

A la atención del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

DOÑA EVA SALDAÑA BUENACHE, en calidad de Directora Ejecutiva y en representación de la asociación GREENPEACE ESPAÑA, con C.I.F. G28947653 y domicilio en la calle Valores, número 1, 28007 de Madrid, en relación con el "ANTEPROYECTO DE LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE" presentado en Consejo de Ministros el 1 de marzo de 2022, por medio del presente escrito procedo a realizar las siguientes

APORTACIONES AL ANTEPROYECTO

PREVIA. Justificación del interés

Con fecha 1 de marzo de 2022 se traslada al Consejo de Ministros el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible, con el objetivo de establecer un marco normativo estable para las políticas públicas de transporte y movilidad en el conjunto del territorio, para responder así a las necesidades de la ciudadanía y contribuir a una mayor eficiencia, equidad social, mejora tecnológica y a la descarbonización del sector transporte, principal emisor de gases de efecto invernadero en el conjunto de España. Una situación que se mantiene incluso tras el efecto de la pandemia de Covid-19.

Greenpeace es una organización ecologista internacional con una dilatada experiencia en la defensa de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático a través de la concienciación social, la investigación, la incidencia política y la acción directa. Ya en el año 2019, desde Greenpeace nos sumamos a la petición que desde diversos colectivos se lanzó para la aprobación de dos proyectos normativos muy necesarios: la Ley de Movilidad y la Ley de Financiación del Transporte Público, que finalmente se han consolidado en un único documento.

La aprobación de la Ley que hoy alegamos supone un hito fundamental en el cambio de paradigma emprendido desde el Ministerio y coloca a la movilidad sostenible (tanto en el plano social como ambiental) en el lugar que le corresponde, rompiendo con la tendencia anterior que consideraba la infraestructura como un fin en sí misma, y no como el medio para garantizar una movilidad justa y respetuosa con el clima y la salud.

Hasta el momento, desde Greenpeace hemos participado de manera continuada en los procesos abiertos para la elaboración de este Anteproyecto de Ley, a través de aportaciones en el periodo de Audiencia Pública y del presente escrito de alegaciones. Por tanto, y desde el apoyo que esta organización brinda a la iniciativa de crear una Ley de Movilidad, presentamos las siguientes propuestas para mejorar el contenido de la misma, a través de la experiencia técnica y la sensibilidad ambiental de nuestra organización.

TÍTULO PRELIMINAR

El Título Preliminar establece los objetivos y fines de la ley, define los conceptos que se utilizan en la misma, reconoce la movilidad como un derecho colectivo y la necesidad de que las administraciones faciliten el ejercicio de este derecho, y establece los principios rectores de las administraciones públicas en esta labor.

Título de la Ley

Texto del anteproyecto:

Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible

Propuesta de texto:

Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte Público

Proponemos que se recupere el título original con el que se ha trabajado en esta ley, a fin de mantener la continuidad en las referencias a la misma y se destaque uno de los principales fines de la misma: la de aportar un marco estable para la financiación del transporte público en el conjunto del Estado. El título propuesto es el que aparece en las consultas previas al Anteproyecto, y es así como se refería a ella la Ley 27/2021 de Cambio Climático y Transición Energética en su Disposición Adicional sexta.

ARTÍCULO 1. Objeto y finalidad de la ley

Texto del anteproyecto:

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

Propuesta de texto: 1. La presente ley tiene por objeto:

*a) establecer las condiciones necesarias para que **la ciudadanía y el tejido social y productivo, colectiva e individualmente**, pueda disponer de un sistema de movilidad sostenible, **eficiente, descarbonizado, respetuoso con la biodiversidad**, justo e inclusivo como herramienta para lograr una mayor cohesión social y territorial, contribuir a **una actividad productiva resiliente en el marco de la emergencia climática**, junto a alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero, mejora de la calidad del aire y **reducción de la pérdida de biodiversidad**.*

*b) conseguir la **neutralidad climática del sector transporte antes de 2050 y en todo caso, en el más corto plazo posible, incorporando objetivos concretos y cuantificables de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo al actual Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC)**.*

c) lograr para 2030 que todas las ciudades españolas cumplan con los valores guía de calidad del aire fijados por la OMS en su versión más reciente (septiembre 2021) garantizando así la protección de la salud frente a las emisiones derivadas del transporte.

Siendo el sector transporte el principal emisor de Gases de Efecto Invernadero (GEI) los objetivos de la ley deben incorporar objetivos claros y cuantificables de descarbonización, incluyendo su vinculación legislativa con el vigente Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, así como abordar la pérdida de biodiversidad.

Proponemos reemplazar la alusión a “ciudadanos, ciudadanas y empresas” por “la ciudadanía y el tejido social y productivo” para englobar todas las figuras jurídicas contenidas en el mismo (cooperativas, asociaciones o la propia administración pública) y no únicamente las que tienen carácter de empresa.

En materia de calidad del aire, proponemos incorporar como objetivo que se alcancen los valores recomendados de la Organización Mundial de la Salud en lo relativo a las emisiones del transporte.

