

Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte público urbano: aportaciones en periodo de consulta pública.

El anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del transporte se encuentra actualmente en la fase de consulta pública previa. Ante la trascendencia que una norma de este tipo puede suponer para el transporte público de nuestro país, desde la Associació Valenciana pel Transport Públic (AVPTP) y la Associació per a la Promoció del Transport Públic (PTP) nos proponemos aportar, ya desde esta fase inicial, propuestas que impulsen la movilidad sostenible y los transportes en común.

Las entidades firmantes partimos del principio que la movilidad debe convertirse en un nuevo servicio de interés general, universal, moderno, garante de igualdad y cohesión social y territorial, ejemplo de coordinación interadministrativa y centrandó en atender las necesidades de la población, sujeto a permanente evaluación de medidas y transparente.

Asimismo, consideramos que el transporte interurbano más allá de las áreas metropolitanas (cercanías, regionales, autobuses interurbanos) también debería quedar sujeto a todas las propuestas de este texto legislativo. El transporte público debe verse como un conjunto entrelazado, no como redes independientes.

Por todo ello, y respetando los epígrafes previstos en la convocatoria de la consulta, presentamos las siguientes aportaciones (en cursiva, el texto del Ministerio definiendo el ámbito de cada apartado):

1. **Fiscalidad del transporte:** *Llevar a cabo, en el marco del debate existente en la Unión Europea, la revisión de la fiscalidad aplicada a las fuentes de energía y medios de transporte, siguiendo los principios rectores de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, con el fin de potenciar la eficiencia energética, el uso de energías renovables y la reducción de emisiones en el transporte.*
 - Como criterio general, pago por uso de las infraestructuras viales de alta capacidad, sea mediante sistema de peajes o viñeta.
 - Reembolso impuestos sobre energía a las empresas operadoras de transporte público. El reembolso podría ser total para el caso de utilizar energías renovables y parcial caso de utilizar combustibles fósiles. (Ejemplo de esta práctica: UK).

- Impuesto o tasa por la utilización de aparcamientos de rotación (estacionamiento por minutos) en vías públicas y establecimientos comerciales o centros generadores de movilidad en zonas de protección atmosférica especial.
- Necesidad de desarrollar la fiscalidad sobre el combustible de aviación.
- Desarrollo de fiscalidad sobre hidrocarburos hasta llegar a la media europea, con destino finalista del incremento de la recaudación a la financiación del transporte público.

2. **Financiación del transporte público.** *Incorporar al ordenamiento jurídico los preceptos que permitan establecer un sistema de financiación del transporte urbano basado en criterios estables, predecibles y proporcionales, de forma que se logre un funcionamiento correcto de los distintos sistemas y se minimice la incertidumbre en la financiación anual de los costes de funcionamiento.*

- Considerar la movilidad como un servicio de interés general.
- Eliminar la confusión entre costes financieros de las inversiones y costes de explotación, que generan una ineficiencia estructural del sistema.
- La financiación del transporte debe realizarse sistemáticamente a través de instrumentos de carácter plurianual, que otorguen estabilidad al sistema y garanticen la suficiencia de recursos.
- Los generadores de movilidad obligada deberán optar entre facilitar el acceso a los centros de trabajo en movilidad sostenible o un pago compensatorio destinado a la financiación del transporte (Ejemplo de esta práctica: FR - Versement Transport). Considerar la posibilidad de ampliar esta obligación a grandes generadores de movilidad no obligada (centros comerciales no situados dentro del continuo urbano).
- Los ingresos del sistema han de consistir en:
 - Tarifas en las diferentes modalidades.
 - Aportaciones generales de las Administraciones públicas
 - Fiscalidad: Impuestos, tasas, participaciones y recargos regulados en la Ley. Especialmente recargo sobre IBI en áreas urbanas dotadas de servicios de alta frecuencia y sobre IAE de superficies comerciales medianas y grandes.
 - Aportaciones específicas de los presupuestos de los organismos o las entidades públicas o privadas responsables de la aplicación de políticas sectoriales o territoriales.
 - Aportaciones derivadas de la implementación de estudios de evaluación de movilidad generada, y otras figuras de similar finalidad.
 - Importe de las sanciones administrativas en materia de transporte de viajeros.
 - Ingresos comerciales y otros atípicos
 - Aportaciones del sistema de peajes de las autovías.
- Crear un fondo público de financiación del transporte público y la movilidad sostenible que se nutra con: aportación presupuestaria (porcentaje –¿0,25?– del PIB), incremento de la fiscalidad sobre hidrocarburos, peajes (actuales y urbanos), viñetas, parte de multas de tráfico...

