

Ley 9/2025 de Movilidad Sostenible: medidas para impulsar la neutralidad climática en el sector del transporte

La Ley 9/2025 introduce medidas para impulsar la descarbonización en el transporte, como el cálculo de la huella de carbono por las entidades de transporte, planes de movilidad sostenible en grandes centros de actividad y empresas, la electrificación de puertos y el fomento de los combustibles renovables, el despliegue de puntos de recarga y la elaboración del mapa estatal de capacidad de la red eléctrica.

BLANCA LOZANO CUTANDA

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

HELENA VILLENA ROMERA

Abogada
Área de Público y Sectores Regulados de Gómez-Acebo & Pombo

La Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible, introduce un nuevo marco regulatorio para el transporte y la movilidad que complementa y en algunos casos modifica las normas ya existentes con el objetivo, declarado por su exposición de motivos, de «reorientar la movilidad hacia modos de transporte más sostenibles, que permitan a su vez proteger la salud, el medio ambiente,

el clima, el bienestar y la seguridad de toda la ciudadanía». La ley forma parte de las reformas a las que se ha comprometido el Gobierno con la Unión Europea en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para acceder a los fondos NextGenerationEU.

La ley introduce numerosas novedades en materia de movilidad y transporte que atienden

—según explica la nota de prensa de la Moncloa— a cuatro pilares: garantizar que el «derecho a la movilidad» se satisfaga en todo el territorio nacional, impulsar la neutralidad climática en el sector del transporte, apostar por la digitalización y la innovación y reforzar la transparencia y la rendición de cuentas en las decisiones de gasto.

Además, la ley introduce reformas organizativas y crea el Sistema General de Movilidad Sostenible como marco de cooperación entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales; este sistema está articulado en dos órganos: el Foro Territorial de Movilidad Sostenible (dedicado a la cooperación interadministrativa, a informes y a planificación) y el Consejo Superior de Movilidad Sostenible (máximo órgano consultivo y de participación socioeconómica).

En este análisis abordamos las medidas más relevantes que contiene la ley para impulsar la neutralidad climática en el sector del transporte:

1. Principio de descarbonización y jerarquía modal en el sistema de movilidad urbano

Uno de los principios rectores de la actuación de las Administraciones Públicas en materia de transporte y movilidad que enuncia la ley es el de «priorizar la descarbonización, a través de la electrificación y el uso de combustibles renovables, la eficiencia energética y el respeto al entorno natural y urbano, tomando como base para alcanzar los objetivos climáticos los principios fijados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), entre los que están neutralidad tecnológica y coste-eficiencia» (art. 5).

Este principio se plasma en el sistema de movilidad en el ámbito urbano. El artículo 28 de la ley establece que las Administraciones Públicas competentes deberán incentivar y promover los medios de movilidad siguiendo el siguiente orden de prelación:

- a) la movilidad activa, que se define como el desplazamiento en medios no motorizados o utilizando la actividad física, como caminar o desplazarse en bicicleta o ciclo (art. 2m);
- b) el transporte público colectivo;
- c) los sistemas de movilidad de alta ocupación que supongan un beneficio en términos de reducción de externalidades, ocupación del espacio público u otros;
- d) en relación con el vehículo privado, se primarán las tecnologías que supongan menores emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, así como los vehículos que supongan menor ocupación del espacio público y los servicios de movilidad colaborativa.

Para fomentar un modelo de movilidad integrado conforme a este orden de prelación, el artículo 29 de la ley incorpora indicaciones para la planificación urbana, que deberá orientarse a modelos de «ciudades compactas y con usos mixtos del suelo», reforzando el papel y la naturalización de los espacios públicos mediante actuaciones como el calmado del tráfico, el desarrollo de una red de infraestructuras específicas para vehículos no motorizados, el impulso de la movilidad activa

y de la intermodalidad y la mejora de la accesibilidad y del mobiliario urbano. Entre las actuaciones concretas, cabe destacar la ampliación de los sistemas públicos y privados de préstamos de bicicletas y otros vehículos de movilidad personal o compartida (la ley reconoce el *carsharing* mediante la utilización de aplicaciones móviles como una modalidad de arrendamiento de vehículo sin conductor¹).

