



 Transporte

Una lectura crítica de la Ley de Movilidad Sostenible desde el transporte de mercancías

Las mercancías no votan

Ramón Valdivia Palma

Vicepresidente ejecutivo de ASTIC



Resumen: *En este artículo se examina el contenido de la Ley de Movilidad Sostenible con relación al transporte público de mercancías por carretera, indicando sus carencias y defectos, con especial atención a las materias de descarbonización y digitalización.*

Palabras clave: Transporte de mercancías por carretera y movilidad.

Abstract: *This article examines the content of the Sustainable Mobility Law in relation to public road freight transport, indicating its shortcomings and defects, with special attention to the issues of decarbonization and digitalization.*

Keywords: Road freight transport and mobility.

1. INTRODUCCIÓN

Vista desde el sector del transporte de mercancías por carretera, la Ley 9/2025, de Movilidad Sostenible (en adelante LMS), llega como si esa modalidad de transporte fuese solo un anexo inevitable de una norma pensada, casi por completo, para la movilidad cotidiana de las personas (1) (2) . Resuena como una ratificación más de la que es en el sector una frase famosa: «las mercancías no votan». Suele emplearse para explicar —y a veces hasta para justificar— por qué el transporte profesional de mercancías recibe menos atención que la movilidad de pasajeros. La ocurrencia tiene chispa, sí. Pero si bien es cierto que, a diferencia de las personas, las mercancías no votan, basta con que el transporte deje de ser puntual y eficaz —aunque sea por pocos días— para que el impacto resulte más contundente que muchas campañas electorales.

Resulta llamativo, no obstante, que, cuando la norma roza la logística, lo hace con la misma solemnidad con la que a veces se redactan los preámbulos: mucho propósito, mucho «deber ser» ... y demasiada facilidad para diferir el «cómo» a un mañana reglamentario. Hay incluso un momento casi literario: el artículo 94 declara que el transporte de mercancías

es «un servicio público esencial».

Sea como fuere, y ciñéndome al ámbito de quienes miramos la legislación desde el pragmatismo del mundo de las empresas, no se interprete lo anterior como una dura crítica al legislador, al contrario, casi podríamos aplaudir con un cierto alivio, el no tener que desenmarañar e interpretar en clave empresarial, la inmensa mayoría de los más de cien artículos y las docenas de disposiciones finales y transitorias. Porque lo cierto es que la LMS aterriza en un sector que ya vive bajo una *hiperregulación* de manual: municipal, autonómica, estatal, europea e internacional ; mercantil, sociolaboral, energética, de circulación, de prevención... y lo que se quiera añadir. Una densidad normativa que, para colmo, cae sobre un tejido empresarial extraordinariamente fragmentado. En España se contabilizan cerca de 97.000 empresas de transporte público de mercancías por carretera (sin contar el transporte de mercancías propias), un ecosistema donde el tamaño medio es muy pequeño y el margen de absorción burocrática, aún menor (3) . Este cóctel — normas a paladas y mercado atomizado— es un «hábitat» perfecto para los listos, la competencia desleal y la picaresca que luego, curiosamente, se pretende curar con más norma y más control.

2. LA «LEY DE LOS ESTUDIOS»: CUANDO REGULAR CONSISTE EN NO DECIDIR

La LMS se gestó durante más de cinco años: estrategias anunciadas, borradores, prórrogas, enmiendas de todo tipo... El problema no es solo político; es económico y jurídico. Cuando la normativa afecta a tecnología, fiscalidad, flotas e infraestructuras y se cocina a fuego lentísimo, el sector hace lo único razonable: esperar. Y en transporte, «esperar» suele significar algo muy concreto: retrasar inversiones a despecho de los planes de recuperación, transformación y resiliencia y de los miles de millones que se anunciaron.

Aquí aparece un fenómeno que merece nombre propio: la LMS puede pasar a la historia como la «ley de los estudios». Ese refugio en fórmulas del tipo «se analizará», «se estudiará» o «se revisará» es cómodo para el legislador —porque evita cerrar opciones y difiere el coste político—, pero deja al operador en un limbo preventivo. La transición, si pretende ser real, necesita señales claras; no solo buenas intenciones.

Además, debo señalar que el respaldo parlamentario a la LMS resultó ajustadísimo (con 174 votos a favor frente a 170 en contra), de modo que el mensaje para quien tiene que invertir millones en vehículos e infraestructuras es diáfano: prudencia extrema. Cuanto más interpretable, cambiante o incierto es el marco, menos se renueva el parque rodante. Regular sin estabilidad no acelera la transición: la congela.