ARTÍCULO 2. Definiciones

Texto del anteproyecto:

1. Con carácter general, a los efectos de esta ley, se entenderá por: [...]

c) Aplicación de movilidad como servicio: herramienta digital que integra información sobre la oferta de transporte en distintos modos y la pone a disposición de forma individualizada, de forma que el usuario puede decidir las etapas de su viaje optimizando entre los distintos parámetros que proporciona la aplicación, por ejemplo, tiempo, coste, emisiones de CO2 o maximización de etapas de movilidad activa. [...]

e) Carril, vía o plataforma reservada: infraestructura para el transporte por carretera reservada al uso exclusivo de determinados vehículos, como bicicletas, autobuses o autocares, tranvías o metros ligeros, y vehículos con un número mínimo de ocupantes o de bajas emisiones. [...]

h) Costes externos o externalidades negativas: costes económicos asociados al transporte y la movilidad, como accidentes, congestión, contaminación atmosférica, cambio climático, ocupación y fragmentación del territorio, o ruido, cuyo coste social no se refleja en el precio, lo que puede provocar que no se tengan en cuenta en la ordenación y gestión de la actividad, ni en las decisiones que toman los agentes económicos que operan en ella. [...]

k) Energía eléctrica renovable: energía eléctrica producida con una fuerza electromotriz procedente de fuentes renovables o de cogeneración. [...]

o) Medio motorizado: vehículo para el transporte de personas y mercancías dotado de un sistema de tracción propio a motor.

p) Medio no motorizado: forma de desplazamiento en la que se emplea un vehículo no motorizado (bicicleta, patinete, etc.). [...]

t) Movilidad obligada: desplazamiento que, independientemente de su origen o destino, se realiza generalmente con frecuencia diaria y trayecto fijo para desarrollar tareas o funciones laborales, educativas o de acceso a servicios básicos.

u) Movilidad sostenible: aquella que se satisface en un tiempo y con un coste razonables, tanto para el usuario como para el conjunto de la sociedad, estructurándose en torno a un sistema de transportes seguro y eficaz, que permite un acceso equitativo e inclusivo y en el que se reducen y limitan los efectos adversos del transporte sobre el medioambiente y la salud, en particular: la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, el ruido, el consumo de recursos no renovables, la ocupación de suelo y la fragmentación de hábitats. [...]

Propuesta de texto:

1. Con carácter general, a los efectos de esta ley, se entenderá por: [...]
- c) Aplicación de movilidad como servicio: herramienta digital que integra la información, el **acceso y los métodos de pago** de distintos modos de transporte, **conformando una única oferta** a disposición del usuario **y evitando disponer de un coche en propiedad**. Este servicio ofrece la **ruta más adecuada** optimizando entre los distintos parámetros como tiempo, coste, emisiones de gases de efecto invernadero o promoviendo la movilidad activa. [...]
- e) Carril, vía o plataforma reservada: infraestructura para el transporte ~~por carretera~~ reservada al uso exclusivo de determinados vehículos, como bicicletas, autobuses o autocares, tranvías o metros ligeros, y vehículos con un número mínimo de ocupantes ~~o de bajas emisiones~~. [...]
- h) Costes externos o externalidades negativas: costes económicos asociados al transporte y la movilidad, como accidentes, congestión, contaminación atmosférica **y de las aguas**, cambio climático, ocupación y fragmentación del territorio, **pérdida de biodiversidad** o ruido, cuyo coste social **y medioambiental** no se refleja en el precio, lo que puede provocar que no se tengan en cuenta en la ordenación y gestión de la actividad, ni en las decisiones que toman los agentes económicos que operan en ella. [...]
- k) Energía eléctrica renovable: **toda fuente de** energía eléctrica producida con una fuerza electromotriz procedente de fuentes renovables ~~o de cogeneración~~. [...]
- o) Medio motorizado: vehículo para el transporte de personas **o mercancías impulsado exclusivamente por su propio motor**.
- p) Medio no motorizado: **forma de desplazamiento** en la que se emplea un vehículo **que necesita la fuerza humana para su desplazamiento**. [...]
- t) Movilidad **cotidiana**: desplazamiento que, independientemente de su origen o destino, se realiza generalmente con frecuencia diaria y trayecto fijo para desarrollar tareas o funciones laborales, educativas, **de cuidado de otras personas** o de acceso a servicios básicos.
- u) Movilidad sostenible: aquella que se satisface en un tiempo y con un **consumo de energía** y coste razonables, tanto para **la persona** como para el conjunto de la sociedad, estructurándose en torno a un sistema de transportes seguro y eficaz, que permite un acceso equitativo e inclusivo y en el que **para limitar** los efectos adversos del transporte sobre el medioambiente y la salud, **se reduce al máximo** la emisión de gases de efecto invernadero, de sustancias contaminantes a la atmósfera, el suelo y las aguas, el ruido, el consumo de recursos no renovables, la ocupación de suelo y la fragmentación de hábitats. [...]

Se proponen las siguientes modificaciones en las definiciones:

Para la letra c) (Aplicación de movilidad como servicio) se propone un alcance más amplio de acuerdo con la definición de MaaS (Mobility as a Service) ofrecida por la Unión Internacional del Transporte Público.

Para la letra e) (Carril, vía o plataforma reservada) suprimir la mención al transporte por carretera, ya que se incluyen también medios ferroviarios de plataforma exclusiva; así como suprimir la mención a vehículos de bajas emisiones, pues el propósito de una plataforma reservada consiste en optimizar la capacidad del conjunto de la vía, objetivo donde las emisiones del vehículo no son relevantes.

Para la letra h) (Costes externos o externalidades negativas) incluir menciones a las externalidades en el ámbito de la biodiversidad.

Para la letra k) (Energía eléctrica renovable) no procede la mención a la cogeneración, salvo que ésta provenga de fuentes térmicas renovables, en cuyo caso ya estaría incluida como fuente renovable.

Para las letras o) y p) (Medio motorizado y Medio no motorizado) se propone utilizar la definición contenida en el RGC, que excluye a vehículos como la bicicleta eléctrica de pedaleo asistido, que requiere la fuerza humana para su tracción.