Otra previsión de la ley en este sentido es el mandato de que las Administraciones competentes analicen la necesidad y la viabilidad y que, en su caso y en función de las disponibilidades presupuestarias, lleven a cabo las actuaciones necesarias para que, en los accesos a los municipios de más de trescientos mil habitantes, se dote a las vías con tres o más carriles de circulación por sentido y otras vías que lo permitan «de carriles de uso reservado o preferente para el transporte público colectivo, el taxi, la bicicleta o ciclo, los vehículos de alta ocupación o de cero emisiones, u otro tipo de vehículos y servicios» que se determinen (art. 33).

2. Obligación de cálculo e información de la huella de carbono por las entidades de transporte

El artículo 36 establece que las entidades públicas o privadas que presten o comercialicen servicios de transporte o de movilidad de personas o mercancías con origen o destino en territorio español deberán calcular las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a dichos servicios.

Esta obligación será exigible transcurrido un año desde la aprobación de la reglamentación necesaria para su aplicación. A tal fin, el Gobierno, previa consulta al sector del transporte y la movilidad, desarrollará reglamentariamente la metodología del cálculo y concretará las obligaciones y su alcance mínimo especificando plazos, exenciones y mecanismos de flexibilidad en función de la tipología, tamaño o facturación de las entidades, así como los procedimientos de información a las personas usuarias o beneficiarias de los servicios de transporte o movilidad.

Las comunidades autónomas y las entidades locales, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar el alcance de estas obligaciones para los servicios que se presten con origen y destino dentro de su territorio.

3. Medidas aplicables a los sectores del transporte aéreo y marítimo

a) Información sobre emisiones y cálculo de la huella de carbono por los gestores públicos de puertos y aeropuertos

Las obligaciones que establece el artículo 37 de la ley afectan a los gestores públicos de puertos y aeropuertos, aunque repercutirán también en los operadores privados.

En primer lugar, establece la obligación de que los gestores aeroportuarios y la Dirección General de la Marina Mercante remitan al Ministerio

¹ Véase en este [enlace](#).

para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico información anual sobre las emisiones a la atmósfera procedentes de las fuentes más significativas debidas al tráfico aéreo y marítimo y actividades relacionadas, lo que previsiblemente supondrá mayores requerimientos de datos a los operadores de estos sectores.

En segundo lugar, ordena que los gestores aeroportuarios y las autoridades portuarias calculen cada año la huella de carbono y se doten de un plan de reducción de emisiones que podrá incorporar medidas de compensación (de reducción, de absorción o de ambas).

Estos planes deben tener como objetivo lograr que los servicios aeroportuarios y portuarios sean neutros en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero en sus alcances 1 y 2, definidos conforme al Real Decreto 163/2014, por el que se crea el registro de huella de carbono. Esta norma podrá servir también para cumplir las dos obligaciones expuestas, para lo cual el Registro incluirá, en sus documentos de apoyo y guías, un apartado específico para estas actividades de transporte.

Para los operadores privados, estas previsiones de la ley van a suponer mayores requerimientos de datos. Por otro lado, estas disposiciones permiten que la huella de carbono se incorpore a la contratación pública, ya sea como prescripción técnica, como criterio de adjudicación con base en

Las entidades de transporte deberán calcular y reportar la huella de carbono

la mejor calidad/precio o como condición especial de ejecución. En este sentido, el Real Decreto 214/2025, que derogó el Real Decreto 163/2014, habilita el uso de la huella de carbono en la contratación pública, pudiendo acreditarse mediante la inscripción en el Registro que regula este real decreto u otros medios equivalentes.

b) La reducción de vuelos domésticos en rutas con alternativa ferroviaria

Siguiendo la línea iniciada por la Ley del Clima francesa del 2023, la ley prevé que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible impulsará la reducción de los vuelos domésticos cuando exista una alternativa ferroviaria con una duración menor de dos horas y media, salvo en casos de conexión con aeropuertos que enlacen con rutas internacionales.

Acto seguido, sin embargo, el alcance de esta medida se condiciona al resultado de un estudio técnico del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible que analice su efectividad para reducir las emisiones y sus posibles impactos en otros ámbitos (como la conectividad regional o los efectos económicos y sociales). Este estudio, que deberá presentarse en el plazo de seis meses y someterse a audiencia pública, servirá de base para las modificaciones normativas que, en su caso, sean necesarias.

c) *Medidas para el uso y el suministro de energías alternativas en los puertos*

El artículo 35 impulsa la descarbonización y la mejora de la calidad del aire en puertos mediante una dotación apropiada de equipos y servicios

para los combustibles alternativos (FuelEU Maritime).

