajo.

Para su elaboración, deberán tener en cuenta el plan de movilidad sostenible de la entidad local en cuyo ámbito territorial se ubique el centro, así como, en su caso, los instrumentos de regulación de la movilidad aprobados por la Administración competente en materia de transportes y movilidad.

Además, en relación con los centros de trabajo de alta ocupación, que son aquellos que cuentan con más de 1.000 personas trabajadoras situados en municipios o áreas metropolitanas de más de 500.000 habitantes, las entidades públicas y privadas deberán incluir medidas que permitan reducir la movilidad de las personas trabajadoras en las horas punta o durante la jornada laboral y promover el uso de medios de transporte de bajas o cero emisiones y de servicios de movilidad colaborativa, así como impulsar la movilidad activa, incluyendo herramientas para facilitar la recarga pública o privada de este tipo de medios de transporte.

En los centros de trabajo anteriores, las Administraciones competentes en materia de transportes y movilidad velarán por la inclusión de dichas medidas.

En caso de que coincidan en el mismo lugar varios centros de trabajo a los que se refiere el apartado 1, se promoverán los oportunos mecanismos de coordinación entre ellos para el intercambio de información y la puesta en marcha de soluciones de movilidad sostenible.

2.3. Los planes podrán contemplar la compensación de la huella de carbono para aquella movilidad emisora de gases de efecto invernadero sobre la que no se haya podido actuar

En España existe el Registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de CO₂ del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), que permite a las organizaciones calcular, reducir y compensar con trazabilidad. Su regulación arranca de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, y su concreción regulatoria se produce con la publicación del Real Decreto 214/2025, que crea el Registro y establece su objetivo, estructura y funcionamiento.

Con carácter general podemos señalar que:

- El Registro incluye proyectos forestales nacionales con los que se puede compensar la huella, y recoge oficialmente los esfuerzos de las organizaciones.



- La inscripción es voluntaria en general, pero el sector público administrativo estatal estará obligado a inscribir anualmente su huella con un plan de reducción a partir de 2026.

La compensación de la huella de carbono es el proceso por el que una persona, empresa o institución «equilibra» las emisiones de gases de efecto invernadero que no puede evitar, financiando proyectos que reducen, evitan o absorben una cantidad equivalente de emisiones en otro lugar¹⁵.

2.4. Operatividad y funcionalidad de los planes

Señala el apartado 2 del artículo 26 que «...Los planes de movilidad sostenible al trabajo deberán ser objeto de un seguimiento que permita evaluar el nivel de implantación de las actuaciones y medidas recogidas en el plan. En todo caso, y sin perjuicio de otras actuaciones, en el plazo de dos años desde su aprobación, las entidades públicas y empresas deberán elaborar un informe de seguimiento sobre el nivel de implantación de las actuaciones y medidas del plan, que se repetirá cada dos años de vigencia del plan...».

Desde una perspectiva sustantiva se añade que «...Los planes de movilidad sostenible al trabajo serán objeto de negociación con la representación legal de

15. En la práctica, se calcula primero la huella (en toneladas de CO₂ equivalente) y después se adquieren créditos o se aportan fondos a proyectos climáticos (reforestación, energías renovables, eficiencia energética, etc.) que certifican que han reducido o absorbido ese mismo volumen de emisiones, de modo que el balance neto pase a considerarse neutral o reducido.

Algunos ejemplos habituales de proyectos de compensación de carbono son los siguientes:

- Proyectos basados en la naturaleza.
 - Reforestación y forestación: plantación de árboles en zonas degradadas o donde antes no había bosque, para aumentar el carbono almacenado en biomasa y suelos.
 - Conservación de bosques (p. ej. proyectos tipo REDD+): evitar la deforestación y la degradación forestal que liberarían grandes cantidades de CO₂.
 - Agricultura regenerativa: prácticas que mejoran el suelo (cubiertas vegetales, no laboreo, rotación de cultivos) para aumentar el carbono secuestrado en el terreno.
- Restauración de humedales, manglares o praderas marinas (como posidonia): estos ecosistemas almacenan mucho carbono y, al recuperarlos, se incrementa ese «sumidero».
- Proyectos tecnológicos y energéticos.
 - Energías renovables: parques eólicos, plantas solares o pequeñas hidroeléctricas que sustituyen generación con combustibles fósiles.
 - Eficiencia energética: mejora de calderas, iluminación, aislamiento de edificios o procesos industriales que reducen el consumo de energía por unidad de servicio.
 - Aprovechamiento de biogás y biomasa: capturar biogás en vertederos o en explotaciones ganaderas y usarlo como energía, evitando emisiones de metano; uso sostenible de biomasa en sustitución de combustibles fósiles.