3. DIGITALIZAR «PAPELES» NO ES DIGITALIZAR PROCESOS

La LMS empuja hacia una gestión más electrónica del transporte. La digitalización reduce burocracia, mejora trazabilidad y puede rebajar fricción en la cadena logística. El problema es el de siempre: el diablo vive en la ejecución.

Un punto importante es la digitalización obligatoria del documento de control administrativo exigible en el transporte público de mercancías por carretera (en el ámbito del transporte interior o doméstico), donde hasta ahora la elección de soporte (papel o digital) era voluntaria. La Disposición transitoria octava fija un plazo claro: a los diez meses desde la entrada en vigor, el documento deberá ser necesariamente digital (4) . Traducido a calendario: desde el 5 de octubre de 2026.

Creo que conviene aquí delimitar bien lo que a menudo se mezcla: esta obligación opera en el plano administrativo, no en el contractual. No cambia el régimen del contrato de transporte de la Ley 15/2009 ni el CMR; lo que cambia es cómo se acredita ante la inspección el cumplimiento administrativo. O sea que, pasado el plazo, el papel puede no servir para el control, aunque el contrato exista y sea plenamente válido. Esa deriva de lo opcional (y poco extendido) a lo obligatorio, me temo que pueda desembocar en un vivero de conflictos si no se acompaña con herramientas, transición ordenada e interoperabilidad real.

El siguiente eslabón natural es el e-CMR/CartaDePorteDigital. Su promesa es evidente (menos errores, menos controversia documental, mejor seguridad

La digitalización reduce burocracia, mejora trazabilidad y puede rebajar fricción en la cadena logística

probatoria). Pero aquí asoma el viejo fantasma europeo: la lentitud —y a ratos el titubeo— en la normalización e interoperabilidad del ecosistema europeo eFTI de 2024 (5) . La pregunta, incómoda pero inevitable, es si estamos construyendo una autopista digital... o un nuevo peaje burocrático disfrazado de modernidad.

La LMS introduce, además, el Nodo Logístico y el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM) (6) (7) . Sobre el papel, podría tildarlo de impecable: intercambio modal, actividades de valor añadido, optimización de flujos, reducción de kilómetros en vacío. En la realidad administrativa española, uno lee la jerarquía de nodos «estatales» y «autonómicos» y no puede evitar una sonrisa

torcida: otra vez se abre espacio a la descoordinación interadministrativa a la que ya estamos demasiado acostumbrados (8) . Y sin gobernanza, estándares y continuidad presupuestaria, digitalizar se nos puede quedar en ese disfraz de «informatizar papeles», no rediseñar procesos.

4. EL TEST DE MILTON FRIEDMAN: INTENCIONES BELLÍSIMAS, RESULTADOS TOZUDOS

Soy muy partidario de aplicar una sencilla regla que se atribuye a Milton Friedman: evitemos el gran error de evaluar una política pública juzgándola por sus intenciones y no por sus resultados. Las intenciones siempre visten bien: «no dejar a nadie atrás», «derecho a la vivienda», «infraestructuras adecuadas», «salud del planeta» ... El problema es que la realidad tiene la mala costumbre de no someterse a la narrativa.

Si aplico ese *test* al paquete regulatorio de sostenibilidad que ha ido inundando el ecosistema normativo desde que en 2020 la Comisión Europea lanzó el famoso «Green New Deal» —y del que la LMS es un claro exponente español— hay un resultado que canta: el parque rodante se ha envejecido. Y eso es exactamente lo contrario de lo que se dice perseguir, porque un parque rodante viejo es menos eficiente, menos ecológico y menos seguro.

Esto no es una impresión subjetiva; los números son contundentes. En 2010, los vehículos con más de 10 años eran el 42% del parque español; en 2024, el porcentaje subió al 62,8% (9) (10) y la tendencia no hace sino acentuarse. Cuando la regulación vuelve incierta la tecnología ganadora, endurece costes sin alternativas o multiplica obligaciones sin facilitar el cumplimiento, lo que consigue no es transición: es aguante.

Aquí quiero llamar la atención del lector sobre una idea que parece haberse traspapelado en algunos ministerios y parlamentos: la confianza en la sociedad civil. Sin salirme del sector que represento, nadie necesitó, por ejemplo, prohibir la tracción animal para que ésta desapareciera; la tecnología y la economía empujaron. Por supuesto el Estado puede —debe— fijar objetivos y marcos, pero si convierte el camino en una carrera de obstáculos, las empresas no aceleran, sino que frenan.