En seis meses desde la entrada en vigor, Puertos del Estado publicará información detallada sobre las instalaciones disponibles de electricidad y combustibles alternativos en cada puerto. Las autoridades portuarias deberán aprobar, en veinticuatro meses, un marco de actuación con objetivos y planes de reducción de emisiones, huella de carbono calculada con metodología específica y previsión de la demanda del servicio eléctrico y de otras energías alternativas.

Se facilita además el autoconsumo de energía renovable en los recintos portuarios, reconociéndoles la condición de «instalación de producción próxima a las de consumo y asociada a las mismas» cuando tanto la generación como el consumo estén en la zona de servicio de un puerto de interés general (con lo que se permite que la generación renovable sea compartida sin limitación de distancia en el ámbito portuario y que la transferencia de energía se realice a través de la red de distribución).

4. Los planes de movilidad sostenible públicos y privados

a) *El DOMOS y las recomendaciones metodológicas*

El Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS) es

el marco general de la planificación y gestión sostenible del transporte y la movilidad. Será aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros y resultará vinculante para las políticas de la Administración General del Estado; en particular, condicionará sus ayudas en materia de movilidad, mientras que las demás Administraciones podrán asumirlo voluntariamente (arts. 15 a 17).

Como complemento del DOMOS, la ley prevé unos «documentos de recomendaciones metodológicas», de aplicación voluntaria, que establecen los objetivos, contenido, estructura y herramientas para los distintos ámbitos de la movilidad sostenible: planes de entidades locales, de grandes centros de actividad, de movilidad sostenible al trabajo, zonas de bajas emisiones, política de aparcamiento, sistema de movilidad compartida e infraestructura para la circulación de bicicleta, entre otros (art. 18). También se prevé la elaboración de unas guías de buenas prácticas, que recojan actuaciones satisfactorias en materia de movilidad de los entes públicos y privados (art. 19).

b) *Planificación estatal y autonómica de movilidad*

La ley regula la elaboración y aprobación por el Consejo de Ministros de un instrumento de planificación estratégica estatal en movilidad (IPEEM) que deberá responder al contenido de la ley y del DOMOS y que, a su vez, condicionará los planes de infraestructuras y transportes de ámbito estatal. Este

instrumento de planificación priorizará actuaciones para generar nuevas infraestructuras y para conservar las existentes y, cuando prevea actuaciones que afecten a distintos ámbitos competenciales —en particular, en cuestiones urbanísticas—, establecerá mecanismos de cooperación y de corresponsabilidad financiera (art. 22).

Las comunidades autónomas pueden aprobar sus propios instrumentos de planificación, que deberán ser coherentes con el DOMOS si han asumido voluntariamente sus determinaciones, (art. 23).

c) *Planes de movilidad sostenible de entidades locales*

La Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, estableció el deber de los municipios de más de cincuenta mil habitantes de disponer de planes de movilidad urbana sostenible, precisando su contenido mínimo. Ahora, el artículo 24 de la Ley de Movilidad Sostenible dispone que los municipios de más de veinte mil habitantes y menos de cincuenta mil deberán dotarse de un «plan de movilidad sostenible simplificado» que deberá revisarse cada seis años. La ley no regula el contenido de estos planes, limitándose a señalar que podrán tener en cuenta, como referencia, los criterios de las orientaciones metodológicas.

La implantación de los planes de movilidad sostenible previstos en el 2021 para municipios de más de

cincuenta mil habitantes se ha realizado de forma desigual y con retrasos; algunos siguen pendientes de aprobación pese a que el plazo finalizaba en el 2023. En respuesta, la ley refuerza el marco regulatorio estableciendo un sistema de seguimiento periódico y creando un Registro de Planes de Movilidad Sostenible dentro del sistema de información digital sobre movilidad regulado en su artículo 13.

d) *Planes de movilidad sostenible de grandes centros de actividad*

Las Administraciones competentes en materia de transporte y movilidad identificarán los *grandes centros de actividad*, definidos por la ley como «lugar o ubicación donde se desarrolla o concentra más intensamente un determinado trabajo o tarea, como la atención sanitaria, educación y formación, ocio, deporte, comercio, industrial y transporte, por agrupar centros de trabajo de diferentes empresas o implicar la asistencia de muchas personas usuarias, en la que se genera mayor intensidad en la movilidad, además de la correspondiente a las propias personas trabajadoras, en general o en determinadas puntas horarias».