- Compensación de la tarificación social. La bonificación de tarifas a determinados colectivos (estudiantes, gente mayor u otros colectivos) actualmente las asume directamente el presupuesto del transporte, incrementando éste su déficit de explotación. Las compensaciones de la recaudación las podrían asumir las áreas responsables de cada ámbito como educación, bienestar social... de esta manera la cuenta de resultados refleja una imagen más real del transporte.
- La distribución del fondo debería ser íntegramente mediante cálculo objetivo y normativamente prefijado, excluyendo la posibilidad de pacto político individualizado, y debería considerar:
 - o Financiación por resultado: complemento sobre recaudación.
 - o Financiación para compensar dificultades objetivas en la prestación del servicio y promoción de la intermodalidad (líneas en zonas con poca población, conexiones intermodales, etc.).
 - o Financiación para financiar contratos programa con operadores o consorcios.
 - o Financiación para inversión en nuevas infraestructuras (centrándose especialmente en aumentar la cobertura del servicio), mejoras en las mismas o mejoras en general en la explotación.
- Los actores (beneficiarios) de los mecanismos de financiación deben ser las autoridades o consorcios de transporte de ámbito metropolitano o supramunicipal y, solo en su ausencia, y en todo caso en menor medida, entes locales u operadores.
- El criterio de reparto entre los beneficiarios debería ser principalmente poblacional. De esta forma, las redes infradesarrolladas dispondrán de recursos para dar servicio a la población potencial, disminuyendo así las grandes desigualdades que existen actualmente entre diferentes áreas geográficas. A este criterio principal deberían sumarse modificadores respecto al uso, ambientales, calidad del servicio, satisfacción de los usuarios, cobertura geográfica, densidad de población o eficiencia, entre otros. Los criterios deberán ser completamente objetivos y quedar preestablecidos.

3. **Otras subvenciones y ayudas al transporte.** *Desarrollar la regulación necesaria para asegurar la coherencia del sistema de ayudas y subvenciones en materia de movilidad que otorgan las distintas Administraciones públicas, eliminando posibles duplicidades y aumentando su eficacia.*

- Las subvenciones al vehículo eléctrico deben limitarse a las flotas de autobuses, flotas reparto urbano de mercancías y taxis, para evitar que las ayudas vayan destinadas a vehículos de escaso uso diario propiedad de unidades familiares de alto poder adquisitivo.
- Las ayudas al transporte público deberían otorgarse siempre basándose en criterios equitativos, como pueden ser la renta y la situación socioeconómica. El objetivo es evitar las desigualdades que se producen en la actualidad debido a los criterios arbitrarios, como la edad o el municipio de residencia. La tarificación social no debería realizarse con respecto a la cuenta de explotación del transporte público, sino como parte del presupuesto del área de servicios sociales.

4. **Planificación y financiación de las infraestructuras de transporte.** *Establecer las bases para garantizar una planificación rigurosa en el ámbito de las infraestructuras de transporte, que aporte*

certidumbre a los distintos operadores, así como establecer criterios de priorización para las inversiones que acometa la Administración General del Estado, que asegure que los recursos se destinan a los proyectos que generen mayor valor para la sociedad.

