Fundación Corell
Movilidad, Medioambiente y Seguridad

THINK TANK MOVILIDAD

Bases para para una nueva Ley General de Movilidad Sostenible

Propuesta del Grupo de Expertos de la Fundación Corell

Alberto Dorrego de Carlos
Coordinador del Grupo de Expertos

EVERSHEDS
SUTHERLAND

Sumario

1. El proyecto y el equipo
2. Principios fundamentales
3. Un nuevo modelo de gobernanza
4. La movilidad en las conurbaciones
5. La movilidad fuera del entorno urbano
6. Las infraestructuras de la movilidad
7. La movilidad de las mercancías

La necesidad de una nueva regulación integral de la movilidad

- *La LOTT (Ley 16/1987) fue una excelente norma pero ya se encuentra **superada.***
- *Es anterior al proceso de ordenación y **liberalización** de los transportes terrestres UE.*
- *Es anterior al proceso generalizado de **descentralización** del Estado años 90-00*
- *Es anterior a la gran **revolución digital** universalizada desde los años 90.*
- ***Sensibilización ambiental** de finales des siglo XX (electrificación, descarbonización).*
- *Es una norma anterior al gran proceso de **transformación urbana** de los últimos 30 años.*

Propuestas legislativas

- *La elaboración de una nueva ley esta en la agenda de los grandes partidos políticos.*
- *El MITMA (SGTM) lanzó una **consulta pública** prelegislativa en Julio de 2020 para recibir aportaciones sobre una nueva Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte.*
- *El 15 de noviembre de 2020 finalizó el plazo de presentación de aportaciones y se licitó un contrato de servicio de apoyo técnico para la redacción del Anteproyecto de Ley.*
- *Iniciativas en relación con el **transporte urbano**: Propuesta ATUC (30.1.2019); Proposición de Ley de financiación del transporte público urbano y metropolitano (Senado; Tomada en consideración 23.09.2020; BOCG, Congreso, 9.10.2020).*
- *Propuesta de **CONFEBUS – KPMG**. Marzo 2021.*

Grandes objetivos político-legislativos y económicos

1. *Garantizar un **modelo eficiente y sostenible de movilidad** de las personas y de las mercancías. Un modelo que garantice el acceso universal, asequible y de calidad. Factor esencial de competitividad de la economía española.*

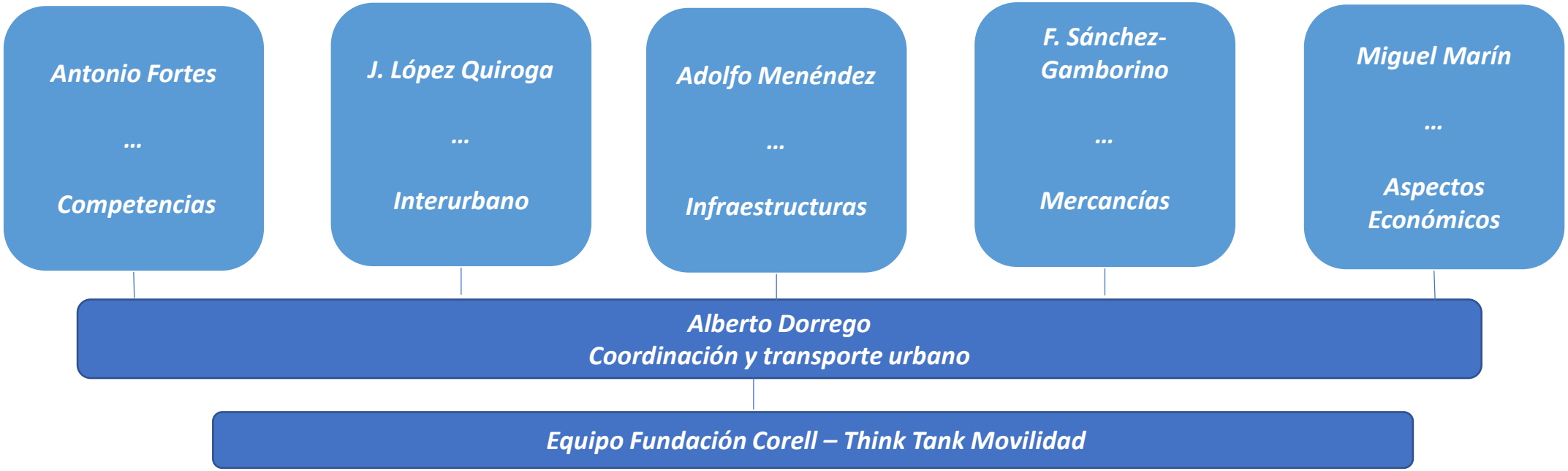
   - ***Modelo de gobernanza cooperativa** viable dentro de la estructura competencial constitucional.*
   - *Planificación integral del fenómeno de la movilidad*

