



Apuntes

La nueva política de transporte: Apuntes sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible

GINÉS DE RUS

Apuntes 2022/10
Abril de 2022

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

La nueva política de transporte: Apuntes sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible

Ginés de Rus*
ULPGC, UC3M y FEDEA

1. Introducción

La nueva iniciativa normativa del gobierno, al igual que todas las leyes y planes de infraestructuras que le han precedido, comienza con una descripción de la importancia del transporte en la economía y su repercusión en el bienestar de las personas. El énfasis de la exposición de motivos varía en cada caso dependiendo de qué gobierno está a cargo y de las prioridades del momento. En el pasado reciente el acento estuvo en introducir más competencia en la provisión de servicios de transporte, en el aumento del stock de infraestructuras, y en la participación privada en su construcción y operación. En el presente, el énfasis se ha puesto en las externalidades (cambio climático especialmente), en la equidad y en la importancia de la intervención del Estado.

El Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible (ALMS) que analizamos en este informe considera que ahora se trata de “evolucionar desde la política de transportes a la política de movilidad sostenible de personas y mercancías que ha de guardar relación con las políticas económicas, sociales y ambientales”. El ALMS se refiere a la movilidad de personas y transporte de mercancías como un “novedoso derecho” que el Estado debe garantizar con igualdad en todo el territorio nacional.

El concepto central del nuevo texto legal es “la movilidad sostenible”, siendo las infraestructuras y servicios de transporte un instrumento para este “derecho de los ciudadanos y las ciudadanas, que los poderes públicos están obligados a regular y salvaguardar, si bien, no como un fin en si misma, sino como un medio para el ejercicio de otros derechos”, proponiéndose reorientar la movilidad hacia modos más sostenibles. Como novedad, se crea el Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y la evaluación económica de los proyectos de inversión adquiere mayor presencia aunque, como veremos, organizada de manera poco efectiva.

Escribiendo este informe en plena invasión de Ucrania y en medio del paro de transportistas en España, con sus consecuencias sobre el funcionamiento de la cadena logística que une a los productores y a los consumidores finales, parece evidente que, más allá de la participación del transporte en el PIB, el carácter esencial de su contribución en una economía moderna se explica por su condición de servicio estratégico, dado el grado alcanzado en la especialización del trabajo y el desarrollo del comercio y la dispersión existente en la localización de productores y consumidores.

(* El autor agradece los comentarios de Ángel de la Fuente, Pino Betancor y Jorge Valido.

Esta realidad concede a la movilidad de los individuos y al transporte de bienes un papel transcendental para hacer posible los desplazamientos de distinta naturaleza que los individuos demandan, así como los que demandan las empresas para enviar o recibir materias primas, productos intermedios y finales. La división internacional del trabajo, con empresas que producen en varios países las diferentes fases de un mismo producto, la localización residencial lejos de los centros urbanos y el fenómeno del turismo de masas han determinado que el transporte sea uno de los elementos esenciales de la vida cotidiana y de la estructura productiva de las naciones.

Junto a sus efectos positivos sobre el bienestar social, las infraestructuras y servicios de transporte tienen asociados un conjunto de externalidades, como los accidentes o la contaminación, con su efecto negativo sobre el bienestar de los ciudadanos, lo que requiere la intervención del Estado. Además, aunque las redes de transporte y las empresas que prestan los servicios están, salvo excepciones, a cargo del sector privado, el papel del sector público es fundamental, interviniendo mediante la planificación, regulación y articulación de los mecanismos mediante los cuales las empresas privadas llevan a cabo su actividad. Esto es lo que convencionalmente conocemos como política de transporte, que ahora se rebautiza en el ALMS como política de movilidad sostenible. Con independencia de la forzada retórica que contiene la nueva normativa, estamos ante un texto legal de política de transporte con un cambio de énfasis en los diversos elementos que integran dicha política, cambio que se explica tanto por razones objetivas como ideológicas y por la influencia de las narrativas de moda.

Los servicios que proveen las infraestructuras y servicios de transporte son generalmente excluibles y rivales¹. La necesidad de garantizar unos niveles mínimos de servicio con independencia de su rentabilidad requiere la intervención del Estado para su planificación, evaluación, regulación y financiación, pero esto no significa que el sector público construya dicha red, opere los servicios que sobre las mismas se proveen o incluso las gestione. De esto se encargan empresas privadas, o bien directamente en mercados abiertos a la competencia directa, o bien mediante la utilización de diferentes fórmulas de asociación público-privada, como el sistema concesional.

Tanto el Estado como las empresas privadas tienen su papel en la construcción, operación y mantenimiento de las infraestructuras. Nadie parece discutir esto en la actualidad. Lo relevante es definir y delimitar de manera nítida el papel que le corresponde a cada uno de acuerdo con su ventaja comparativa y la relación entre ambos. Una articulación confusa es fuente de problemas. En España hemos carecido de una planificación global centrada en cómo satisfacer las necesidades de transporte del país, y lo que se llamaba planificación de las redes de transporte no era más que una superposición de planes parciales elaborados por distintas direcciones generales de carácter unimodal, motivados en muchas ocasiones por la

¹ Son, por tanto, bienes privados. El ALMS confunde el carácter esencial de la red de infraestructuras de transporte con su calificación como bien público: “Las infraestructuras son la base del sistema de movilidad y logística de un país. Su desarrollo, cuando se traduce en mejoras efectivas para los usuarios, contribuye al desarrollo económico, equilibrio territorial y cohesión social. No son un fin en sí mismas sino un instrumento para fines superiores. Por su naturaleza de bien público, por implicar a diversos sectores y territorios, y por tener impactos a muy largo plazo que trascienden a los gobiernos y generaciones que las deciden, acometen y financian, la movilidad y las infraestructuras son un asunto de Estado”. Posiblemente, el legislador quiere decir servicio público o servicio esencial. Bien público en economía es aquel que el mercado no provee por no ser excluible ni rival, lo que sólo ocurre excepcionalmente en las infraestructuras de transporte (por ejemplo, una carretera rural sin apenas tráfico).

utilización de la obra pública con fines electorales y por las distorsiones derivadas de la arquitectura institucional española, que da incentivos a la administración autonómica y municipal para demandar obras que jamás hubiesen construido con cargo a sus propios recursos (de Rus y de la Fuente, 2020; Engel et al., 2018).