- Cambio de prioridad en inversiones: de la inversión mayoritaria en alta velocidad a la atención prioritaria al transporte público de uso cotidiano, tanto metropolitano como de media y larga distancia. Atención preferente a aquellas infraestructuras de alta capacidad y fuerte déficit de inversiones (cercañas y regionales) y a aquellas infraestructuras de coste moderado y alta capacidad de atracción de demanda (sistemas tranviarios y carriles bus de altas prestaciones).
- Planificar servicios de movilidad y, basándose en estos, las infraestructuras necesarias (y no al revés).
- Jerarquía clara en la red de transporte: los sistemas ferroviarios (tren, metro, tranvía...) como columna vertebral del sistema, autobús como elemento de aportación al sistema ferroviario, servicio urbano y en áreas sin ferrocarril. No duplicar servicios con diferentes tipos de transporte.
- Considerar el transporte público como una red única basada en los principios de cadencia, correspondencia e integración. Aprobar programas únicos de inversiones globales e integrados, con aportación de todas las administraciones afectadas (central, autonómica y local) y en las que se prioricen las inversiones que permitan captar más pasajeros y generar más conectividad.
- Abandonar el planteamiento municipal de las redes de transporte para dar paso a uno metropolitano/supramunicipal que cubra los flujos de desplazamiento reales y no se base en una distribución arbitraria del territorio.
- En los proyectos de construcción y/o acondicionamiento de carreteras y autopistas, establecer la obligación de considerar su adecuación a las necesidades del transporte público (por ejemplo: intercambiadores, puntos de parada en la proximidad de poblaciones que no requieran complicadas entradas y salidas de la vía rápida...) y movilidad activa. Garantizar que la construcción de nuevas vías y reforma de vías existentes obligue a la construcción de vías equivalentes para modos de transporte activos y/o no motorizados (a pie, bicicleta, patinete...).
- Colaborar con las comunidades autónomas para que éstas establezcan marcos normativos donde la ordenación y la planificación urbanística integre el principio de movilidad sostenible y saludable. La evaluación de la movilidad generada de planes de ordenación urbana, de proyectos urbanísticos o de nuevas implantaciones singulares (equipamientos educativos, sanitarios...), de la misma manera que la evaluación ambiental estratégica, debería condicionar la solución final del plan, proyecto o del abasto del equipamiento.
- Realizar una evaluación sistemática en el ámbito económico, social y ambiental de la implantación de todas las infraestructuras de transporte.
- Considerar los elementos de movilidad urbana vertical (ascensores, funiculares, escaleras mecánicas....) como elementos integrantes del servicio de transporte público, ya que

resultan imprescindibles para garantizar la accesibilidad en entornos urbanos con pendiente elevada.

5. **Regulación para el fomento de la movilidad sostenible.** *Introducir medidas para avanzar en la sostenibilidad del transporte y la movilidad, entendiendo la sostenibilidad desde la triple perspectiva: social, económica y medioambiental, y estableciendo medidas para fomentar una movilidad inclusiva para todos los colectivos y en todo el territorio.*

- Intermodalidad como idea clave. Las necesidades de movilidad no se resuelven con un modo sino con un conjunto que también debe incorporar la movilidad no motorizada y emergente (a pie, bicicleta, patinete...).
- Favorecer la utilización de formas de pago diversas (refiriéndonos al elemento físico con el cual se realiza el pago) en el transporte público mediante el uso de estándares abiertos o, en su defecto, estándares *de facto* de la industria tecnológica (por ejemplo, el estándar EMV para acceder directamente con tarjeta bancaria sin contacto), de forma que el acceso al transporte público sea universal independientemente de las formas de pago a las que tenga acceso cada ciudadano.
- Cuando haya diferentes operadores de transporte público de cualquier tipo interviniendo en la misma área geográfica, deberían integrar sus tarifas. En el caso de las áreas metropolitanas o supramunicipales, tendrán que hacerlo a través de la autoridad o consorcio de transporte correspondiente. Además, deberán promocionar dicha integración como la única o principal forma de hacer uso del servicio. De esta forma, un único recorrido se realizará con el mismo título de transporte y estructura tarifaria independientemente de los tipos de transporte que se utilicen y de las empresas que los operen, no penalizando así los transbordos.
- Todo el transporte público debería, independientemente de su tipo, presentarse a los usuarios bajo una imagen/marca única y comprensible por área funcional o geográfica, haciendo así que todos los servicios se perciban como uno solo. Esta medida universaliza y simplifica considerablemente el servicio para que sea lo más sencillo posible y llegue al mayor número de personas.
- Garantizar la accesibilidad a centros de trabajo y servicios básicos (educación y sanidad) mediante opciones de transporte que no requieran el uso del vehículo privado.
- Promover el uso de soluciones que permitan ofrecer opciones de transporte en entornos de menor demanda, como transporte a la demanda, vehículo compartido, etc. Facilitar la regulación legal de los servicios de transporte público que, por su volumen de demanda, puedan realizarse con vehículos de menos de 9 plazas.
- Véase apartado 3.2. Las ayudas al transporte público deberían otorgarse siempre basándose en criterios equitativos, como pueden ser la renta y la situación socioeconómica. El objetivo es evitar las desigualdades que se producen en la actualidad debido a los criterios arbitrarios, como la edad o el municipio de residencia. La tarificación social no debería realizarse con respecto a la cuenta de explotación del transporte público, sino como parte del presupuesto del área de servicios sociales.