En este concepto podrán incluirse, por tanto, sitios como parques indus-

triales o tecnológicos, complejos sanitarios, centros comerciales y de ocio, campus universitarios, estadios y recintos feriales, puertos, aeropuertos o intercambiadores de transportes, entre otros. El Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible publicará los grandes centros de actividad obligados a aprobar un plan de movilidad sostenible, cuya determinación corresponde a la Administración competente en materia de transporte. A partir de esta publicación, los grandes centros de actividad deberán dotarse del Plan de Movilidad Sostenible, que remitirán a la entidad local en cuyo territorio de ubiquen, y designar un gestor de movilidad.

e) *Planes de movilidad sostenible al trabajo*

La ley establece la obligación de que las empresas y las entidades del sector público que enuncia el artículo 2 de la Ley 40/2015 dispongan de planes de movilidad sostenible al trabajo cuando el centro de trabajo cuente con más de doscientos trabajadores o más de cien por turno de trabajo (art. 26)².

Las empresas cuyos centros de trabajo no alcancen estos umbrales no están obligadas a adoptar planes de movilidad sostenible (salvo que así lo establezcan las comunidades autónomas),

² Sobre los planes de movilidad sostenible al trabajo, véase *in extenso* Lourdes LÓPEZ CUMBRE, «Planes de movilidad sostenible al trabajo: una nueva obligación para determinadas empresas», Análisis GA_P, diciembre del 2025, en este [enlace](#).

pero la ley incentiva su adopción por aquellas que cuenten con más de cien trabajadores o más de cincuenta por turno, al prever su acceso a las convocatorias de subvenciones para financiarlos que deberá convocar, en régimen de concurrencia competitiva, el Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible (disp. adic. vigesimoséptima). Las empresas y los entes públicos obligados a disponer de un plan de movilidad sostenible al trabajo deberán adoptarlo en el plazo de veinticuatro meses desde la entrada en vigor de la ley, previa negociación con la representación legal de los trabajadores o comisión negociadora constituida al efecto. La ley prevé que reglamentariamente se podrá establecer la figura del gestor de movilidad para estos centros de trabajo.

El incumplimiento de la obligación de disponer de un plan de movilidad sostenible en este plazo se tipifica como infracción leve en el caso de que produzca un perjuicio para el sistema de movilidad, y será sancionable con multa de 101 a 2000 euros (arts. 106 y 107).

5. Impulso de las estaciones de recarga para vehículos eléctricos

La ley contiene varias previsiones para reforzar la red de recarga de vehículos eléctricos, pues España sigue por debajo de la media europea en densidad y despliegue de recarga pública, especialmente en puntos rápidos («Estructura del

Grandes centros de actividad y empresas con más de doscientos trabajadores deberán aprobar planes de movilidad sostenible

mercado de las electrolineras», Banco de España, 2025):

a) *Despliegue de las estaciones de recarga en las carreteras*

Las Administraciones, en desarrollo de sus competencias, promoverán «el establecimiento de puntos de recarga eléctricos en carreteras, mediante su instalación en gasolineras o el establecimiento de estaciones de recarga eléctrica rápida y ultrarrápida —electrolineras— suficientes y necesarios para que la electromovilidad, especialmente en larga distancia y transporte de mercancías, se desarrolle con normalidad en todo el territorio» (art. 32c).

b) *Despliegue de las estaciones de recarga en los municipios: convocatorias de concurrencia competitiva para la instalación de puntos de recarga*

La ley dispone que los municipios deberán promover procedimientos en régimen de concurrencia competitiva y transparencia para que las empresas operadoras de servicios de recarga puedan establecer puntos de carga de vehículos eléctricos de acceso público en los municipios «de modo que se establezca una red mínima de recarga acompañada al crecimiento del parque de vehículos

La ley contiene diversas medidas para el despliegue de los puntos y estaciones de recarga

eléctricos». Para ello, la normativa municipal que desarrolle las zonas de bajas emisiones deberá incluir «objetivos anuales mínimos de implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en el interior y exterior de la zona de bajas emisiones» (nuevo art. 8.2 del Real Decreto 1052/2022, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, introducido por la disposición final decimocuarta).