5. DESCARBONIZACIÓN: REALISMO FRENTE A VOLUNTARISMO

El segundo gran eje —descarbonización— es aún más delicado porque además de tocar inversión y tecnología pone en juego un elemento químicamente sensible: la fiscalidad. La LMS empuja a medir huella, a publicarla, a auditar sistemas energéticos. Medir es necesario; lo que no es admisible es que medir acabe siendo castigo, o que se exijan metodologías y obligaciones sin concreción aplicable y homogénea en toda la cadena.

En transporte profesional, en nuestra opinión, la descarbonización no se sostendrá a base de buscar la «bala de plata» que sirva para todo. Si no se quiere esperar por siempre a un futuro que parece no llegar, convendría aplicar ya un enfoque de doble carril: por un lado, eficiencia operativa: menos viajes en vacío, mejor planificación y favorecer el crecimiento empresarial y la cooperación cruzada, capacidades mayores en los vehículos y en las carreteras, intermodalidad, formación; por otro, despliegue progresivo de energías y combustibles alternativos. Tenemos, por ejemplo, la baza de los llamados combustibles renovables, que reducen emisiones ya, «hoy». Para los camiones pesados de media y larga distancia, sin ir más lejos, existe el HVO, utilizable en motores de combustión sin necesidad de adaptar vehículos o desplegar nuevas infraestructuras de suministro y que reduce drásticamente las emisiones netas de CO₂. No se trata de enfrentar tecnologías, sino evitar que el marco normativo vuelva inviable justo la opción que reduce

emisiones de inmediato sin esperar a la supuesta llegada de nuevas infraestructuras y tecnologías.

Permítanme en este punto hacer una llamada a la coherencia. En la cadena real, nuestras empresas, sus clientes, los cargadores y sus suministradores de combustible HVO ajustan márgenes para empujar reducciones de huella de carbono; todos se aprietan el cinturón... salvo Hacienda, que aplica al litro renovable el mismo trato fiscal que al litro fósil procedente de barriles del Golfo Pérsico. Es difícil construir credibilidad climática si el incentivo público no es coherente y no distingue entre lo que se quiere promover y lo que se pretende desincentivar.

Como digo, no se trata de enfrentar tecnologías y la electrificación, por supuesto, forma parte del juego. Pero hoy, en media y larga distancia, tiene límites operativos y económicos claros: coste total, disponibilidad, red de recarga, tiempos de operación, y además un dato que rara vez se menciona con sinceridad: la electricidad no tiene la misma huella en todos los territorios y corredores por los que circula el transporte internacional. Cargar en determinados puntos de Europa o del norte de África (donde nuestros camiones están presentes cada día) significa, a veces, hacerlo con una electricidad mayoritariamente fósil. Y si a eso se suma la realidad doméstica —noticias sobre falta de capacidad eléctrica para nuevas actuaciones urbanísticas—, desplegar puntos de recarga para camiones (que han de ser del orden de 1 MW, o sea, equivalente cada uno de ellos a varios centenares de hogares españoles) exige algo más que entusiasmo y normas en el BOE: exige planificación energética y certidumbre.

6. LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL

Hay un capítulo donde la LMS acierta, al menos en el diagnóstico: la obligación de velar por la instalación de zonas de estacionamiento seguras y protegidas para el transporte de mercancías por carretera (11) . Esto también es sostenibilidad: seguridad, descanso, cumplimiento y dignidad profesional.

El problema es que la propia ley, acto seguido, vuelve al recurso favorito: encargar un «estudio de alcance nacional» para seleccionar tramos, identificar ubicaciones habituales, decidir conversiones y establecer directrices de explotación. En 2026, que todavía se anuncie —otra vez— un estudio sobre un fenómeno sobradamente trillado provoca cierto cansancio, la verdad. Llevamos años diagnosticando lo mismo mientras el conductor sigue sin encontrar dónde parar con seguridad. Y, por si faltaba una capa más, se prevé otro estudio específico para asegurar estacionamiento seguro en transportes de mercancías peligrosas.