Para la letra t) (Movilidad obligada) se incluye la sustitución por el concepto de “movilidad cotidiana” el cual aparece posteriormente en diversas partes del texto pues incluye las tareas de cuidado de las personas, cuya necesidad es imperiosamente obligada para quienes la realizan, tarea que además recae fundamentalmente sobre las mujeres.

Por último, para la letra u) (Movilidad sostenible) se propone una redacción más clara y específica sobre este concepto.

ARTÍCULO 4. Derecho a la movilidad sostenible

Texto del anteproyecto:

1. Se reconoce el derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas a disfrutar de un sistema de movilidad sostenible y justo en los términos establecidos por la ley, que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades personales, empresariales y comerciales y atienda las necesidades de las personas menos favorecidas y de las zonas afectadas por procesos de despoblación, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad obligada.

Propuesta de texto:

*1. Se reconoce el derecho de **toda la ciudadanía** a disfrutar de un sistema de movilidad sostenible y justo en los términos establecidos por la ley, que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades personales, productivas y comerciales, además de atender las necesidades de las personas menos favorecidas y de las zonas geográficas afectadas por procesos de despoblación, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad **cotidiana** .*

La movilidad, en tanto que es un derecho de configuración legal, debe ser interpretado en términos relativos y no absolutos, y debe conjugarse con los derechos constitucionales a la salud y a la protección del medio ambiente.

Reconociendo el enorme valor que tiene la inclusión del derecho a la movilidad sostenible en nuestra legislación, consideramos necesario incluir una mención a los derechos de protección de la salud y el medio ambiente (Art. 43 y 45 CE) a fin de evitar que una errónea interpretación del derecho a la movilidad pueda vulnerar los citados derechos constitucionales.

Texto del anteproyecto:

2. Las administraciones públicas deberán facilitar el derecho a la movilidad en los términos establecidos en la ley, a través de un sistema de movilidad, definido como un conjunto de infraestructuras, modos de transporte y servicios que faciliten los desplazamientos de las personas y el transporte de las mercancías.

Propuesta de texto:

*2. Las administraciones públicas deberán facilitar el derecho a la movilidad en los términos establecidos en la ley, a través de un sistema de movilidad **sostenible**, definido como un conjunto de infraestructuras, modos de transporte y servicios que faciliten el transporte de las mercancías y los desplazamientos de las personas, **con independencia de su edad, condición física o social, capacidad económica o lugar de residencia.***

Es importante especificar que el derecho a la movilidad es universal, aplicable a todas las personas, especialmente en un contexto donde el envejecimiento de la población limita el acceso al uso del automóvil.

ARTÍCULO 5. Principios rectores

Texto del anteproyecto:

La acción de las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos de competencia estará guiada por los siguientes principios rectores: [...]

4. Servicio al desarrollo económico sostenible: La movilidad deberá contribuir al desarrollo económico sostenible nacional y a la mejora de la productividad y resiliencia de la actividad económica, la producción industrial y distribución de bienes de consumo. [...]

9. Fomento de la ciudad de proximidad. Con el fin de avanzar hacia ciudades con menor impacto ambiental y mejor calidad de vida, las administraciones públicas deberán coordinar sus políticas de desarrollo urbano y territorial, económicas y de movilidad para fomentar la "ciudad de proximidad" de forma que se minimice el número de desplazamientos habituales necesarios y se acorte su longitud, disminuyendo los impactos ambientales y favoreciendo así el uso racional del territorio y los desarrollos urbanos sostenibles.

Propuesta de texto:

La acción de las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos de competencia estará guiada por los siguientes principios rectores: [...]

*4. Servicio a **la actividad productiva** sostenible: La movilidad deberá contribuir a **la actividad productiva** sostenible estatal y a la mejora de la productividad y resiliencia de la actividad **productiva y su distribución**. [...]*

*9. Fomento del **urbanismo** de proximidad. Con el fin de avanzar hacia **entornos urbanos** con menor impacto ambiental y mejor calidad de vida, las administraciones públicas deberán coordinar sus políticas de desarrollo urbano y territorial, económicas y de movilidad para fomentar el "**urbanismo** de proximidad" de forma que se minimice el número de desplazamientos habituales necesarios y se acorte su longitud, disminuyendo los impactos ambientales y favoreciendo así el uso racional del territorio y los desarrollos urbanos sostenibles.*

En el apartado 4 se propone reemplazar el término "desarrollo económico sostenible" por "actividad productiva", debido a las connotaciones negativas que el desarrollismo implica en un contexto de recursos limitados y necesidad de decrecimiento, así como para englobar todo tipo de actividad productiva, incluso las que no se rijan por los principios del desarrollismo económico. Para el apartado 9 se propone reemplazar el concepto de "ciudad de proximidad" por el de "urbanismo de proximidad", de manera que el derecho a disponer de servicios y equipamientos a corta distancia no sea exclusivo de las grandes áreas urbanas.

TÍTULO I. Sistema Nacional de Movilidad Sostenible

En el **artículo 6**, apartado 4 se detallan los instrumentos con los que cuenta el futuro SNMS, siendo los dos primeros órganos de debate y decisión (la Conferencia Territorial y el Consejo Superior) más un espacio de datos (EDIM) y un documento de orientaciones (DOMOS). Ninguna de estas herramientas, sin embargo, conforma una estructura de trabajo sobre la que puedan recaer las múltiples tareas de elaboración de contenidos, seguimiento y coordinación que requiere el conjunto de la Ley.