Los dos documentos estratégicos más recientes de política de infraestructuras en España (el Plan Estratégico del Ministerio de Fomento, 2012- 2015 y el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda PITVI, 2012-2024), siguen la línea de los que les precedieron. No son vinculantes y contienen contradicciones fruto de su origen como la suma de planes parciales elaborados en diferentes departamentos e incluso administraciones. En contraposición, se requiere una planificación multimodal por parte de una unidad única dentro del Ministerio con poder suficiente para diseñar la política de infraestructuras y la articulación de una política de servicios de transporte fundamentada en criterios económicos sólidos.

En esta línea de leyes y planes, la última aportación normativa a la política de transporte en España es el ALMS, que acaba de ver la luz y cuyo análisis se realiza en este informe desde una perspectiva económica. La redacción del ALMS es a veces conceptualmente confusa: en el texto se aprecian contradicciones que pueden responder a una estrategia deliberada de vaguedad, a la falta de una base económica robusta en el documento, o simplemente a una voluntad no realmente reformista sino más bien retórica, siguiendo los pasos de los sucesivos planes de infraestructuras que hemos tenido en España.

En cualquiera caso, en este informe obviamos dichas contradicciones, envueltas muchas veces en expresiones pretenciosas e imprecisas, centrándonos en los objetivos declarados, y en la esencia de la propuesta de reforma que el ALMS contiene. Nuestro análisis se fundamenta en los principios económicos elementales y en las mejores prácticas internacionales, sin prejuicios sobre la bondad/maldad de las distintas alternativas de transporte, sin preferencias apriorísticas sobre el tipo de tecnología, y entendiendo que el reparto de funciones entre el sector público y privado debe guiarse por el papel de regulador del primero y de productor del segundo, basando la colaboración entre ambos en la transparencia y el reparto eficiente de riesgos.

Resumiendo, seguimos una aproximación económica consecuencialista en la que el razonamiento coste-beneficio desempeña un papel central. El ánimo del informe es constructivo y las críticas que contiene están dirigidas a limpiar el trigo que el ALMS contiene de la paja que lo envuelve, a identificar sus carencias y a sugerir cambios que aumenten la relevancia práctica de sus propuestas en la consecución de los fines que dice perseguir.

En la sección 2 del informe valoramos la filosofía del ALMS con una consideración de sus objetivos explícitos y principios generales. Dicha valoración se hace con referencia a un conjunto de principios económicos y algunos elementos particulares de economía del transporte, que se enumeran y describen de manera sucinta, obviándose criterios legales o de otra naturaleza. En la sección 3 se describe la creación del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible inspirado, según se afirma, en otros existentes como el de Protección Civil o el de Salud, y siguiendo con los instrumentos para su desarrollo. La sección 4 se ocupa de la planificación, evaluación, gestión, regulación, financiación y la participación del sector privado. No entramos en el análisis del título V dedicado a una descripción prolija del espacio controlado de pruebas para la movilidad, contenido que parece más propio de un reglamento específico, ni tampoco en el título VIII dedicado al régimen sancionador. Finalmente, la

sección 5 concluye con un conjunto de propuestas y recomendaciones de política de transporte.

2. Contexto y principios económicos para la valoración de la nueva política de movilidad sostenible.

En los últimos 50 años, el transporte, como actividad que incluye las infraestructuras básicas y los servicios que prestan los operadores, ha experimentado un cambio tecnológico notable, reforzándose las tendencias que se venían observando en el medio siglo anterior. El cambio tecnológico ha mejorado de manera significativa las distintas modalidades de transporte haciéndolas más rápidas, más seguras, más eficientes y en general respondiendo mejor a las preferencias de los usuarios.

La introducción de competencia *en* el mercado y *por* el mercado acentuó el cambio, favoreciendo el crecimiento de la demanda y modificando la distribución modal en beneficio del modo que mejor respondió a las preferencias de los usuarios: el transporte por carretera. A pesar de la integración de las infraestructuras y servicios en una sola empresa, y la ayuda financiera y protección regulatoria que recibió el ferrocarril en España, éste fue perdiendo peso paulatinamente hasta el punto de pasar de una participación del 60 por ciento en el tráfico de pasajeros (35 por ciento en mercancías) en los años cincuenta al 6 por ciento actual (5 por ciento en mercancías)².

Una parte importante de estos cambios se explica por razones estructurales de la economía española. A los cambios derivados de las nuevas tecnologías, sistemas de gestión y regulación de las modalidades de transporte, hay que añadir el cambio de la economía y su efecto en la composición de las cargas, que afectan a la distribución modal de las mercancías. Cuando predominan los graneles sólidos y líquidos, el ferrocarril posee una mayor cuota de mercado que cuando las cargas son de poco peso y volumen y de mucho valor. En este caso, el transporte por carretera desplaza al ferrocarril como modo hegemónico en la distribución modal de tráficos.

¿Qué ha cambiado durante el siglo XXI? Las tendencias anteriores se han consolidado. El transporte aéreo, el modo más moderno y sin competencia en el transporte de pasajeros a larga distancia, ha seguido jugando el papel esencial de apoyo a la industria turística y también en los trayectos domésticos de media distancia junto con el transporte ferroviario de alta velocidad, sostenido este último con una inyección sin precedentes de fondos públicos para construir la segunda red del mundo en extensión con una demanda muy baja. En el transporte marítimo, los aumentos de productividad y reducción de costes fueron espectaculares aprovechando las economías de escala gracias al aumento del tamaño de los buques y la especialización de las terminales portuarias, junto con el desarrollo de redes logísticas de distribución.