Gestión y tratamiento de residuos: proyectos que reducen emisiones en vertederos (por ejemplo, capturando y aprovechando el gas de vertedero) o mejoran el reciclaje para evitar emisiones asociadas a la producción de materiales vírgenes.



las personas trabajadoras. A estos efectos, para la consideración de centro de trabajo será de aplicación la definición contenida en el artículo 1.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre...»¹⁶.

Reglamentariamente se podrá establecer la figura de gestor de movilidad para los centros de trabajo referidos en este artículo.

2.5. Medidas de ejecución

A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, las entidades públicas y empresas podrán ofrecer a sus empleados tarjetas de transporte tramitadas a través de una empresa emisora de vales de transporte en los términos previstos en el artículo 42.3.e) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio y del artículo 46 bis del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007 y normativa foral concordante.

En punto a su inserción regulatoria, el apartado 9 del precepto incide en la técnica a la que nos referíamos en el apartado anterior, esto es, a la conformación como un instrumento con valor supletorio solo para el caso que «...la Administración competente en materia de transportes y movilidad o por la ordenación urbanística de cada municipio, de conformidad a la legislación de cada comunidad autónoma...», no hubiera establecido una determinación materialmente coincidente.

Hemos de insistir en el concepto de materialidad porque lo más razonable es considerar que las determinaciones nominales y terminológicas no sean coincidentes en todos los casos y, por tanto, la vinculación obligacional responderá a un criterio material, esto es, si en la regulación autonómica o urbanísticas se contienen —cualquiera que sea la denominación— prescripciones en relación con la movilidad en los puestos de trabajo.

16. Se añaden las siguientes determinaciones específicas:

En las empresas donde no exista representación legal, se creará una comisión negociadora constituida, de un lado, por la representación de la empresa y, de otro lado, por una representación de las personas trabajadoras, integrada por los sindicatos más representativos y por los sindicatos representativos del sector al que pertenezca la empresa y con legitimación para formar parte de la comisión negociadora del convenio colectivo de aplicación. La representación sindical se conformará en proporción a la representatividad en el sector y garantizando la participación de todos los sindicatos legitimados.

En el caso de las cooperativas, el Plan de Movilidad será aprobado por el Consejo Rector.



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



Constituyendo uno de los grandes retos de nuestro tiempo la preservación del medio ambiente, con la adopción de medidas para revertir los efectos del cambio climático, lo que implica el desarrollo y ejecución de políticas sectoriales diversas, cobra una muy especial relevancia el objetivo de la movilidad sostenible, que significa aportar por un modelo de desplazamiento que busca satisfacer las necesidades de personas y mercancías con el menor impacto ambiental, social y económico posible, priorizando la eficiencia, la accesibilidad y la reducción de emisiones, lo que supone pasar de un sistema centrado en el vehículo privado y el alto consumo de recursos a otro más equilibrado, multimodal y eficiente. Ello implica la adopción de medidas de muy distinta índole dirigidas a favorecer el transporte público, la movilidad activa, la intermodalidad y el uso racional del coche, sin perder de vista la seguridad y la accesibilidad universal. Con la vista puesta en estos objetivos, la aprobación de la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible, inaugura un nuevo marco jurídico para el transporte y la movilidad en España, llamado a transformar de manera profunda la planificación, la gobernanza y la financiación del sistema de movilidad. Esta obra colectiva ofrece una visión completa, ordenada y actual de sus principales claves normativas de lo que podemos identificar como «el nuevo régimen de la movilidad sostenible», con especial atención a las novedades que introduce en materia de coordinación administrativa, planificación, innovación, digitalización, transporte de mercancías, participación pública y régimen sancionador, entre otras muchas cuestiones de actualidad a las que se da respuesta.

ISBN: 978-84-1085-889-3