Siendo la creación del SNMS una buena noticia, es importante que cuente con los recursos institucionales necesarios para asumir las tareas que tiene encomendadas en el artículo 7. Por tanto, del mismo modo que el Sistema Nacional de Salud dispone de su correspondiente Agencia Estatal de Salud Pública, consideramos necesario **crear una Agencia Estatal de Movilidad**, con estructura propia y dependiente del MITMA, que pueda asumir competencias delegadas o compartidas del resto de administraciones.

Por otra parte, se propone que el actual Consejo Asesor del MITMA forme parte también del citado Sistema, sumándose a la Conferencia Territorial y el Consejo Superior como órganos consultivos dentro del Sistema.

En el **artículo 9, apartado 4**, donde se regula la composición de la Conferencia Territorial, se detecta una importante desproporción entre los representantes de las CC.AA. (19) y los de las entidades locales (8, a día de hoy) máxime teniendo en cuenta que gran parte de la toma de decisiones de este organismo versan sobre competencias locales o, al menos, con una especial incidencia en los entornos urbanos. Para equilibrar dicha desproporción, proponemos reducir el umbral fijado en el apartado 4 letra b) a 500.000 habitantes, elevando a 12 vocalías (6+6) la representación de los ayuntamientos. Por otra parte, no se entiende la salvedad que figura en el apartado 6 que exime a las administraciones que voten en contra de los acuerdos adoptados en la Conferencia, por lo que solicitamos la eliminación de dicha salvedad.

Respecto al **artículo 11, apartado 4**, donde se regula la composición del Consejo Superior de Movilidad y Transportes Sostenibles, resulta redundante la participación *de todas las administraciones territoriales con competencias en materia de movilidad y transportes* puesto que dicha representación ya está asegurada a través de un órgano específico como la Conferencia Territorial, desvirtuando la función de órgano de participación social de este Consejo. Por otra parte, a las mencionada participación *de las organizaciones empresariales y sindicales, de las organizaciones representativas de los consumidores y usuarios, la academia y, en general, de las entidades cívicas y sociales* proponemos **incluir a las entidades ambientales** en dicho consejo, con el fin de salvaguardar los intereses en materia de sostenibilidad y protección del medio ambiente que figuran en los principios rectores de esta Ley.

En lo relativo al **artículo 13**, sobre el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM), es preciso hacer una referencia a los datos que las entidades han de integrar en dicho espacio, para lo que se propone la inclusión del siguiente texto en los apartados 2 o 3, o en su caso en el artículo 89 de la presente ley:

Los operadores de transporte y gestores de infraestructura deberían compartir públicamente en este espacio la información concerniente a la oferta en tiempo real, datos de venta de billetes y derechos de distribución con el objetivo de facilitar el proveimiento de información y de oferta a los viajeros y mejorar la gestión de la movilidad sostenible. Dicha información también será compartida con el resto de operadores con tal de promover la interoperabilidad y la gestión integral de la movilidad.

TÍTULO II. Fomento de la Movilidad Sostenible

El Título II recoge las medidas para fomentar una movilidad sostenible, con el objetivo de favorecer la transición de la oferta del sistema de transportes hacia modos, medios, servicios y pautas de movilidad más eficaces, energéticamente eficientes, seguros, accesibles, asequibles, equitativos y con menos emisiones

Desde Greenpeace, manifestamos nuestro apoyo al contenido general del presente título de la Ley ya que responde a los principios de promoción de la movilidad sostenible que desde las organizaciones ambientales llevamos largo tiempo reclamando. Con este sentir, y para optimizar el contenido del texto del anteproyecto, proponemos las siguientes mejoras y comentarios.

En el **artículo 18**, la política de aparcamiento y aparcamientos disuasorios mencionada en la letra g) no puede ser considerada como un ámbito en sí misma. Han de ser los correspondientes Planes de Movilidad Sostenible, ya sean urbanos, de grandes generadores o Planes de Transporte al Trabajo, quienes fijen dichas políticas y evalúen la conveniencia de incluir aparcamientos disuasorios entre las medidas a tomar. Para evitar dicha redundancia, solicitamos la supresión de la letra g) del texto. Del mismo modo, proponemos que la letra h) aborde infraestructuras y servicios para el conjunto de la movilidad no motorizada y no solo para la bicicleta, de manera que se abarque también al modo peatonal y los VMP.

Entre las guías de buenas prácticas que aborda el **apartado 2 del artículo 19**, demandamos la inclusión de una guía sobre entornos escolares seguros dirigida tanto a entidades locales como a centros escolares y asociaciones de familias, así como aquellas buenas prácticas de ciudades que hayan trabajado en mejorar el sistema de transporte público captando demanda del automóvil.

En el **artículo 21**, relativo a la formación a la ciudadanía en movilidad sostenible, y en concreto en el apartado 3 sobre la creación de caminos escolares seguros, proponemos que se sustituya el término por "entornos escolares seguros", ya que abarca una concepción más amplia que no solo incluye los desplazamientos de entrada y salida a los centros, sino también limita la intensidad de tráfico y su velocidad en las calles adyacentes a los centros para reducir la exposición de la infancia a la contaminación acústica y atmosférica, como personas especialmente vulnerables a este impacto.

En lo relativo a los instrumentos de planificación, desde Greenpeace proponemos las siguientes modificaciones al texto del anteproyecto:

Art. 22.4. Se deberá prestar una atención especial a los objetivos climáticos y de calidad del aire y, en particular, a las emisiones de gases de efecto invernadero. **Para la ejecución de nuevas infraestructuras o la ampliación de las existentes deberán cuantificarse las emisiones de GEI derivadas del desarrollo de las mismas, garantizando que no se produzca un aumento de las emisiones derivadas del transporte en línea con los objetivos fijados en el PNIEC.**

Art. 23.1 Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su competencia, **deberán** aprobar los instrumentos de planificación en materia de transportes y movilidad.

