

**PRESENTACIÓN DEL
INFORME: “BASES PARA
LA LEY GENERAL DE
MOVILIDAD SOSTENIBLE”**

28.09.2021



D. Alberto Dorrego
Socio de
Eversheds Sutherland



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*
- 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.*



Un nuevo entorno regulatorio en la UE y en España

- *La Unión Europea ha definido una nueva estrategia sobre movilidad sustentada sobre los objetivos definidos en el **Pacto Verde Europeo** (European Green Deal; COM (2019) 640.)*
- *La síntesis de esta nueva política se contiene en la comunicación de la Comisión Europea: **ESTRATEGIA DE MOVILIDAD SOSTENIBLE E INTELIGENTE** (COM (2020) 789, 9.12.2020).*
- *Los pilares de esta nueva política paneuropea de movilidad son la sostenibilidad ambiental y la digitalización. Tendrá próximos desarrollos legislativos en la UE.*
- *La Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética ha llevado a cabo en España una primera regulación legal. Título IV: objetivos de movilidad sin emisiones (art. 14).*



Propuestas legislativas

- *La elaboración de una nueva ley esta en la agenda de los grandes partidos políticos.*
- *El MITMA tiene **muy avanzada la redacción del anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte**. Se ha anunciado la presentación para primera lectura del Consejo de Ministros en otoño de 2021. Y tramitación parlamentaria en 2022-2023.*
- *Existe una **proposición de Ley de financiación del transporte público urbano y metropolitano** (Senado; Tomada en consideración 23.09.2020; BOCG, 9.10.2020).*
- *Ha habido **propuestas legislativas relevantes desde el sector**: Propuesta ATUC (30.1.2019); Propuesta de CONFEBUS – KPMG. Marzo 2021. **Propuesta de la F. Corell.***



Grandes objetivos político-legislativos y económicos

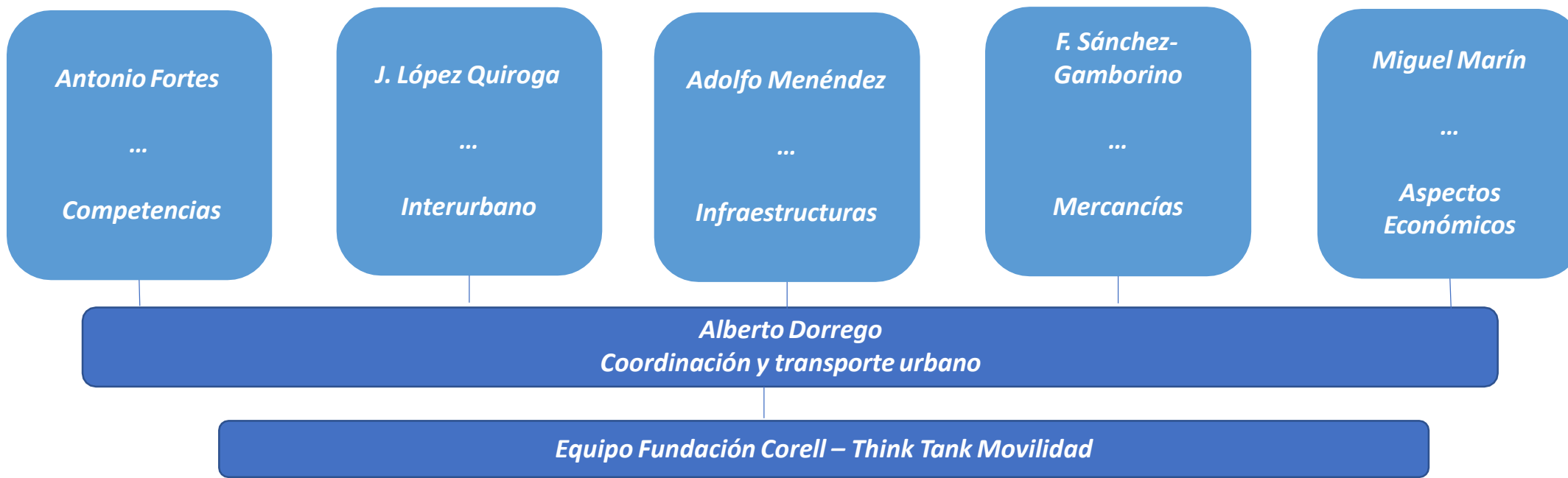
1. **Garantizar un *modelo global eficiente y sostenible de movilidad* de las personas y de las mercancías. No solo focalizado en la sostenibilidad ambiental. Un modelo que garantice el acceso universal, asequible y de calidad. La movilidad como factor esencial de competitividad de la economía española.**
 - *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.**
 - *Favorecer los procesos de concentración empresarial:*
 - *Seguridad jurídica: rediseño de los contratos concesionales*
 - *Financiación estable*
 - *Apertura del mercado en la movilidad urbana.*



Grupo de Trabajo de la Fundación Corell

El Grupo se constituyó en noviembre de 2019. Presentó su propuesta a comienzos de 2021.