Lamentablemente, estas no son las únicas tendencias en esta actividad económica. La presencia de externalidades negativas como la congestión y la contaminación han adquirido una dimensión mayor, especialmente en lo que se refiere a los efectos sobre la salud y el cambio climático. Para el Gobierno español, las externalidades del transporte, el papel del

² El 5% de participación actual del ferrocarril en el transporte terrestre de mercancías. Si se incluye el transporte aéreo y el cabotaje marítimo, la participación del ferrocarril cae al 1%. En ambos casos la cuota de la carretera es de un 95%. Estas cifras dan una idea de la importancia del transporte por carretera para el funcionamiento de la economía en España. El paro de los transportistas en estos días lo ha evidenciado con toda su crudeza.

Estado y la equidad ocupan el primer plano de la nueva política de transporte, desplazando a otros elementos que hasta el momento eran los que marcaban las prioridades de la regulación, como fue la introducción de competencia mediante la liberalización, la privatización de empresas públicas y el desarrollo de las asociaciones público-privadas.

La valoración de la nueva normativa y las propuestas que realizamos se sustenta en la realidad de algunos elementos característicos de las infraestructuras y servicios de transporte, así como en un conjunto de principios económicos que se enumeran y explican de manera concisa a continuación:

1. La referencia central de la política de transporte debe ser el bien común, entendido como la maximización del bienestar social. Una iniciativa pública no es buena sólo porque produzca beneficios sociales o porque sus costes sean “razonables”, su valor social radica en el saldo neto de ambos y en que dicho valor neto sea superior al de otras alternativas disponibles para la resolución de mismo problema. Esto es igualmente aplicable a las intervenciones de redistribución o equidad. Los mecanismos que se empleen han de ser los más eficientes para conseguir el objetivo social buscado. Veremos como el ALMS se aleja de este principio básico, sustituyéndolo por una jerarquía predeterminada de modos de transporte.

2. El Gobierno debe ser neutral frente a los distintos modos de transporte, sin preferencias tecnológicas a priori, y ha de promover la competencia intermodal e intramodal. Si los precios internalizan las externalidades, los fondos públicos se asignan guiándose por el principio de igualar el beneficio social marginal neto en los modos de transporte y el ciudadano elige libremente como atender sus necesidades de movilidad, el equilibrio final y su correspondiente distribución de tráfico serán óptimos. El dirigismo que emana en el ALMS implica la sustitución de las preferencias de los individuos por la interpretación de que es lo mejor para ellos por parte del Gobierno.

3. Los dos puntos anteriores no supondrían un problema en su aplicación si, como se afirma en el ALMS, “[l]as administraciones públicas están al servicio de los ciudadanos y trabajan por el interés general.” La realidad es que políticos y funcionarios tiene su propia agenda, al igual que ocurre con todas las demás profesiones. Los economistas recomiendan tener en cuenta este hecho al organizar la administración general del Estado. El interés del político por ser reelegido, o la captura de organismos gubernamentales por grupos de interés, son hechos conocidos y tenidos en cuenta en el diseño institucional del Estado en los países más avanzados. Cuando el ALMS argumenta sobre el importante papel del Estado en la movilidad sostenible, lo sustantivo es cómo organizarlo, ver qué sistema de gobernanza es el que aumenta la probabilidad de éxito en la consecución de los objetivos de la ley.

4. La movilidad de las personas y el transporte de mercancías se realizan utilizando los servicios de transporte, propios o por cuenta ajena, que requieren una red de infraestructuras y vehículos que en la actualidad están separados en todos los modos. Las diferencias en el tratamiento regulatorio de los modos de transporte se explican en gran parte por razones tecnológicas y también por la resistencia que las empresas ejercieron con éxito para restringir la competencia. En el acceso de los vehículos a las infraestructuras hay diferencias notables. En el caso del transporte terrestre por carretera entran libremente por diferentes puntos de

la red viaria, sin autorización previa ni coordinación y siempre ha existido separación vertical entre la propiedad de las infraestructuras y la operación de los servicios de transporte. Una gran parte del tráfico lo realizan los propios individuos con sus vehículos. En el transporte ferroviario existió en el pasado integración vertical, esto es, la infraestructura y el operador ferroviario eran parte de una única empresa (un monopolio público), aunque ahora se ha separado la infraestructura de los operadores ferroviarios. En el transporte aéreo y marítimo, tenemos separación vertical y entrada coordinada, aunque es posible que existan operadores dueños de sus propias terminales. El hecho de tener un acceso libre o coordinado tiene consecuencias para la política de transporte: en aéreo, marítimo y ferroviario no suele existir congestión, mientras que en la carretera es lo habitual. En los modos de entrada coordinada puede existir escasez al superar la demanda a los slots disponibles, pero no congestión en sentido estricto. La regulación es necesaria para la adjudicación de slots y la libre competencia es posible. También es necesaria una política para resolver los excesos de demanda en la red viaria.

5. El coste de transporte tiene tres componentes: el del productor, el del usuario y el externo. El del productor es el que resulta de la provisión del servicio por los operadores de la infraestructura y los transportistas; el del usuario es fundamentalmente el tiempo invertido y el nivel de servicio (fiabilidad, seguridad, etc.); y el externo es el que afecta terceros, como por ejemplo ocurre con la contaminación atmosférica, acústica y visual, parte de los accidentes y los efectos sobre el territorio. La decisión del gobierno sobre quién paga estos costes tiene consecuencias sobre la economía y el bienestar social. El que se internalicen los costes externos o no, quién paga los costes de construcción y mantenimiento de la infraestructura, o incluso la subvención del precio para que parte del coste del productor recaiga sobre los contribuyentes generará equilibrios alternativos de distribución de tráfico entre los distintos modos de transporte. Precisamente esta ley tiene como principal objetivo cambiar el equilibrio actual proponiendo un conjunto de actuaciones para “reorientar la movilidad hacia modos de transporte más sostenibles”.