Art. 24.1 En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, los municipios de más de **10.000** habitantes y menos de 50.000 habitantes, **así como las áreas formadas por municipios colindantes que cumplan la anterior**

condición de población, deberán dotarse de un plan de movilidad sostenible simplificado, que deberá ser revisado, al menos, cada cinco años.

Tanto en el **artículo 25** como en el **artículo 26**, relativos a los planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad y a los planes de transporte al trabajo respectivamente, consideramos que la propia Ley debería identificar los criterios para identificar dichos centros, incluyendo aquellos casos donde la presencia de varios centros en un mismo entorno obligue a considerarlos como un único centro atractor de viajes, como sucede con los polígonos industriales o los parques empresariales. La elaboración de dichos planes debe involucrar también a la administración pública y las empresas y organismos públicos que cumplan dichos criterios.

También es necesario que las entidades locales y/o supramunicipales se involucren en la elaboración y seguimiento de dichos planes, pues es la administración quien goza de las competencias y autoridad para velar por el cumplimiento del plan por parte de las empresas.

Solicitamos igualmente que se elimine el requisito de “áreas metropolitanas de más de 500.000 habitantes” que figura en el apartado 26.5, puesto que la responsabilidad derivada de los desplazamientos a un centro de más de 1.000 personas trabajadoras es independiente del tamaño global del área metropolitana. Dicho artículo 26 debe contemplar la posibilidad de establecer una tasa compensatoria a las empresas y grandes generadores que en su Plan de Transporte no dispongan de sistemas propios de transporte colectivo o ayudas al transporte público y la movilidad no motorizada, siguiendo el modelo vigente en Francia donde la Ley regula la aportación de las empresas a los costes de desplazamiento priorizando el abono (parcial o total) de títulos de transporte colectivo en la nómina en lugar de soluciones generadoras de externalidades negativas como los pluses de gasolina o el aparcamiento gratuito en el centro de trabajo.

Título II - Sección 2ª. Movilidad para todos

Apoyamos la jerarquía descrita en el **artículo 28** con las siguientes puntualizaciones:

- En la letra a) Por su carácter de modo universal, la movilidad a pie (o de personas con discapacidad a velocidad de paso humano) debe prevalecer en todos los casos sobre la movilidad en bicicleta. Proponemos un nuevo escalón para la bicicleta, supeditado al peatón, donde se incluyan también los VMP y análogos.
- En la letra c) proponemos la inclusión de los vehículos compartidos de uso público, ya sea bajo el modelo de *car-sharing*, vehículos cooperativos, comunidades locales o similares, por su contribución a reducir la dependencia del vehículo privado particular, con la consiguiente reducción en la ocupación del espacio público.

En el **artículo 29, apartado 4, letra b)** relativo a la red de vías para vehículos no motorizados, se hace mención a que éstas tengan “unas características técnicas mínimas homogéneas”. Esta mención pone de manifiesto la actual ausencia de una referencia técnica a nivel nacional, de carácter vinculante, que acabe con la disparidad de normas propias no vinculantes referidas al diseño y construcción de vías ciclistas. Además, resaltamos la necesidad de que esta red de vías exclusivas para vehículos no motorizados se desarrolle preferentemente a cota de calzada, evitando los conflictos generados por las tipologías de “acera bici” en materia de accesibilidad.

Sobre el **artículo 30**, relativo a la movilidad inclusiva de personas con discapacidad, consideramos necesario que se incluya un apartado que reconozca el derecho a la accesibilidad en los espacios públicos, y muy especialmente en las vías públicas donde la ocupación (ilegal o regulada) del espacio por parte del vehículo privado, tanto automóviles como motocicletas, vulnera el derecho a transitar

por la calle a las personas con discapacidad. Aunque ya existe normativa al respecto vigente -como la LIONDAU o la más reciente Orden TMA/851/2021- consideramos que la Ley de Movilidad debe incluir expresamente el derecho a una movilidad peatonal inclusiva y libre de obstáculos que prevalezca sobre el estacionamiento de vehículos en la vía pública.

Celebramos la incorporación de la perspectiva de género en la movilidad, a través del **artículo 32**, conscientes de que se trata de un paso importante que deberá venir acompañado de medidas concretas. Para detectar correctamente los sesgos de género en el sistema de movilidad, consideramos necesario incluir en el apartado 2 la necesidad de que los datos facilitados por los diferentes agentes para el EDIM aparezcan también segregados por edad y género siempre que sea posible.

Título II - Sección 3ª MEDIDAS COMPLEMENTARIAS RELATIVAS A INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE TRANSPORTES

El **artículo 33.1** (carriles reservados a determinados vehículos), contiene varios errores de concepto que deben de ser corregidos, a saber:

- No procede especificar la necesidad de dotar de carriles reservados a las vías de 3 o más carriles por sentido, puesto que el criterio para su implantación ha de estar basado en una mejora de la capacidad neta de la vía (en pax*hora) con independencia del número de carriles que ésta tuviera previamente. Incorporar un requisito de “vías de 3 o más carriles” supondría un obstáculo para implantar carriles reservados en vías de dos carriles por sentido, aún cuando los criterios técnicos establezcan su necesidad por motivo de capacidad.
- Por el mismo motivo, no tiene sentido equipar en una misma categoría al transporte público colectivo con la bicicleta o los vehículos de nulas emisiones. En el caso de la bicicleta, porque esta mención ya aparece cubierta en el artículo 29 (y, de manera similar, en el 33.4) mientras que la priorización de vehículos de nulas emisiones no supone una mejora en términos de capacidad de la vía.
- Tampoco procede que se realice una distinción, a nuestro juicio arbitraria, solo para los municipios de más de 300.000 habitantes. La necesidad de carriles reservados debe basarse en criterios técnicos sobre las características de la vía a analizar, teniendo en cuenta que en ocasiones se trata de corredores que involucran a varios municipios.