- Promover la extensión de sistemas tarifarios del transporte público integrados que favorezcan la recurrencia y la fidelización de los usuarios, a la vez que sean sensibles a la realidad social y ambiental. Entre otros, mediante la implementación de barreras de gasto mensuales/anuales en los títulos monedero, títulos anuales a tarifa reducida, tarifas complementarias durante las restricciones de vehículos privados en períodos de alta contaminación atmosférica (por ejemplo, la *T-Aire* en área de Barcelona) u otras propuestas como la gratuidad temporal del transporte público en caso de eliminar un vehículo contaminante de la circulación (por ejemplo, *T-Verda* en el área de Barcelona).
- Obligar a los municipios u entidades supramunicipales de más de 5.000 habitantes a desarrollar, implementar y renovar con periodicidad un Plan de Movilidad Urbana Sostenible (ver recomendaciones de la UE en : https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban-mobility/urban-mobility-actions/sustainable-urban_en).
- Establecer la obligatoriedad de la construcción de vías segregadas para la movilidad a pie y con vehículos no motorizados (como bicicletas) como parte de toda nueva infraestructura de conexión entre municipios (como carreteras o vías ferroviarias), ya sean de baja o alta capacidad. A su vez, adaptar progresivamente las infraestructuras ya existentes, siempre que sea posible, para cumplir con este requisito. En caso contrario, ofrecer una alternativa para realizar el mismo desplazamiento, siempre que no exista previamente. De esta forma se posibilitaría el derecho a desplazarse entre todos los municipios de forma segura y sostenible, cosa que actualmente es imposible en muchos casos.

6. Regulación en materia de sensibilización y formación en movilidad sostenible. *Introducir disposiciones para mejorar la formación en materia de movilidad sostenible y medidas de sensibilización que vayan dirigidas a los diferentes agentes y colectivos, y a la ciudadanía en general.*

- Integrar la sensibilización y la formación en movilidad sostenible en las etapas formativas de primaria y secundaria en colaboración con las comunidades autónomas. Particularmente, la formación en conducción ciclista, implementada de forma extracurricular en los Países Bajos y en Portugal, sería una herramienta especialmente recomendable.
- Enfocar la sensibilización y formación hacia experiencias de uso de modos de transporte sostenibles: ruta hacia la escuela, uso del transporte público y la bicicleta, etc.
- Enfocar la sensibilización y formación hacia la aceptación de medidas públicas de apoyo a la movilidad sostenible, más que en los esfuerzos de sensibilización basados en tratar la elección de modo de transporte como una decisión únicamente individual, especialmente en aquellos territorios donde la disponibilidad de transporte público es muchas veces aún insuficiente o inadecuada.

7. Investigación e innovación en transporte y movilidad. *Revisión, actualización e impulso de nueva regulación que permita y facilite la I+D+i en la movilidad, con el objetivo de lograr un triple equilibrio entre el impulso a la innovación, la seguridad jurídica, seguridad física y operacional, y la protección de los derechos de los usuarios, ciudadanos y trabajadores.*