2. *Garantizar **empresas viables en el sector**, capaces de competir internacionalmente.*

   - *Seguridad jurídica para propiciar inversión en transformación digital y eficiencia ambiental.*
   - *Favorecer los procesos de concentración empresarial:*
   - *rediseño de los contratos concesionales*
   - *Financiación estable*
   - *Apertura del mercado en la movilidad urbana.*
   - *Transición ordenada al nuevo modelo.*

Grupo de Trabajo de la Fundación Corell

El Grupo se constituyó en noviembre de 2019. Ha desarrollado sus trabajos a lo largo de 2020.



Metodología, estructura y ámbito

- *Ley de Bases (Art. 82 CE). Principios para su desarrollo legislativo. Preámbulo y 62 bases.*
- *Ámbito: Visión integral pero centrada en la movilidad terrestre.*
- *Estructura:*
  - *Principios fundamentales*
  - *Competencias y organización administrativa: modelo de gobernanza*
  - *La movilidad en el entorno urbano*
  - *La movilidad fuera del entorno urbano*
  - *Las infraestructuras de la movilidad*
  - *La movilidad de las mercancías*

Principios jurídicos nucleares.

1. Universalidad y accesibilidad
2. Calidad y seguridad
3. Interoperabilidad
4. Neutralidad modal
5. Integración digital y movilidad inteligente
6. Sostenibilidad ambiental
7. Sostenibilidad económica y suficiencia financiera
8. Sostenibilidad social
9. Equilibrio territorial
10. Unidad de mercado

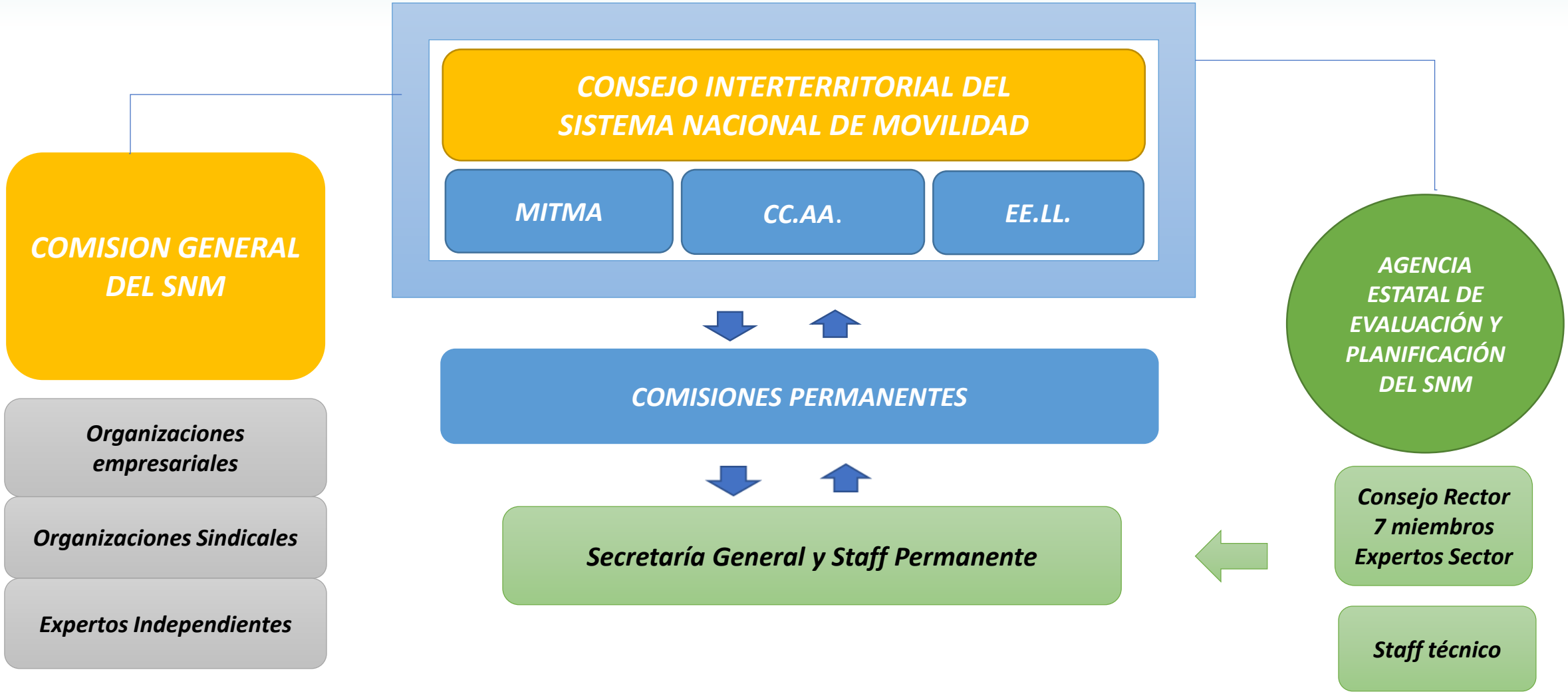
El nuevo modelo de gobernanza.