Por los motivos descritos, proponemos la siguiente redacción para el artículo 33.1:

1. Las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, analizarán la necesidad y viabilidad, y, en su caso, promoverán las actuaciones necesarias para dotar a las vías por donde circulen líneas de transporte colectivo de carriles de uso reservado cuando exista un problema recurrente de congestión y la capacidad de dichas líneas sea mayor que el número de usuarios en vehículo privado. Estos carriles podrán ser fijos o de gestión dinámica, y podrán admitir también vehículos de alta ocupación (VAO).

En lo referente a los **artículos 34 y 35** sobre el uso de energías alternativas (sic) en aeropuertos y puertos, no consideramos admisible que el anteproyecto de ley impulse el empleo de tecnologías de origen no renovable y que contribuyen a perpetuar las emisiones de gases de efecto invernadero y otras sustancias contaminantes a la atmósfera. Por tanto, demandamos:

- El reemplazo de todas las menciones al uso de “energías alternativas” por “energías de origen renovable” de acuerdo a la definición recogida en el artículo 2 del presente anteproyecto de ley.
- Dicho requisito aplica también al artículo 34 apartado 4 en lo relativo a electricidad renovable, hidrógeno renovable y SAF.
- En el artículo 35, apartado 2, se propone incorporar como objetivo para las autoridades portuarias la adopción del estándar de atraque cero emisiones (SSE, por sus siglas en inglés) para minimizar las emisiones contaminantes en dicha fase.
- En el mismo artículo 35, apartado 3, consideramos que no es admisible la priorización de combustibles fósiles como el gas natural licuado.

Título II - Sección 4ª. INFORMACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL Y DE LA ENERGÍA EN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE

Consideramos muy pertinentes las medidas establecidas en el **artículo 36** relativas al cálculo e información sobre la huella de carbono. Sin embargo, experiencias anteriores en normativas sobre este campo, como la información de emisiones en la publicidad de los automóviles, nos demuestran que la mera información de la huella de carbono no resulta un dato fácil de interpretar por el usuario final, que carece de una referencia sobre cómo de admisible resulta un determinado nivel de emisiones. Para corregir este aspecto, sería conveniente que en la información facilitada según el apartado 2 se incluyese no solo las emisiones de dicho servicio de transporte, sino también las de la alternativa de menor emisión para el origen/destino, así como la inclusión de una clasificación ambiental expresada en gramos de CO₂-eq por kilómetro, de forma similar a como ya se muestra en los certificados energéticos que figuran en las facturas de electricidad.

TÍTULO III

Planificación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte

Las medidas contempladas en el **artículo 39** son fundamentales para promover un sistema verdaderamente intermodal. En el apartado 1, a la coordinación física y horaria de los servicios, proponemos añadir también una coordinación tarifaria que facilite el uso combinado de diferentes modos de origen y destino bajo un único título de transporte. En el apartado 2 requerimos un mayor nivel de concreción sobre las medidas a tomar por los operadores para facilitar la intermodalidad, por ejemplo requiriendo a los operadores ferroviarios la obligatoriedad de habilitar al menos cuatro (4) plazas para bicicletas en cada tren, tal y como establece el Reglamento aprobado por el Parlamento Europeo a partir del año 2024.

En el **artículo 43**, relativo a los principios aplicables a las Obligaciones de Servicio Público, consideramos necesario incluir entre los principios específicos la necesidad de garantizar la prestación de un servicio de transporte público a todos los núcleos de población, atendiendo a criterios poblacionales, a las necesidades de atender servicios básicos (como educación o atención sanitaria) y a las características propias de cada territorio. Del mismo modo, el estudio de demanda que figura en el **artículo 44.1** no solo debe cuantificar la captación de usuarios del vehículo privado, sino también aquella población que carece de acceso a un automóvil (por edad, condición física o grado de motorización) de cara a la posterior evaluación socioambiental para la elaboración de la OSP.

En el **artículo 45, apartado 3**, se menciona que la financiación de las OSP en rutas aéreas dentro de la Península deberá corresponder únicamente a las administraciones proponentes, mención que se repite en el **artículo 46, apartado 6** sobre la extinción de dichas OSP. Considerando la baja penetración de este tipo de OSP (a día de hoy existen 3 rutas únicamente) y la necesidad de desincentivar servicios intensivos en carbono como son los vuelos cortos, proponemos que las OSP aéreas se limiten exclusivamente al ámbito insular, impidiendo que cualquier administración pueda establecer OSP en rutas aéreas cuando exista una alternativa por tren o autocar.

Para el **artículo 47, apartado 3**, sobre servicios de transporte público regular de viajeros por carretera de competencia estatal, proponemos igualmente que las paradas intermedias se ubiquen en los lugares donde se garantice el itinerario más directo posible, evitando que dichas paradas penalicen en exceso el tiempo de viaje para el resto de personas que viajan en estos servicios.

El **artículo 48** hace referencia a la prestación de servicios de transporte público regular en régimen de libre competencia, lo que supone un salto significativo en el actual modelo concesional. Dada su importancia, consideramos necesario un mayor nivel de desarrollo de las condiciones y características que motivan la selección de rutas, así como de las obligaciones a los futuros operadores, con el fin de aportar la seguridad jurídica necesaria. En este sentido, desde nuestra organización se propone que los operadores de rutas en libre competencia participen en la financiación del conjunto de sistema de transportes mediante el abono de un canon con destino al Fondo de Financiación del Transporte Público, de manera que éste funcione como un elemento de compensación que evite que el déficit tarifario recaiga únicamente en las cuentas públicas.