- Establecer áreas de prueba en las que, bajo control y condiciones preestablecidas (tiempo limitado, supervisión, etc.), se puedan probar nuevas iniciativas relacionadas con la movilidad de personas y mercancías que no encuentren cabida en el ordenamiento jurídico existente. Establecer mecanismos transparentes de evaluación de las oportunidades y riesgos de estas iniciativas, para evaluar si posteriormente deben, o no, realizarse cambios legislativos para permitir dichas actividades y cómo minimizar sus externalidades negativas. En cuanto a los ejemplos, se podrían encaminar por esta vía la gestión de nuevos modelos de movilidad como el bikesharing/motosharing/carsharing, vehículos autoconducidos, nuevas modalidades de transporte público a demanda, ridesharing, etc.
- Publicar todos los desarrollos de software de las autoridades/consorcios de transporte, operadoras de transporte y, en definitiva, cualquier organismo público (en este caso, en el ámbito del transporte público) bajo licencias libres y abiertas para fomentar el aprovechamiento de todos los activos de software de las entidades públicas (uniendo esfuerzos y eliminando duplicidades), y fomentando la creación de software de mayor calidad, mayor seguridad, mayor mantenibilidad, larga duración y menor coste. Véase el argumentario de la Free Software Foundation Europe (publiccode.eu).
- Promover el uso de soluciones tecnológicas de soporte a la movilidad que cumplan los principios de uso de estándares tecnológicos y código abierto. Desaconsejar el uso de soluciones construidas *ad-hoc* si ya existen soluciones con implantación exitosa en el mercado, especialmente si se trata de software libre y de código abierto.

8. Regulación de la logística y distribución urbana de mercancías. *Abordar sistemas de eco-incentivos que promuevan la reducción de costes externos del transporte, fomentando el trasvase de las mercancías hacia modos más sostenibles y, desde el respeto a las competencias de otras administraciones en la materia, contribuir al establecimiento de una visión conjunta necesaria en la distribución urbana de mercancías (DUM), estableciendo criterios que impulsen un sistema común y homogéneo, eliminen barreras administrativas y se alcance la interoperabilidad en un ámbito fundamental de la movilidad como es la distribución de proximidad.*

- Electrificación de flotas de vehículos de reparto. En áreas urbanas, creación de centros de recogida unificados, preferentemente asociados a comercio local.
- Establecer un marco legal común para que las comunidades autónomas o las entidades locales puedan establecer peajes de congestión/contaminación/gestión. Como se ha comentado esta sería también una vía de ingresos del sistema de transporte público.
- Establecer un fondo estable para el desarrollo de las infraestructuras pendientes del Plan Estratégico para el impulso del transporte de mercancías en ámbito urbano.
- Dar cobertura normativa para que las comunidades autónomas o las entidades locales puedan establecer tasas a distribución urbana de mercancías compradas vía comercio electrónico en sintonía a lo apuntado en el artículo 16 de la “Llei 18/2017, de l’1 d’agost, de comerç, serveis i fires, del parlament de Catalunya”
- Líneas estables de financiación de proyectos que permitan aprovechar la potencialidad del transporte público para la distribución urbana de mercancías (lockers, consignas, reparto nocturno, recogida de residuos, etc).

9. **Digitalización y automatización del transporte y datos abiertos.** *La utilización masiva de datos en aplicaciones de movilidad y la innovación en vehículos y pautas de transporte plantean retos a nivel regulatorio. El objetivo aquí es sentar las bases para que el marco regulatorio actúe como incentivador a la investigación e innovación en transporte y movilidad, evitando introducir frenos y cargas a la innovación, al tiempo que se continúa velando por la protección de los derechos de los usuarios en los nuevos desarrollos.*

- Integración de la información de tipos de transporte y operadores. Promover que el usuario pueda obtener la información integrada de varios tipos de transporte y operadores consultando una sola fuente (sin menoscabo de que haya varias fuentes que ofrezcan esta información) y pueda utilizar un único título de transporte.
- Promover el uso de múltiples soportes de pago digitales que sean equivalentes entre sí (tarjetas sin contacto de transporte, aplicaciones móviles, tarjetas bancarias, sistemas de pago nativos en los diferentes sistemas operativos, etc.) y múltiples formas de pago (prepago, pago al momento y postpago), con el objetivo de que los usuarios puedan escoger en cada momento la que les sea más cómoda y combinar varias. Promover el uso de estándares tecnológicos y facilitar la integración de nuevos soportes que aparezcan en el futuro. Finalmente, mantener siempre opciones de pago analógicas con la misma estructura tarifaria que el resto, para que la dificultad de uso de nuevas tecnologías no suponga un trato discriminatorio.
- En la contratación pública, introducir la obligatoriedad para los operadores de compartir datos tanto de oferta como de demanda en formatos abiertos e integrables, además de publicarlos y mantenerlos correctamente actualizados en las plataformas de información más utilizadas por los usuarios. Datos de oferta: horarios y rutas (o equivalente en sistemas de sharing / transporte a demanda) siempre actualizados y, cuando sea posible debido a la naturaleza del servicio, en tiempo real. Datos de demanda: datos anonimizados desgranados por origen, día y hora de la demanda y, en caso de que sea posible, destino.