- *Principio de **respeto a las competencias** constitucionales*
- *Principio de **responsabilidad compartida** de los poderes públicos.*
  - *Deber de **planificar de forma conjunta** e integrada y **gestionar racionalmente,** con criterios de eficiencia, el conjunto de elementos del Sistema Nacional de movilidad.*
  - *Responsabilidad compartida en la **interoperabilidad** de las redes de transporte.*
  - *Responsabilidad compartida del Estado, de las CC.AA. y de las EE.LL en la **financiación estable** del transporte colectivo. Responsabilidad compartida del Estado y las CC.AA. en la financiación de las OSP.*

El nuevo Sistema Nacional de Movilidad (SNM)

- *Modelo de cooperación interadministrativa inspirado en el Sistema Nacional de Salud.*
- *El SNM incluye **todos recursos y medios existentes en España**, públicos y privados, para atender las necesidades de desplazamiento de las personas físicas y para el transporte de mercancías y lo elementos para para garantizar su interoperabilidad.*
- *Todos los recursos y medios del SNM tienen como **finalidad última** garantizar el derecho esencial de los ciudadanos a la movilidad en condiciones de accesibilidad, universalidad, calidad y seguridad, y el funcionamiento eficiente del transporte de mercancías.*
- *Los poderes públicos **podrán intervenir en estas actividades económicas** para garantizar la misión de interés general del sistema.*

Un nuevo modelo de gobernanza



La movilidad urbana: principios básicos.

- *Buena parte de las **propuestas mas innovadoras** de la Ley de Bases se refieren a la movilidad de personas en el entorno urbano.*
- *La movilidad en el entono urbano **gira** alrededor del **concepto de las conurbaciones**, procedente del Derecho de la UE.*
- *El principio esencial es la **planificación conjunta** y la **gestión administrativa integrada** en las conurbaciones. Se incluyen elementos innovadores en este punto.*
- *La movilidad personal en las conurbaciones estará basada en la **convivencia racional** del transporte colectivo con las **distintas formas de movilidad individual** especialmente en el último tramo (la llamada "ultima milla").*

La movilidad colectiva.

- ***Servicio público**. La movilidad colectiva en las conurbaciones se declara **servicio público** esencial **reservado a los poderes públicos** conforme al art. 128. 2 de la Constitución.*

- ***Integral.** Incluye transporte colectivo en **autobús, en metro, metro ligero, tranvías, cable** u otros modos de transporte; servicios ferroviarios de **cercanías** y transporte **marítimo** o **fluvial** en el ámbito interior de la conurbación.*

- ***ETS:** En las conurbaciones con una población agregada **superior a 100.000 habitantes** la titularidad del servicio público de movilidad urbana colectiva corresponderá a una Entidad Titular del Servicio (ETS) que estará **necesariamente integrada** por la totalidad de los municipios de la conurbación.*

La movilidad colectiva: Las ETS.