Por último, respecto al **Capítulo III** del presente título, sobre Planificación de infraestructuras de transporte de competencia estatal (**artículos 49 a 53**) nos complace comprobar como la evaluación de las emisiones derivadas de gases de efecto invernadero tiene un papel decisivo tanto en el Análisis preliminar de rentabilidad socioambiental como en el Estudio de rentabilidad económica, social y ambiental y, en su caso, financiera. No obstante, dichos instrumentos de planificación pueden

resultar ineficaces con motivo de las salvedades que figuran en los apartados 51.9 y 52.3 donde se faculta al Consejo de Ministros a ignorar ambos documentos “por razones de interés general”.

En épocas anteriores, han sido habituales las infraestructuras de transporte ejecutadas bajo el paraguas del interés general que nunca cumplieron unos requisitos mínimos de rentabilidad económica, social o ambiental. Dado que el fundamento de la evaluación ‘ex ante’ radica, precisamente, en priorizar la ejecución de inversiones en base a su retorno, solicitamos la retirada de ambos apartados para evitar la proliferación de proyectos que se salten los procedimientos de evaluación descritos.

TÍTULO IV

Financiación estatal del transporte público colectivo urbano de viajeros

La elaboración de un mecanismo de financiación del transporte público estable y equitativo resulta un punto determinante de la Ley de Movilidad. Fue precisamente la ausencia de un marco que regulase las aportaciones del Estado para el sostenimiento del transporte público urbano el detonante para que desde diversos organismos –como Entidades Locales, operadores de transporte e incluso organizaciones ecologistas como Greenpeace– se propusiera activamente la redacción de una Ley de Financiación del Transporte Público, que acabó desarrollándose en el actual Anteproyecto de Ley de Movilidad.

Como punto de partida, existe un consenso acerca de que la cobertura financiera de los servicios públicos de movilidad debe recaer en gran parte sobre los fondos públicos; por los beneficios sociales, ambientales, sanitarios y económicos que para el conjunto de la sociedad supone disponer de un transporte público eficiente y al servicio de todas las personas. Por este motivo, desde Greenpeace apoyamos el contenido del Título IV y la creación del Fondo Estatal para el Sostenimiento de la Movilidad (FESMO) como mecanismo para articular las subvenciones estatales destinadas a cofinanciar el déficit de explotación así como las inversiones necesarias para su mejora, modernización, y descarbonización.

En cualquier caso, y sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario que detalle el funcionamiento de este mecanismo, consideramos que el texto legislativo debe incluir un mayor nivel de detalle sobre los recursos con los que tiene que contar dicho fondo y la procedencia de los mismos. Así, cuando en el **artículo 55** se indica que «*cuyos recursos estarán constituidos por las cantidades que anualmente se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, así como por otros ingresos provenientes de impuestos u otros tributos según se determine en las correspondientes normas con rango de ley*» sería conveniente especificar qué ingresos deberían dotar dicho fondo.

Desde nuestro punto de vista, estamos ante una oportunidad única para aplicar la necesaria 'fiscalidad verde' que en repetidas ocasiones se ha reclamado desde los organismos europeos. No en vano España ocupa el puesto 25 en la UE respecto a la fiscalidad ambiental. La incorporación del FESMO al conjunto de la fiscalidad estatal permitiría corregir esta situación, garantizando que los modos transporte con mayor impacto en el medio ambiente sean los principales contribuyentes para sostener las soluciones de movilidad más limpias y justas, además de favorecer los comportamientos sostenibles a las clases menos favorecidas.

En este sentido, reclamamos la inclusión en el Título IV de los siguientes aspectos:

- Que se especifique la dotación total del FESMO vinculada a un porcentaje del PIB estatal.
- Que se detalle la procedencia de los recursos que dotarán al FESMO, más allá de los Presupuestos Generales.

Respecto a este último punto, desde Greenpeace proponemos que el FESMO pueda hacer uso de fuentes de ingresos tales como impuestos provenientes de la fiscalidad verde (gasóleo, queroseno, tasas aeroportuarias...), tasas sobre transporte privado (tasa de aprovechamiento, pago por uso de infraestructuras y aparcamientos, modificación del actual IVTM...), tasas de carbono (ETS), cánones de los operadores que operan en líneas de libre competencia, y contribuciones por parte de los actores cuya actividad genera movilidad en su entorno, tales como nuevos desarrollos urbanísticos, superficies comerciales, centros de trabajo deslocalizados o eventos de gran afluencia.

TÍTULO V

Innovación, digitalización y formación en el transporte y la movilidad

El Capítulo III Título V se refiere a la digitalización y la promoción de los datos abiertos en materia de transportes y movilidad.

Ya en noviembre de 2020, en las aportaciones realizadas por Greenpeace durante el periodo de audiencia previa reclamamos la necesidad de fomentar la transparencia, los datos abiertos y la interoperabilidad de los mismos entre todos los agentes del sistema de transportes. El texto contenido en el capítulo III de este título es un un avance significativo en este aspecto.

En este sentido, proponemos que en la información a suministrar recogida en el **Anexo I** se incluya, además de las ya indicadas relativas a la oferta, también la disponibilidad de datos en tiempo real (como tiempos de llegada, retrasos y % ocupación) así como los resultados de demanda debidamente anonimizados para poder elaborar estudios de transporte por parte de terceros.