6. El servicio de transporte no es almacenable, presenta indivisibilidades y el tiempo invertido por el usuario adquiere una dimensión extraordinaria en las políticas de gestión de la demanda. Estos tres elementos afectan a la manera de atender la demanda punta y valle y los problemas de escasez y congestión. Para los individuos y las empresas, el tiempo es a veces más importante que los costes monetarios como ponen en evidencia los modestos resultados de la gratuidad del transporte público o el éxito de los servicios rápidos de mensajería que el usuario elige libremente frente a opciones más baratas. Al no ser almacenable, lo que no se utiliza se pierde. Además, las indivisibilidades son significativas en el caso de las infraestructuras. La ampliación de capacidad de una carretera consiste generalmente en pasar de dos a cuatro carriles, Un aeropuerto necesita dos pistas de aterrizaje cuando se quiere acomodar una operación adicional una vez alcanzada la plena capacidad de la primera. Dimensionar la oferta de transporte para la demanda punta significa que en horas valle la ocupación de la infraestructura y/o de los vehículos será baja. La política eficiente de precios desempeña un papel esencial en el tratamiento de la congestión o en la subasta de slots. Además, las decisiones de tarificación e inversión han de tomarse conjuntamente. No es posible evaluar sin conocer previamente la política de precios. El ALMS no contiene

indicación alguna en este sentido. Sólo algunas sugerencias merecedoras de un desarrollo más amplio, o como hace al tratar la financiación de la red viaria, evitar pronunciarse dejando para “un estudio posterior de alternativas” el espinoso asunto del cobro por uso.

7. Además de la indivisibilidad, las infraestructuras tienen un coste elevado, son irreversibles, y construirlas requiere predecir su demanda futura, sujeta a un alto grado de incertidumbre dada la larga vida de los activos. La evidencia empírica disponible en todas las infraestructuras de transporte, en todos los países y durante décadas, apunta a un sesgo sistemático de subestimación de los costes y sobreestimación de la demanda. Este sesgo estratégico responde a la disociación frecuente entre el agente que pide y el que paga. Al menos este es el caso de España, donde la corresponsabilidad de las comunidades autónomas es inexistente, lo que explica en gran parte la construcción de elefantes blancos por todo el territorio nacional. En estas circunstancias, el análisis coste-beneficio ex ante realizado por una agencia independiente es esencial. Veremos que el ALMS, a pesar de defender el papel de la evaluación, anula su potencial al dejar la evaluación ex ante en manos del que promueve el proyecto.

8. La participación del sector privado en la construcción, operación y mantenimiento de las infraestructuras es muy amplia. La participación privada puede articularse mediante la cesión de los activos durante un periodo de tiempo establecido (sistema concesional) o también a través de la privatización total o parcial. El diseño de contratos para la participación privada es clave para obtener lo mejor de la misma mediante una asignación de riesgos eficiente. En el caso de los servicios de transporte, apenas existen empresas de propiedad pública (el transporte urbano de viajeros en algunas ciudades, por ejemplo, es una de las excepciones, aunque no hay razón económica alguna que lo justifique), y la competencia puede realizarse en el mercado (aéreo o marítimo) o por el mercado (licitación para una concesión). En la mayoría de los casos la mejor regulación es la competencia directa, pero para que haya competencia hay que regular. En cualquier caso, la regulación ha de tener en cuenta las asimetrías de información y los incentivos que se introducen en los contratos, políticas de subvenciones y otras actuaciones públicas.

Con este conjunto de elementos como referencia pasamos a la descripción y valoración económica del Anteproyecto de Ley.

El ALMS entiende la movilidad como “un nuevo derecho”, no como un fin en sí misma, sino como “un medio para el ejercicio de otros derechos” siendo el transporte el instrumento para garantizar el ejercicio del derecho a la movilidad. Dicho instrumento es lo que entendemos por sistema de transporte, con sus infraestructuras y vehículos que proporcionan los servicios para el desplazamiento de personas y mercancías. En el desarrollo de la ley, esta distinción no es muy útil y a veces movilidad y transporte se utilizan como sinónimos.

El objeto y la finalidad de la ley en su artículo 1 es un tanto pomposo: “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.” En el mismo artículo se concreta esta declaración de intenciones en la

pretensión de la ley para establecer unos principios generales para conseguir dicho sistema de movilidad sostenible a un coste razonable.³

Concretando esta declaración de intenciones, la ley pretende establecer los principios generales para desarrollar un sistema integrado de movilidad sostenible tanto para el transporte de viajeros como de mercancías; dotar a las administraciones públicas de los instrumentos necesarios para hacerlo realidad; fortalecer los mecanismos de coordinación, cooperación y transparencia en el diseño y gestión de las políticas públicas de infraestructuras, transporte y movilidad; y establecer un nuevo modelo de financiación estatal del transporte urbano que se rija por los principios de igualdad, estabilidad, certidumbre y proporcionalidad.

El papel regulador del Gobierno es fundamental en esta nueva orientación de la política de movilidad. Se propone “reorientar la movilidad hacia modos de transporte más sostenibles, que permitan a su vez proteger la salud, el medioambiente, el clima, el bienestar y la seguridad de toda la ciudadanía”. Además, se argumenta que hay que responder con “instrumentos o soluciones creativas” a las nuevas necesidades de movilidad de una sociedad “crecientemente interrelacionada e innovadora”. Parece evidente la intención del legislador de modificar el reparto modal de tráfico con el fin de reducir las externalidades negativas, para lo cual se interpreta que los poderes públicos deben desempeñar un papel “especialmente activo para llevar a cabo una adecuada planificación, gestión y control de la movilidad. Finalmente, “...el acceso a este derecho a la movilidad debe garantizarse en todo el territorio, siendo para ello imprescindible atender las necesidades de las zonas afectadas por procesos de despoblación.”