- *Los criterios de **delimitación de las conurbaciones** serán fijados por el CI del SNM.*
- *Son una entidad jurídica independiente a la que corresponde necesariamente la **gestión integral toda la movilidad** colectiva en el ámbito de la conurbación. Propuesta del PIMU.*
- *La **organización y funcionamiento de las ETS** se regulará por Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente.*
- ***Mínimos criterios generales** en la Ley General de Movilidad: (i) representación de los municipios de la conurbación, de la Comunidad Autónoma y del Estado (conurbaciones de **población superior a 300.000**); (ii) la designación de los órganos gestores se realizará con criterios profesionales y el voto favorable de las tres Administraciones.*

La movilidad colectiva: Los PIMU

- *Otro elemento vertebral es la planificación integral de la movilidad en el ámbito de las conurbaciones. Se armoniza a través de la figura del* ***PLAN INTEGRAL DE MOVILIDAD URBANA (PIMU).***

- *Aprobación por la CA a propuesta de la ETS. Vigencia larga (no inferior a 7 años).*

- *El PIMU comprende de forma integral todos los aspectos de la movilidad urbana: todos los modos de transporte, conexión con redes externas, infraestructuras, movilidad individual y planificación económico-financiera.*

La movilidad colectiva: Gestión publica v. Privada.

- ***Criterio de eficiencia**. Las decisiones sobre la gestión directa o indirecta (por operadores privados) del servicio público se adoptarán por las ETS con arreglo a **criterios neutrales y objetivos**, basados exclusivamente en la **eficiencia y sostenibilidad** del servicio.*

- ***Apertura del mercado**. La gestión directa procede cuando sean inviables las fórmulas de colaboración público-privada para la prestación del servicio público. Los contratos con operadores públicos ha de ser **transparentes** en sus condiciones, financiación y duración.*

- ***Integralidad de la CPP**. Los contratos de con operadores privados (concesión de servicios u otras fórmulas de CPP) podrán integrar: (i) la gestión integral de varios modos de transporte colectivo urbano, (ii) la operación de infraestructuras de movilidad y de intermodalidad, (iii) el desarrollo y operación de sistemas de comunicaciones y soluciones tecnológicas y, en su caso, (vi) servicios de movilidad individual.*

Financiación de la movilidad en las conurbaciones: FEMUS.

- *Se crea un **FONDO ESTATATAL DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE** para financiar la movilidad en las conurbaciones a través de las ETS. Financia gastos operativos e inversiones conforme a los criterios establecidos en la Ley. Alineado PL Senado.*

- ***Dotación inicial:** determinada por el CI SSM, incrementada anualmente en los PGE conforme al crecimiento del PIB. Las CC.AA. han de contribuir con una cantidad al menos equivalente a la aportación estatal a cada ETS.*

- *La **distribución del FEMUS** se realiza con criterios establecidos en la Ley. Se priorizará el número de viajes realizados en el conjunto de la conurbación.*

- *La aportación a las ETS de los recursos del FEMUS se realiza a través de un **contrato-programa** con elementos de condicionalidad.*

Movilidad individual: principios básicos.

- *Las **ciudades establecerán limitaciones o controles de acceso** de los vehículos privados a los entornos urbanos de mayor densidad y riesgos ambientales. Las limitaciones podrán establecerse mediante sistemas de **restricción de acceso** o de **pago por acceso**.*

- *Preferencia estratégica en la movilidad individual de los **Vehículos de Uso Compartido** (Vehicle Sharing). Siempre sujeta a titulo habilitante administrativo.*

- *Declaración de **servicio público reservado** a las ETS de los VUC en las conurbaciones de mas de 100.000 habitantes. Gestión mediante CPP o directa.*

- *Gestión del **servicio público de Taxi** por las ETS y regulación en los PIMU.*

La movilidad en el entorno no urbano: principios básicos del modelo.

- ***SIEG:*** *El transporte regular de personas por carretera fuera del entorno urbano es un* ***Servicio de Interés Económico General (SIEG).*** *Los poderes públicos han de garantizar el* ***acceso universal y equilibrado*** *a este servicio en todo el territorio en condiciones adecuadas de continuidad, frecuencia, calidad, precio y seguridad.*

- ***Concesiones exclusivas****. Para garantizar los anteriores objetivos y la mayor eficiencia el servicio continuará siendo prestado mediante* ***contratos de concesión de servicios*** *en régimen de exclusividad.*

- *Excepcionalmente las AA.PP. , en el marco de la planificación general, pueden autorizar determinados tráficos en* ***régimen abierto*** *de libre competencia, dentro de las limitaciones señaladas en la LGM.*

Financiación de las Obligaciones de Servicio Público (OSP)

- *Los servicios en los que la demanda no sea suficiente, deberán contar con una **financiación contractual estable** contenida en los documentos de la licitación.*

- *La financiación de las OSP ha de ser **suficiente en todo momento** para compensar a los prestadores del servicio. Mecanismos de reajuste automático.*

Planificación integral y neutralidad modal

- *Habrá un **PLAN GENERAL DE MOVILIDAD nacional** aprobado por el CI SNM, a propuesta del MITMA (Agencia Evaluación y Planificación). Coordinado con Planes de las CC.AA.*

- *La **planificación** y la **gestión de los servicios** estará basada en el principio de **neutralidad modal.***

Los contratos de concesión de servicio público: cambio de modelo.