Es difícil construir credibilidad climática si el incentivo público no es coherente

Y ya que estamos hablando del vértice social de la sostenibilidad, debo subrayar que la falta del relevo generacional en las plantillas de conductores profesionales (cuya edad media supera los 52 años) apunta a que en poco más de un lustro podamos estar perdiendo un tercio de dicha fuerza laboral. De modo que éste no es, como algunos pretenden, un «problema del sector», ni siquiera sólo del Ministerio de Transportes, es un problema de país, que debería formar parte de las verdaderas «emergencias» del Consejo de Ministros, por encima de la campanudamente enunciada «emergencia climática». Y esto es así porque se dan la mano en ella empleo, inmigración, trabajo y, desde luego, Economía puesto que el comercio exterior (un tercio de nuestro PIB) viaja abrumadoramente en

camión. Y, también porque, a diferencia de la climática, sobre la que España tiene prácticamente nula capacidad de influir a nivel planetario, en este caso las «armas» sí están todas en nuestras manos. El riesgo de pérdida de fuerza laboral no es una hipótesis académica: es una cuenta atrás, pero de este asunto, la LMS, como se ve, no parece querer entrar.

En cambio, con una contumacia que ya es casi secular, se sigue apostando por forzar el trasvase modal de la carretera al ferrocarril. Perfecto, de hecho, estamos muy a favor de la intermodalidad, en concreto del despliegue de las llamadas autopistas ferroviarias (y del mar): que se haga. Pero con una condición básica: neutralidad modal. Que cada modo gane cuota por eficiencia y servicio, no por asimetría regulatoria. No me resisto, de todos modos, a hacer una pregunta incómoda: si las autopistas ferroviarias, por ejemplo, son tan deseables y convenientes, ¿cómo es posible que, en España, a estas alturas del siglo XXI, apenas haya una de ellas operando y, además, que haya nacido por iniciativa privada de empresas del sector? De nuevo la dicotomía entre intenciones y resultados.

Muchos son los que creen que es mejor tener la LMS, con todas sus carencias, que no tenerla. Quizá tengan razón, esa ley

puede ser una oportunidad de modernización. Pero el éxito no dependerá de los adjetivos («sostenible», «segura», «conectada»), sino del tipo de Derecho que la acompañe: realista, tecnológicamente neutral, interoperable, coordinado y —por encima de todo— estable y financiado.

Legislar sobre transporte hoy se parece demasiado a señalar una carretera mientras aún se asfalta. Si las señales cambian cada kilómetro, o si quedan pendientes de «estudios futuros», el transportista no acelera: frena por miedo a la multa o, peor, al accidente financiero. Sin un firme jurídico sólido, no hay inversión que ruede.

-
- (1) Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible («BOE» núm. 291, de 4 de diciembre de 2025).
 - (2) Congreso de los Diputados, Pleno, Sesión 136 (8/10/2025), Votación núm. 116: 174 votos a favor, 170 en contra y 4 abstenciones (datos oficiales de votación).
 - (3) Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, «Empresas Transportistas de Mercancías. Distribución por Comunidad Autónoma y Actividad», fecha 01-02-2026 (total empresas servicio público: 96.998).
 - (4) Ley 9/2025, Disposición transitoria octava.1 (remite a la Orden FOM/2861/2012, de 13 de diciembre, sobre el documento de control administrativo). Entrada en vigor de la Ley: 5/12/2025; obligación de soporte digital a los diez meses: 5/10/2026.
 - (5) Reglamento (UE) 2020/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, sobre información electrónica relativa al transporte de mercancías (eFTI). Aplicación general desde el 21/08/2024 (art. 18.2).
 - (6) Ley 9/2025, artículo 13 (creación y dirección del Espacio de Datos Integrado de Movilidad, EDIM).
 - (7) Ley 9/2025, artículo 2.1.º (definición de «Nodo Logístico»).
 - (8) Ley 9/2025, artículos 97, 98 y 99 (nodos logísticos de importancia estratégica estatal; nodos de interés autonómico; coordinación interadministrativa y catálogo de nodos).
 - (9) ANFAC, Informe Anual 2018, apartado «Parque de vehículos» (fuente DGT): porcentaje de turismos con más de 10 años: 2010 = 42,0%.
 - (10) ANFAC, Informe del parque de vehículos en España 2024 / comunicación de 2025: en 2024, 62'8% de los turismos en circulación tenía más de 10 años (16,6 millones de 26,47 millones).
 - (11) Ley 9/2025, artículos 95 y 96 (zonas de estacionamiento seguras y protegidas; estudio nacional de alcance). Además, disposición adicional vigésima (estudio para asegurar estacionamiento seguro en transportes de mercancías peligrosas por carretera).