Toda la fraseología que contiene la nueva política de movilidad podría alarmar al lector por su carga de dirigismo hacia determinados modos de transporte frente a la neutralidad tecnológica aconsejable en este tipo de intervención pública, adoptando así una concepción paternalista en la que el Gobierno decide como han de satisfacerse las necesidades de los individuos y territorios. Sin embargo, está por ver en qué se traduce desde un punto de vista práctico esta concepción de la política de transporte, cuando el propio ALMS se autodefine como un documento “puramente principal o programático” que deja un amplio espacio a las demás administraciones para que en el ejercicio de sus competencias puedan “formular sus propias políticas de movilidad sostenible”.

3. El Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y los instrumentos de planificación.

Con el objetivo de coordinar las políticas de movilidad de las distintas administraciones públicas y de facilitar la participación de la sociedad se crea el Sistema Nacional de Movilidad Sostenible. Estos son sus instrumentos:

- La Conferencia Territorial de Movilidad y Transportes.
- El Consejo Superior de Movilidad y Transportes Sostenibles.

³ En la ley el concepto “movilidad sostenible” se define en el artículo 2 incluyendo el coste en tiempo y dinero para el usuario; y en otras, como a la que se refiere esta nota, deja fuera el coste. En la definición formal, la referencia al coste lleva el adjetivo de razonable. “La movilidad sostenible es la que se satisface con un tiempo y coste razonables tanto para el usuario como para el conjunto de la sociedad. El sistema de transportes que sirve a esta movilidad sostenible ha de ser seguro, eficaz, con acceso equitativo e inclusivo, con limitación de las externalidades negativas en salud y medioambiente, en especial la contaminación atmosférica, el ruido o el consumo de recursos no renovables, la ocupación del suelo y la fragmentación de hábitats.”

- El Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM).
- El Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS) y sus documentos complementarios.

La *Conferencia Territorial de Movilidad y Transportes* es el órgano que articula la cooperación y colaboración de las administraciones autonómicas y locales para los fines de movilidad y transportes descritos en la ley. Sus funciones son de consulta, emitiendo informes preceptivos. Tendrá 19 vocalías para los consejeros de transporte de las comunidades autónomas, tantas vocalías como municipios de más de un millón de habitantes para los alcaldes de estos y otras seis más a designar por asociaciones de entidades locales con mayor representación).

Entre sus funciones de colaboración y coordinación están las de informar el DOMOS y documentos complementarios; fijar los criterios para la determinación de los grandes centros de actividad que requieren un plan de movilidad sostenible; aprobar la estructura y funcionamiento del EDIM, y acordar los objetivos y contenidos de la información; contribuir a la elaboración de la memoria bienal sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y tener en cuenta los informes del Consejo Superior de Movilidad y Transportes Sostenibles.

El *Consejo Superior de Movilidad y Transportes Sostenibles* es el máximo órgano consultivo del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y de nuevo es un órgano de consulta, debate y asesoramiento que sirve como “cauce institucional de participación y cooperación entre los sectores económicos, las organizaciones sociales, los usuarios y las administraciones públicas”. Como su composición y estructura se deja para un posterior desarrollo reglamentario no sabemos cuál será la operatividad de dicho Consejo Superior, aunque se dice que habrá que garantizar la representación del Ministerio del Interior, a través de la DGT, de todas las administraciones territoriales con competencias en materia de movilidad y transportes, de organizaciones empresariales y sindicales, así como organizaciones representativas de consumidores y usuarios, académicos y las entidades cívicas y sociales.

Se trata de un consejo consultivo que dada su amplia representación puede tener problemas prácticos de operatividad. En realidad, ya existía algo parecido, el Consejo Nacional de Transportes que queda integrado en el Consejo Superior. También existía el Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible que seguirá existiendo y se coordinará con el Consejo de nueva creación. Hay otro consejo que no se integra. Se trata del Consejo Asesor del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que tiene otras competencias como la de Vivienda.

Poco cabe comentar sobre estos órganos consultivos más allá de cierto escepticismo sobre su operatividad e influencia sobre el contenido real de la política pública de transportes. Con una composición tan variopinta y vistos los antecedentes sobre el peso de los criterios de afinidad que suelen primar en el nombramiento de los consejos asesores del Ministerio, sólo cabe desear que la composición del nuevo consejo asesor integre a expertos independientes al margen de su cercanía al gobierno de turno. Desconocemos las razones de mantener dos consejos asesores dentro del Ministerio. La justificación de tener otras funciones como las de vivienda y agenda urbana no parece suficiente para la duplicación. Hubiese bastado con una sección para estos últimos.

El *Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM)* es el instrumento digital del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible bajo la dirección del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en coordinación con la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Se crea para que todas las administraciones públicas dispongan de información sistematizada sobre el sistema de transporte a partir de los datos proporcionados por las administraciones públicas, operadores de transporte y otras fuentes de datos sobre movilidad de personas y el transporte de mercancías.

En principio, una recopilación y organización de buenos datos desagregados de calidad sobre la oferta y demanda de transporte y su acceso a los interesados es muy buena noticia (se regirá por el principio de accesibilidad universal). Se trata además del soporte estadístico necesario para un análisis serio del funcionamiento de los distintos modos de transporte; es decir para dar fundamento a las distintas intervenciones del gobierno y evaluar sus consecuencias. En su definición, en el ALMS es un sistema de información que puede ser la base para todo tipo de seguimiento de los mercados de transporte y de las evaluaciones ex ante y ex post de las actuaciones públicas.

El *Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS)* se concibe como el marco esencial para la planificación sostenible de la movilidad para todas las administraciones públicas. Incluye las directrices generales y orientaciones para la planificación, un conjunto de indicadores de seguimiento que proporciona el EDIM y estrategias de información, sensibilización y formación. Los documentos del DOMOS se informarán preceptivamente por la Conferencia Territorial y el Consejo Superior. El DOMOS es el instrumento central de planificación y abarca un conjunto amplio de contenidos desde los mecanismos de integración de movilidad con la ordenación del territorio y la planificación urbana hasta los procesos de participación pública e incentivos para la innovación.