- *Estarán basados preferentemente en la figura del **Área de Prestación del Servicio (APS).** La delimitación de se realizará en el PGM y en los planes de movilidad de las CC.AA. Las concesiones APS podrán coexistir con concesiones lineales, según resulte de la planificación.*

- *Los CSP podrán **integrar** mantenimiento y gestión de aquellas **infraestructuras** de movilidad localizadas en las APS (intercambiadores, nodos intermodales, centros de mantenimiento, redes de comunicaciones, sistemas tecnológicos, centros de gestión de operaciones, aparcamientos …etc).*

- *Regulación de la contratación de **sub-operadores** por el concesionario del APS. Principios objetivos y transparentes.*

Los contratos de concesión de servicio público: actualización regulatoria.

- ***Regulación de la licitación**. Obligación de definir la demanda en los pliegos.*
- ***Exclusión de la aplicación de la Ley de Desindexación** (y RD) para la determinación de la duración de los contratos y de los mecanismos de revisión de precios.*
- *Regulación de la **modificación y reequilibrio de los contratos.** Adaptación tecnológica, eficiencia energética, modificación de las circunstancias de las OSP.*
- *Regulación de la **continuidad del servicio**: prestación del servicio en prórroga.*
- *Regulación de los **contratos de servicios** (no concesionales).*

Principios fundamentales.

- *Inserción de las infraestructuras en la **regulación y planificación** de la movilidad. Inserción de las infraestructuras en el Plan General de Movilidad*

- *Principio de **responsabilidad compartida** en la financiación de las infraestructuras de movilidad.*

- ***Neutralidad fiscal** en la financiación de las infraestructuras.*

- ***Fomento de la CPP** para el desarrollo de las infraestructuras de la movilidad: (i) seguridad jurídica; (ii) incentivos a la iniciativa privada; (iii) rentabilidad razonable de los proyectos (supresión del modelo restrictivo de la Ley de Desindexación); y (iv) favorecer la adaptación continua de los proyectos de CPP (transformación y adaptación tecnológica de las concesiones de infraestructuras).*

Movilidad de las mercancías: principios básicos.

- *Inserción del transporte de mercancías en el SNM, en la LGM y en la **planificación** de la movilidad. Aspectos jurídico-administrativos de la regulación.*

- ***Planificación**: Plan Nacional de Transporte de Mercancías, aprobado por el Consejo Interterritorial del SNM.*

- ***Elementos regulatorios** básicos a incorporar en la LGM:*

  - ***Juntas arbitrales** de Transporte*
  - ***Acción directa** para la reclamación de los portes al cargador.*
  - ***Operador de Transporte de Mercancías** (OTM), dotado de su propio titulo habilitante.*

Movilidad de las mercancías: transformación tecnológica.

- *Implantación generalizada de la **Carta de Porte Electrónica (CPE)***
- *Desarrollo regulatorio del **vehículo autónomo** (VA) de transporte de mercancías: modalidades, requisitos, responsabilidades, adaptación de las infraestructuras.*

Actividad Logística

- *Mantenimiento plenamente **liberalizado** de la logística de ultima milla.*
- *Obligación de los poderes públicos de garantizar el **derecho de acceso** de los usuarios del sistema a las infraestructuras logísticas a costes razonables. Impulso de **Centros Logísticos de titularidad pública** si la iniciativa privada resulta insuficiente. Enlaces intermodales.*

Aspectos sociales.

- *Garantía de estándares mínimos de protección social a todos los profesionales del sector de transporte de mercancías, incluida la distribución de ultimo tramo.*
- *Creación de una red nacional de aparcamientos y áreas de descanso profesionales seguras. Regulación de la carga y descarga de mercancías.*

Vehículos de transporte

- *Regulación en la LGM de los requisitos generales de los vehículos: en particular la antigüedad máxima (autorización de transporte y mantenimiento) y capacidad de carga.*
- *Fondo Estatal para la modernización de la flota de vehículos de transporte de mercancías*

Muchas gracias

Alberto Dorrego