10. **Mejora de la competitividad del transporte y otras medidas sectoriales.** *Mejorar la competitividad del transporte y la logística puede requerir modificaciones de las normas sectoriales que regulan cada modo de transporte.*

- Énfasis en la velocidad comercial y tiempo de viaje. Considerar una velocidad comercial significativamente menor del transporte público con respecto al privado como una anomalía y estudiar las posibles medidas para resolverla, como por ejemplo la obligatoriedad de disponer de plataforma reservada y prioridad semafórica donde proceda. Generalizar los estudios de competitividad entre transporte público y privado a la hora de planificar infraestructuras y servicios, nuevos y existentes.
- En los medios de transporte explotados por el sistema de concesión, introducción obligatoria en las bases de los concursos de los criterios de evaluación externa continuada de la calidad en la prestación del servicio.
- El sector del transporte público ferroviario tiene un papel fundamental en el mercado eléctrico estatal. La nueva ley debería promocionar mecanismos para facilitar la cooperación entre los operadores de transporte en la compra conjunta de energía

renovable y, a su vez, facilitar la comercialización de la capacidad energética remanente. Además, se propone que la nueva ley permita un fondo económico para la optimización de la electrificación del sistema de transporte público en tres ejes: apoyo a la renovación y mejora del sistema de abastecimiento eléctrico del transporte público, ampliación y armonización de la electrificación de los corredores de transporte público y, en última instancia, la promoción de proyectos de innovación en la gestión eléctrica del transporte público.

11. Instrumentos para la gobernanza y participación pública. *El carácter transversal de la movilidad y las diferentes administraciones que ostentan competencias sobre la misma, hacen necesario el establecimiento de una estructura de gobernanza bajo los principios de colaboración, cooperación y coordinación, desde el pleno respeto al reparto competencial, que garantice el seguimiento de los objetivos que se establezcan y promueva la coherencia en las actuaciones llevadas a cabo, con la participación de todos los actores implicados.*

- Generalización de las figuras supralocales con ámbito geográfico definido que actúen como autoridad única sobre el transporte urbano de su ámbito territorial (autoridades de transporte, consorcios, etc.). Estas figuras supralocales, además, deberían definir una estrategia global de movilidad necesaria para orientar las políticas locales de transporte y movilidad (PMUS, planes de transporte de empresa...), por lo que serían necesarios diferentes mecanismos de monitoreo así como de colaboración institucional.
- Establecer la obligatoriedad de su existencia en función de criterios racionales (poblacional, existencia de diversos operadores actuando simultáneamente).
- Velar porque la definición de los ámbitos geográficos gestionados por cada autoridad tengan coherencia con las dinámicas urbanas y de movilidad existentes (por ejemplo, evitar situaciones existentes como que el límite del Área Metropolitana de Barcelona separe un continuo urbano, en el caso de Barberà del Vallès / Sabadell).
- Dotar a las figuras de gobernanza de la movilidad de competencias sobre la regulación urbanística, de tal forma que se establezca una correlación entre movilidad y crecimiento urbano, y la disponibilidad de transporte público suficiente y otros elementos de movilidad sostenible sea una condición indispensable para acometer nuevos crecimientos.
- Modernizar las empresas públicas de transporte y su organización, con criterios de eficiencia y atención al interés de la ciudadanía.
- Facilitar la presencia social (asociaciones de defensa del interés general y de usuarios) en los mecanismos de participación y toma de decisiones de dichas figuras.