El DOMOS contiene una serie de planes de movilidad sostenible de entidades locales, de grandes centros de actividad, de transporte sostenible a grandes centros de trabajo, de centros educativos, zonas de bajas emisiones, distribución urbana de mercancías, política de aparcamiento y aparcamientos disuasorios, e implantación de infraestructura y servicios para la circulación segura en bicicleta. Junto a esto un conjunto de iniciativas de formación y sensibilización sobre movilidad sostenible.

Todo este entramado planificador se concreta en el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (IPEEM), y su equivalente para las Comunidades Autónomas, que sigue las directrices del DOMOS. La vigencia del plan es de 10 años y las Comunidades Autónomas, grandes centros de trabajo y educativos tendrán que elaborar los planes de movilidad sostenible mencionados anteriormente. Los municipios de más de 20.000 y menos de 50.000 habitantes también están obligados a tener sus propios planes de movilidad sostenible, aunque estos serán simplificados y revisables al menos cada 5 años. No obstante, las comunidades autónomas podrían “recomendar o exigir” más planes a municipios o entidades supramunicipales no incluidas en lo anterior. Las entidades territoriales elaborarán planes cada 3 años con informes de seguimiento sobre la implantación de medidas. Los grandes centros de trabajo revisarán obligatoriamente su plan cada 5 años y tendrán que nombrar un gestor de movilidad del centro de actividad.

Esta estructura de planificación puede que ayude a que el sistema de transporte funcione mejor en el futuro, pero también puede convertirse en un complemento burocrático más en la ya pesada panoplia de apariencia de control que aqueja a las empresas e instituciones

españolas. Hay al menos dos razones para un sano escepticismo: en primer lugar, por lo que nos enseña el pasado de incumplimiento sistemático de todos los planes de infraestructuras y servicios de transporte anteriores (Engel et al., 2018); y en segundo lugar, porque el dirigismo que rezuma el ALMS y las competencias de las comunidades autónomas hacen sospechar de su inoperatividad práctica y, lo que es peor, podría suponer una interferencia en la consecución de una distribución modal óptima en consonancia con los objetivos que la propia ley dice perseguir.

Frente a la internalización de externalidades aplicando el principio de que *el contaminante paga* y *el pago por uso*, con la posterior elección libre de usuario, el Anteproyecto, a pesar de referirse a ambos principios, opta por establecer una “jerarquía” de medios de movilidad encabezados por la denominada “movilidad activa”, con preferencia para “la movilidad a pie, la movilidad en bicicleta y la movilidad de las personas con discapacidad que transitan por las zonas peatonales en silla de ruedas con o sin motor, o aparatos similares autorizados, a velocidad del paso humano”; el transporte público colectivo, los “esquemas de movilidad de alta ocupación” y por último el vehículo privado, primando dentro de esta categoría a los de menor tamaño y a los que menos contaminen. Se anuncia un Plan nacional de impulso al uso de la bicicleta. En el transporte de mercancías se incentivarán también los modelos más sostenibles.

Aunque el texto entra en detalle sobre el uso de energías alternativas en puertos y aeropuertos, sobre la dotación de carriles reservados, la movilidad inclusiva, la perspectiva de género o la movilidad activa “en contraposición al uso del vehículo motorizado y el estilo de vida sedentario” en su propuesta de ir hacia “ciudades de proximidad” que reduzcan el número y distancia de los desplazamientos, no dice nada del sistema de precios como señalizador de los costes sociales de cada modo, o de su concreción en los peajes por congestión. Sin embargo, habilita a los municipios a introducir una “tasa por aprovechamiento especial de las zonas de bajas emisiones” que gravaría a los vehículos que superen los umbrales establecidos de libre circulación.

También anuncia la aprobación de una metodología para que “las entidades públicas o privadas que presten o comercialicen un servicio de transporte de personas o mercancías con origen o destino en el territorio español deberá realizar el cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero de ese servicio de transporte.” La ley insiste en la importancia y el apoyo de la Administración a la innovación en movilidad, pero omite cualquier mención a los mecanismos más prometedores, aunque políticamente más sensibles, como es la tarificación por congestión urbana.

Es un error común defender actuaciones basándose sólo en los beneficios visibles que producen y no en sus costes menos visibles. ¿Quién puede oponerse, por ejemplo, a la propuesta de destinar más espacio urbano a la bicicleta? Probablemente, la mayoría de los que nos imaginamos utilizando dichos espacios veríamos con buenos ojos dicha política. Sin embargo, esos beneficios no son suficientemente informativos sobre el impacto neto de esta iniciativa pública en el bienestar social, a menos que comparemos los beneficios evidentes con los costes que supone, entre ellos la menor velocidad de circulación y sus consecuencias, los accidentes con automóviles y peatones, etc. La redacción del ALMS adolece de este defecto en muchas de sus propuestas, consistente en resaltar los beneficios visibles de los proyectos, obviando sus costes y, como veremos a continuación, este fallo puede

magnificarse al dejar la evaluación ex ante en manos de los propios proponentes de los proyectos y políticas.

4. Planificación, evaluación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte.

La lectura de los Títulos III y IV del ALMS dedicados a la planificación y gestión del sistema de transporte genera dudas sobre la fortaleza de esta propuesta normativa. El lector esperaría que, al referirse a la planificación, y una vez descrito el Sistema Nacional de Movilidad Sostenible, hubiese una mayor concreción sobre el contenido y la articulación de las distintas fases de intervención pública: planificación-evaluación-regulación-participación privada-control-resolución de conflictos.