Además, para los municipios de menos de treinta mil habitantes y zonas con baja densidad de población, el Gobierno elaborará un plan estatal para el despliegue de puntos de recarga (disp. adic. trigesimoquinta). La ley establece los requisitos que tienen que cumplir los puntos de recarga y señala unos objetivos muy concretos de implantación:

- 1) Garantizar el despliegue de, al menos, un punto de recarga en todos los municipios que tengan entre dos mil y treinta mil habitantes, pudiendo variar estos números dependiendo de la comunidad autónoma, si bien, siempre siendo dos mil habitantes o menos el límite inferior y treinta mil habitantes o más el límite superior.
- 2) Garantizar el despliegue de al menos un punto de recarga en el 20 % de los municipios

más poblados de cada comunidad autónoma siempre y cuando éstos tengan menos de treinta mil habitantes y más de quinientos.

- 3) Garantizar el despliegue de al menos un punto de recarga en un municipio en un radio de veinticinco kilómetros.
- c) *Información sobre la localización de los puntos de recarga*

De acuerdo con la disposición adicional séptima de la ley, el Gobierno central:

- pondrá a libre disposición la información sobre la localización de las grandes estaciones e infraestructuras de acceso público vinculadas con la recarga eléctrica, así como las características del servicio que prestan;
- establecerá indicaciones físicas en las vías de comunicación de titularidad estatal que indiquen la ubicación de los puntos de recarga en las estaciones que estén operativas, así como las distancias hasta éstas y hasta las próximas más cercanas.

Los datos sobre la localización y funcionamiento de las estaciones de recarga eléctrica se publicarán también en formato digital con el fin de que los usuarios de vehículos eléctricos puedan disponer de la información en tiempo real.

6. La elaboración de un mapa estatal de capacidad de la red eléctrica y medidas asociadas para garantizar la expansión de la infraestructura de recarga

La disposición adicional vigesimoctava establece que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, las distribuidoras de energía eléctrica deben remitir al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la información relativa a las características y capacidades de la red eléctrica en las ubicaciones habilitadas para instalar puntos de recarga en los términos que fije una orden ministerial posterior. Parece, sin embargo, que la obligación debería contarse desde la publicación de esta orden, que «determinará la información» que se habrá de remitir.

Con esta información, el Ministerio debe publicar el mapa nacional de capacidad de la red eléctrica, que incluirá, al menos, la ubicación del tendido de las líneas y sus datos técnicos, la ubicación de los centros de transformación y sus datos técnicos, así como las zonas con mayor potencia y capacidad disponible para la instalación de puntos de recarga. La ley dispone que este mapa se publicará también en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, pero no podrá elaborarse hasta que reciba la información de las distribuidoras de energía, y ello depende de la prontitud con la que se elabore la orden ministerial.

Además, se prevé la futura creación de un mecanismo para la alimentación de consumos a través de redes de transporte con fines de distribución cuando concurran determinadas circunstancias (disp. adic. trigesimoctava) y para la planificación de posiciones para alimentación de demanda

(disp. final decimosexta). Se debe crear un procedimiento adecuado para garantizar que las subestaciones tengan posiciones disponibles para atender nuevas demandas, de manera que se garantice la adecuada expansión de puntos de recarga y otras instalaciones de demanda ligadas a la movilidad sostenible.

La ley también introduce un nuevo párrafo en el artículo 53.1 de la Ley 24/2013 para eliminar la necesidad de autorización administrativa previa para las infraestructuras eléctricas de puntos de recarga que discurren desde el punto de conexión con red de distribución o transporte hasta el propio punto de recarga y que no requieran ni evaluación de impacto ambiental ni declaración de utilidad pública, reduciendo así los trámites para su implantación (disp. final decimosexta).

Asimismo, se modifica el artículo 23bis del Real Decreto 118/2020, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (en la redacción dada por el Real Decreto Ley 8/2023), para exceptuar de la obligación de constituir garantía para el acceso y la conexión a la red de transporte o distribución a las instalaciones de demanda cuyo objeto sea desarrollar proyectos estratégicos enfocados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte (disp. final decimonovena).

7. Respuesta ante episodios de alta contaminación

La ley regula la respuesta de las Administraciones ante episodios de alta contaminación, estableciendo, en primer lugar, que los gestores y autoridades de infraes-

tructuras estatales deben contar con protocolos para estas situaciones en coordinación con las autoridades territoriales de protección ambiental. En segundo lugar, determina que, cuando suceda uno de estos episodios, si bien la activación de los protocolos corresponde a las Administra-

ciones que los hayan elaborado, el cierre o restricción de la circulación en carreteras o del acceso de determinados vehículos por motivos ambientales corresponde, en todo caso, a las autoridades de tráfico (precepto situado, con mala técnica normativa, en la disposición adicional quinta).