Además, entre los requisitos de los datos estadísticos del **artículo 88** proponemos incluir que siempre que sea posible, ésta información se proporciona desagregada por género para poder identificar posibles sesgos, en línea con los requisitos planteados en la sección 2º del título I sobre perspectiva de género en la movilidad.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición adicional 6ª. Plan Estratégico para la sostenibilidad del Transporte Aéreo.

El contenido de este Plan no puede limitarse a recopilar las contribuciones de cada actor dentro del sector aéreo, sino que debe evaluarse también la magnitud de los impactos referidos (climático, atmosférico, ruido y biodiversidad) y el escenario tendencial de los mismos. También reclamamos que esta disposición incluya en el Plan Estratégico las medidas a tomar para garantizar que la contribución del sector aéreo está alineada con los objetivos vinculantes de reducción de emisiones, tales como el PNIEC o las directivas de calidad del aire.

Disposición adicional 7ª. Zonas de Bajas Emisiones.

Resulta pertinente la especificación del apartado 2, destinada a evitar posibles obstáculos legales para la implantación de una tasa de aprovechamiento por parte de las entidades locales. Por otra parte, debido a las recientes sentencias por parte de varios tribunales que dificultan o incluso rechazan el concepto de Zona de Bajas Emisiones, demandamos al Ministerio que profundice en la necesidad, legitimidad y funcionamiento de esta figura para facilitar su posterior implantación por parte de los ayuntamientos y evitar nuevas trabas legales.

Asimismo, y ante la inminente publicación de un Real Decreto que regule el contenido mínimo de las Zonas de Bajas Emisiones, sería deseable que esta disposición adicional recogiera también su contenido, ya que pese a que la definición y regulación es responsabilidad de los ayuntamientos, existirán unos requisitos mínimos de obligado cumplimiento que deberían figurar en esta ley.

Además, proponemos reemplazar la mención a la clasificación ambiental establecida por la DGT en 2016, ya que dicha clasificación es obsoleta y arrastra ciertos errores de base. Por un lado, no incorpora umbrales de emisiones de CO₂ entre sus parámetros, lo que la invalida como instrumento fiable para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, otorga clasificaciones ventajosas a vehículos que, por sus características, presentan un nivel de emisiones superior, como los microhíbridos calificados como ECO o los híbridos enchufables, calificados como CERO emisiones a pesar de funcionar con motor de combustión. En 2020 el Gobierno aprobó una revisión del etiquetado ambiental para corregir estas carencias. Por este motivo, esta disposición debe permitir a las entidades locales el establecer criterios propios que eviten los errores descritos anteriormente.

Disposición adicional 13ª. Mecanismo de financiación para asegurar el mantenimiento de la Red de Carreteras del Estado y mejorar la internalización de costes externos del transporte por carretera.

La actual ausencia de mecanismos de pago por uso (anómala en Europa) y la desigualdad de la distribución de las vías de peaje en el territorio son problemas conocidos desde hace tiempo. Por ello lamentamos que su definición haya quedado relegada a una disposición adicional que no concreta ni plazos, ni requisitos mínimos más allá del consenso.

Reclamamos que se dote a esta disposición de un mayor nivel de detalle y plazos temporales concretos, con el fin de evitar que la actual situación de desequilibrio en la cobertura de las externalidades sociales y ambientales de la carretera se prolongue de forma indefinida como ha sucedido hasta ahora.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición transitoria 3ª. Instrumentos de mejora de la calidad del gasto en la financiación de las obligaciones de servicio público ferroviarias.

Manifestamos nuestro más rotundo rechazo tanto al contenido como a la forma en la que se presenta esta disposición, que en la práctica resulta un método para el desmantelamiento de las OSP de regionales en gran parte del Estado. Los requisitos planteados se dirigen únicamente hacia la supresión de servicios ferroviarios, ya que únicamente se exige una comparativa entre el servicio actual y un modo de transporte diferente.

Tal y como está expresado en el texto, no se contemplan otras alternativas destinadas al mantenimiento del servicio ferroviario como son modificaciones de horarios, mejora de la infraestructura, nuevos marcos tarifarios, fomento de la intermodalidad, modificaciones en los modos de explotación o sustitución del material móvil, medidas que también pueden contribuir a mejorar la calidad del servicio y/o a optimizar el gasto público sin necesidad de llegar a su supresión.

Otra serie de propuestas que se remitieron en la fase de audiencia previa y que pueden ser de aplicación en OSP ferroviarias consistían en redefinir la oferta ferroviaria en base a criterios de conectividad e interoperabilidad, con una red regional competitiva y cadenciada que funcione como articuladora del territorio y alimentadora de los servicios de larga distancia. De la misma manera que se ha redefinido el mapa concesional de servicios de transporte por carretera, o se abordan Planes Estratégicos en el sector aeroportuario, es necesario realizar un trabajo similar sobre las OSP ferroviarias en base a estos nuevos criterios.

La supresión de servicios ferroviarios supone una medida contraria a los objetivos planteados en el Título I de la presente Ley, por el papel que el ferrocarril ejerce en la vertebración del territorio y en la descarbonización del transporte. Esta disposición deslegitima el propósito de una Ley que hemos apoyado casi en su totalidad, y supone un obstáculo para la aceptación social de muchas de las herramientas que se proponen en el Anteproyecto. Por estos motivos, demandamos la supresión de esta disposición transitoria y su reemplazo por un Plan Estratégico del Ferrocarril.

En Madrid, a 13 de abril de 2022

Eva Saldaña Buenache
Directora Ejecutiva de Greenpeace España