Sólo la fase de evaluación recibe un tratamiento más detallado, replicando las recomendaciones de la Airef en su *Spending Review* de 2019, aunque sorprendentemente omitiendo una recomendación capital que dicho informe contiene: la creación de una unidad independiente de evaluación para la evaluación ex ante y ex post. El legislador deja que cada unidad promotora del Ministerio, o las grandes empresas públicas, realicen la evaluación ex ante de sus propias actuaciones, y los ex post transcurridos cinco años, ensombreciendo de esta manera el papel esencial de la evaluación en la planificación de infraestructuras, así como en otras actuaciones públicas como subvenciones, declaración de obligaciones de servicio público, o cualquier otra política de transporte propuesta. El papel de la Airef queda reducido a un estudio con periodicidad quinquenal consistente en la evaluación de las evaluaciones ex post realizadas por los promotores.

Se distingue entre dos tipos de evaluación ex ante: el análisis preliminar de rentabilidad socioambiental y “el estudio de rentabilidad económica, social y ambiental y en su caso, financiera”.⁴ Para pasar a la segunda etapa de evaluación hay que alcanzar una rentabilidad socioambiental mínima en la primera. En cualquier caso, el Gobierno puede aprobar los proyectos de rentabilidad social negativa “por razones de interés general”. Cuando esta paradoja se produzca el Ministerio informará al Congreso. Además, quedan exentas de la evaluación actuaciones de mejora de las infraestructuras existentes o de seguridad, lo que resulta incongruente porque la comparación beneficio-coste debe aplicarse a cualquier intervención pública una vez sobrepasado el umbral de inversión mínimo que se establezca precisamente en aplicación del mismo principio beneficio-coste a la propia evaluación.

El esquema básico de gobernanza permanece inalterable con los defectos estructurales del pasado que permitieron la utilización de la obra pública con fines electorales y la construcción de infraestructuras sobredimensionadas y de rentabilidad social negativa. La planificación corresponde al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que incluye a Aena, Puertos del Estado, Adif y la Red de Carreteras del Estado y que se organiza en direcciones generales unimodales. El Sistema Nacional de Movilidad Sostenible se basa en órganos consultivos, parecidos a los que ya existían y que emiten informes preceptivos, y por tanto no implica cambios significativos en su configuración tradicional. Ni siquiera en la evaluación ex ante de las inversiones en infraestructuras, que quedan a cargo de las propias

⁴ Es difícil saber a qué se refiere el legislador con estas denominaciones de rentabilidad ¿Qué diferencia hay entre rentabilidad social y socioambiental? En Economía no hay diferencia alguna. Más aún, la distinción entre rentabilidad económica, financiera, social y ambiental añade más elementos de confusión porque al no identificar, correctamente, económica con financiera, la primera es sinónimo de social, que obviamente incluye la ambiental. Sería deseable que estos conceptos esenciales se incluyan en las definiciones del artículo 2 del Título preliminar, destinado a aclarar lo que la ley entiende por un amplio conjunto de conceptos utilizados en el Anteproyecto de ley.

empresas públicas promotoras de los proyectos de inversión, ignorando así las recomendaciones de desligar a la unidad que propone el proyecto de la evaluación del mismo.

La responsabilidad básica del Ministerio es la de planificar y organizar de la mejor forma posible el sistema de transporte, lo que entre otras cosas exige buscar el reparto más eficiente posible de tareas entre el sector público y el privado. Para diseñar bien este reparto, sería necesaria una reestructuración organizativa de la administración general del Estado que no vemos en el ALMS. El Gobierno planifica la red de infraestructuras, pero ni las construye ni las explota directamente, y menos aún en el caso de los servicios de transporte que se ofrecen por empresas privadas que compiten en el mercado, a veces compitiendo con empresas públicas como es el caso de Renfe en el transporte de mercancías⁵ y recientemente en el de viajeros de alta velocidad.

Cuando la competencia en el mercado no es posible o deseable, se recurre a la competencia por el mercado, mediante la adjudicación de un monopolio temporal al mejor oferente elegido mediante un mecanismo de licitación, como es el caso de las concesiones del transporte regular de viajeros. La nueva normativa declara su orientación multimodal pero no cuestiona el esquema básico unimodal de separación en direcciones generales por modos de transporte. Habrá que ver si en la práctica se supera esta concepción errónea del sistema de transportes en lo que se refiere a la planificación.

Para avanzar en la consecución de los objetivos declarados en el ALMS se requiere una agencia independiente de evaluación, dotada de medios suficientes y reputación técnica incontestable. Esta agencia sería la responsable de evaluar conjuntamente y con perspectiva multimodal todas las inversiones a partir de cierto umbral así como ciertas políticas como las obligaciones de servicio público y las subvenciones. En el ALMS se insiste en la importancia de la evaluación económica, con mención especial para la red ferroviaria, afirmándose que “no existen en la actualidad mecanismos suficientes para garantizar la rentabilidad económico-social de las inversiones”. Lamentablemente, al dejar el legislador la evaluación ex ante en manos de los promotores de los proyectos anula en gran medida el potencial de la evaluación. El control cinco años más tarde por parte de la Airef de las evaluaciones ex post realizadas por los promotores no resuelve gran cosa.

En lo referente a las asociaciones público-privadas el ALMS no parece incorporar las enseñanzas del pasado en relación con las concesiones de carreteras (Engel et al., 2015). Un cambio de organización dentro del Ministerio podría tener un impacto considerable para obtener lo mejor de la iniciativa privada. Una fórmula prometedora consiste en que una unidad administrativa se encargara de diseñar, adjudicar y gestionar los contratos de concesión para la participación privada en todos los modos de transporte, proporcionando los incentivos adecuados para que la tarificación, el nivel de calidad y seguridad, así como la inversión en capacidad se alineasen con el interés general. En el caso de renegociación de los contratos de concesión, sería otra unidad del Ministerio, independiente de la anterior, la que se ocuparía de la resolución de conflictos y de la negociación con el concesionario para ajustar los contratos a la nueva situación creada por el impacto de las causas de fuerza mayor que hubiesen tenido lugar.

⁵ La lectura del informe de Llevat y Llobet (2016) sobre el transporte ferroviario mercancías en España pone de manifiesto la importancia de separar el papel del sector público y el privado, la importancia de los reguladores independientes y como una empresa pública, Renfe Mercancías, ha sido un obstáculo para el desarrollo del ferrocarril de mercancías en España.