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*



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.*

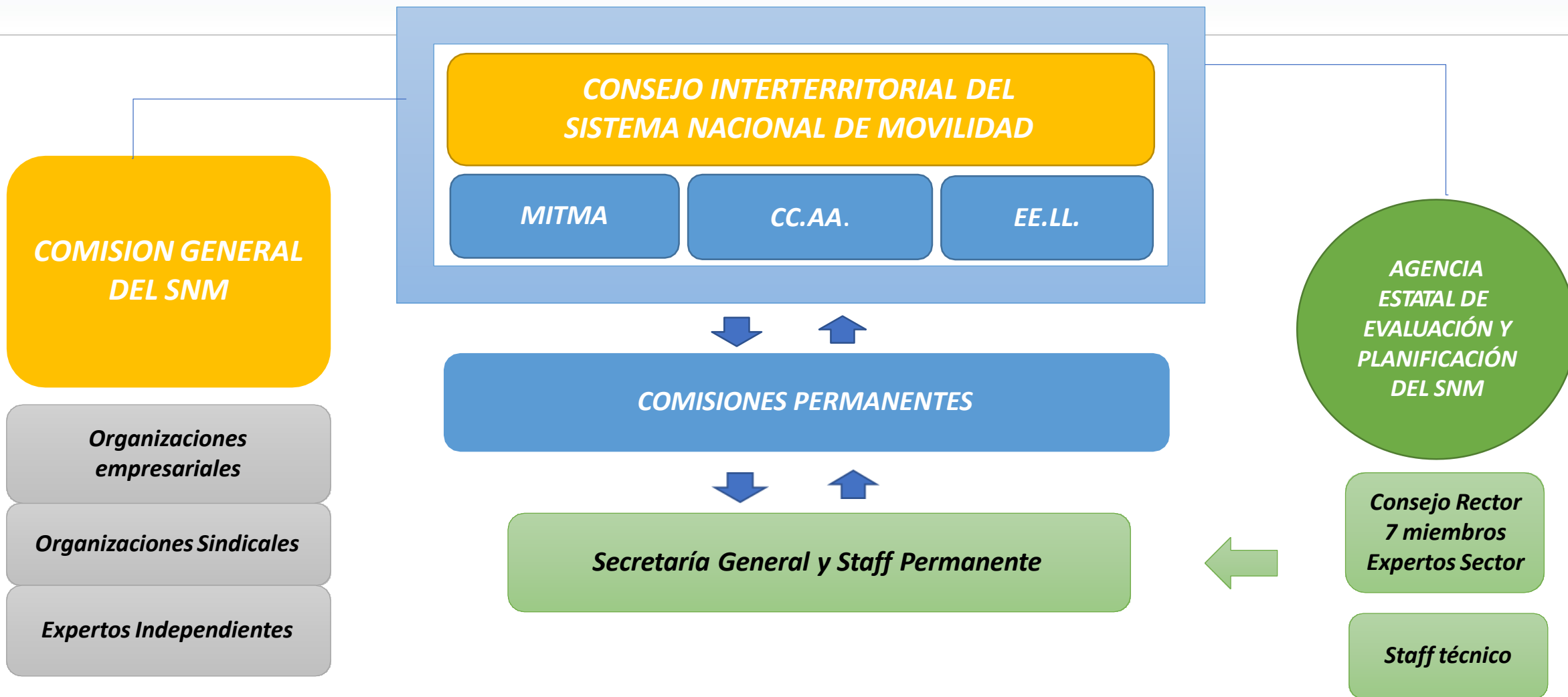


El nuevo Sistema Nacional de Movilidad (SNM)

- *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.*
- *Vid. Bases 12 a 18*



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. (Vid. Bases 19 a 29).
- La movilidad en el entorno 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 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 Planes de Movilidad Urbana.

- *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 de Movilidad Urbana. **Equivalentes Plan de Movilidad Urbana Sostenible (art. 14 Ley 7/2021).***
- *Aprobación por la CA a propuesta de la ETS. Vigencia larga (no inferior a 7 años).*
- *El PMU 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.***
- *Comprende todos los elementos del art. 14.3 de la Ley 7/2021 (centrados en la sostenibilidad ambiental), pero va mas allá.*



La movilidad colectiva: Gestión pública v. Privada. CPP

- **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**.
- **Apertura del mercado.** 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 avanzadas (STI)** 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.

- ***Base 27. 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. – Solución alineada con la regulación de las ZBE en la Ley 7/2021, en las Directrices MTERD.***
- ***Preferencia estratégica en la movilidad individual de los Vehículos de Uso Compartido (Vehicle Sharing). Mobility as a Service (MaaS).***
- ***Declaración de servicio público reservado a las ETS de los VUC en las conurbaciones de mas de 100.000 habitantes. Gestión mediante CPP (concesiones) 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. (Bases 30 a 42).
- **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

- *Habrà 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. (Base 36).*
- *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*
- ***Neutralidad fiscal** en la financiación de las infraestructuras.*
- ***Fomento de la CPP** (concesiones) para el desarrollo. Innovación y mantenimiento de las infraestructuras de la movilidad (Base 50): (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 título 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