En lo que se refiere a la agencia de evaluación, que el ALMS omite, ésta no dependería orgánicamente del Ministerio, funcionando con total autonomía e independencia. Las dos unidades administrativas destinadas a la regulación de la participación privada sí estarían en el Ministerio, pero funcionarían con autonomía y total separación entre ellas. Resumiendo, el que propone no evalúa; el que adjudica, no renegocia. La incorporación de estas ideas en la nueva ley podría contribuir a que se alcancen los objetivos señalados en el ALMS.

Las concesiones de transporte público regular de viajeros reciben un tratamiento más detallado en el ALMS. Se advierte de la necesidad de diseñar un nuevo mapa concesional, indicándose que el actual ha quedado obsoleto por la propia dinámica de creación de nuevas líneas, ampliaciones y unificaciones. También menciona el problema de la falta de competencia por el mercado en las concesiones cuyos contratos han expirado y se han prorrogado sin licitación. También sugiere la posibilidad de introducir más competencia en esta actividad, lo que otros países han hecho hace tiempo en el transporte interurbano de viajeros (véase Asensio et al, 2016).

Finalmente, hay que comentar que el ALMS tiene notorias asimetrías en el tratamiento de los distintos temas de movilidad, además de omisiones incomprensibles. Por ejemplo, entra en detalle sobre cómo se subvencionará el transporte urbano de viajeros, incluso estableciendo sus importes máximos y omite cualquier mención a la subvención del 75% a residentes en los vuelos de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, a pesar de que el gasto público en esta política se ha disparado (alcanzó los 800 millones de euros antes de la pandemia) y que la Airef recomendó cambiar dicho mecanismo de subvención por sus efectos perversos sobre la competencia, sus efectos redistributivos regresivos y el crecimiento injustificado del gasto público. Por otro lado, dedica la mayor parte de un extensísimo Título V al “régimen de participación en el espacio controlado de pruebas para proyectos piloto de movilidad”; se ocupa de las obligaciones de servicio público, incluyendo las aéreas en península que son marginales, y no dice una palabra de las obligaciones de servicio público del transporte aéreo interinsular canario a pesar de que han sido cuestionadas por la Airef y la CNMC.

5. Conclusiones.

La precisión conceptual no es uno de los puntos fuertes del Anteproyecto de Ley. Según se afirma en su exposición de motivos, se trata de “evolucionar desde la política de transportes a la política de movilidad sostenible...” Se define la movilidad en el texto como un nuevo derecho y como un medio para el ejercicio de otros derechos, y “el sistema de movilidad” (artículo 2. 2) como las infraestructuras y servicios de transporte, al que a veces el texto legal se refiere como “sistema de transportes”, ejemplo del esfuerzo por diferenciarse sin mucho éxito de las normativas anteriores.

Esta nueva normativa legal se ocupa de la planificación, evaluación, regulación, financiación, externalidades, participación privada, equidad, innovación y transparencia. El énfasis del nuevo texto legal se pone en el tratamiento de las externalidades negativas del transporte con un conjunto de instrumentos dirigidos a modificar la distribución modal de los tráficos en favor de los menos contaminantes favoreciendo la intermodalidad y las políticas e inversiones que den prioridad a la movilidad activa (andar y bicicleta) y el transporte colectivo en detrimento del uso del automóvil. Menos peso parece concedérsele al uso del sistema de precios como señalizador que guía, mediante la internalización de las externalidades, la decisión libre de los individuos sobre la manera de satisfacer sus necesidades de movilidad.

Aunque crea nuevos organismos y documentos de planificación, se mantiene fiel al viejo esquema de gobernanza del Ministerio basado en las direcciones generales unimodales. Tampoco avanza en el proceso de evaluación independiente dejando la evaluación ex ante a las unidades ministeriales y a las grandes empresas públicas como Puertos de Estado, Aena o Adif, rompiendo así el principio esencial de separar al evaluador del promotor del proyecto o política. Tampoco avanza en el diseño de las asociaciones público-privadas, con la necesaria separación, por ejemplo, entre la unidad que adjudica los contratos de concesión y la unidad que los monitoriza y renegocia.

El Anteproyecto contiene otras ideas y actuaciones cuyo impacto real en la oferta y la demanda de transporte es difícil de predecir, ya que el propio texto legal se autodefine como un documento “puramente principal o programático” dejando amplio espacio a las demás administraciones para que apliquen sus propias políticas de movilidad sostenible. En resumen, la valoración económica no puede basarse en las buenas intenciones y aunque la nueva ley pretende innovar en planificación, regulación, financiación y gestión, contiene errores y omisiones que aumentan sensiblemente la probabilidad de su inoperancia práctica; o lo que es peor, que acabe introduciendo de manera involuntaria, incentivos perversos y nuevos costes administrativos en el sistema de transportes.

Referencias

Asensio, J., A. Matas y A. K. Ruiz (2016). [“Competencia en el transporte interurbano de viajeros por carretera. Análisis económico de los procesos de licitación y su influencia sobre las tarifas.”](#) FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2016-01, Madrid.

de Rus, G. y A. de la Fuente (2020). [“Algunas propuestas para una revisión de la política de infraestructuras.”](#) FEDEA Policy Papers no. 2020-17, Madrid.

Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (2018). [“Políticas eficientes de inversión y tarificación de la infraestructura del transporte en España.”](#) FEDEA Policy Papers no. 2018-01, Madrid.

Engel, E., R. Fischer, A. Galetovic y G. de Rus (2015). [“Colaboración Público-Privada en infraestructuras: Reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje.”](#) FEDEA Policy Paper no. 2015-11, Madrid.

Llevat, M. y G. Llobet (2016) [“El Futuro del Ferrocarril de Mercancías en España”](#). FEDEA Policy Papers no. 2016-25, Madrid.