



# Eje 1 Movilidad para todos

## Líneas de Actuación

## Medidas

1.1. Planificación de la Movilidad Sostenible.

1.1.1. Elaboración del Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS).

1.1.2. Recomendaciones para los estudios de movilidad y su consideración en los planes urbanísticos.

1.1.3. Fomento de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible y su integración con el planeamiento.

1.2. Fortalecimiento de alternativas al coche privado en la movilidad urbana y metropolitana.

1.2.1. Impulso a los Planes de Transporte Sostenible al Trabajo.

1.2.2. Intermodalidad y multimodalidad en entornos urbanos. Micromovilidad.

1.2.3. Fomento de la movilidad peatonal.

1.2.4. Implantación de la Estrategia Estatal por la Bicicleta.

1.2.5. Impulso de la movilidad compartida.

1.2.6. Soluciones de acceso a las grandes ciudades.

1.2.7. Pautas para la convivencia ordenada del sector del taxi y de los VTC.

1.3. Movilidad en el ámbito rural.

1.3.1. Mesa de Movilidad Rural.

1.3.2. Establecimiento de un sistema de indicadores de calidad de la movilidad en el ámbito rural.

1.4. Obligaciones de Servicio Público (OSP) estatales.

1.4.1. Metodología para la declaración de nuevas OSP ferroviarias.

1.4.2. Plan de Acción de Cercanías y Servicios de Proximidad.

1.4.3. Revisión del marco normativo de las OSP marítimas y de los contratos de navegación de interés público.

1.4.4. Nuevo mapa concesional de los servicios de transporte público interurbano regular de viajeros por carretera.

1.5. Accesibilidad Universal.

1.5.1. Planes de accesibilidad del sistema ferroviario.

1.5.2. Sistemas de información en tiempo real sobre la accesibilidad del material móvil en Cercanías.

1.5.3. Análisis de mecanismos de financiación para la implantación de asistentes de movilidad en Estaciones de autobuses interurbano.

1.5.4. Elaboración de Planes de Accesibilidad en el Entorno Portuario.

1.5.5. Movilidad para todas las personas.

1.6. Liberalización del Transporte Ferroviario de Viajeros.

1.6.1. Revisión del marco jurídico de los cánones ferroviarios.

1.6.2. Protección de los derechos de los viajeros en el mercado ferroviario liberalizado.

1.6.3. Convivencia del sector público y privado en el mercado ferroviario liberalizado.



# Eje 1 Movilidad para todos





## LÍNEA DE ACTUACIÓN 1.1: PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

### CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

La Constitución española ha establecido un marco de **competencias compartidas** entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transporte, en el que corresponden al Estado, además de la competencia exclusiva sobre "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13ª), entre otras, las relativas a "Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves" (art. 149.1.20ª) y a "Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor..." (art. 149.1. 21ª). Mientras que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, según la Constitución, sobre "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (Art. 148.1.3ª), "Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable" (Art. 148.1.5ª) y "Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales" (Art. 148.1.6ª).

Por su parte, la legislación sobre régimen local atribuye a los municipios como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, las de movilidad y transporte colectivo urbano (art. 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

Por tanto, partimos del hecho de que la movilidad es un **objetivo transversal**, todas las Administraciones territoriales y, dentro

de la Administración del Estado, distintos departamentos ministeriales tienen competencias que inciden en la movilidad y, en el desarrollo de estas competencias, aprueban instrumentos normativos, Planes y Estrategias que ponen el acento en un aspecto o contenido sectorial de la movilidad o que afectan a un ámbito territorial concreto.

Centrándonos en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), el **Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana** es el Departamento encargado de ejecutar la política del Gobierno en materia de infraestructuras de transporte y de control, ordenación y regulación administrativa de los servicios de transporte, encontrándose entre sus competencias el impulso de la movilidad sostenible, en su dimensión social, económica y medioambiental, incluyendo el impulso a la movilidad activa. Hasta el momento, este Ministerio había promovido la aprobación de distintos Planes y Estrategias en materia de infraestructuras y transportes.

Por otro lado, la **Agenda Urbana Española**, presentada al Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, reconoce la movilidad como un elemento clave de las políticas urbanas a través de su Objetivo Estratégico 5 que busca favorecer la proximidad y la movilidad sostenible y que, a su vez, se divide en dos objetivos específicos: "favorecer la ciudad de proximidad" y "potenciar los modos de transporte sostenibles". El MITMA trabaja en la implementación de esta Agenda, que tiene un área de confluencia relevante con la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 en el ámbito urbano y metropolitano, a través de la elaboración de los planes de acción locales de la Agenda Urbana Española.

También en este sentido se toman en consideración las medidas sobre movilidad llevadas a cabo a través de las **Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e In-**



**tegrado (EDUSI)**, que han sido cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible para el período 2014-2020 y que han estado destinadas de manera prioritaria a ciudades de más de 20.000 habitantes.

La **Dirección General de Tráfico** del Ministerio del Interior está trabajando en la Estrategia de seguridad vial 2021-2030 que pondrá en marcha una serie de instrumentos para la mejora de la seguridad vial desde una perspectiva multidisciplinar.

El **Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD)**, por su parte, adoptó el Marco Estratégico de Energía y Clima, cuyas piezas clave son el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, la Estrategia de Transición Justa y el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA), documentos todos ellos que contemplan medidas que afectan de manera sustancial a los distintos modos de transporte.

Con la aprobación de la **Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética**, se recoge en un texto legal, por primera vez, la necesidad de emprender políticas públicas de adaptación al cambio climático, fijando los objetivos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para que España alcance la neutralidad de emisiones no más tarde de 2050, en línea con los objetivos marcados por la Unión Europea.

Se contempla la adopción de medidas como las de promoción del cambio modal en el transporte urbano y metropolitano, para reducir la utilización del vehículo privado con baja ocupación, fomentando el uso compartido, así como el uso de modos no consumidores de energía y no contaminantes, como la marcha a pie y la bicicleta. Además, introduce la obligación de adoptar Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) antes de 2023 a los municipios de más de 50.000 habitantes, los territorios insulares y aquellos municipios con más de 20.000 habitantes que presenten problemas manifiestos de contaminación. Estos PMUS deberán incluir Zonas de Bajas Emisiones.

El **Ministerio de Industria, Comercio y Turismo** ha promovido el Acuerdo Estratégico para la adaptación del sector de automoción español a los nuevos retos, uno de cuyos ejes es la constitución de una Mesa de Movilidad Sostenible y Conectada con presencia del sector de la automoción en su conjunto y de la propia AGE. Esta Mesa se concibe como un foro de debate para analizar las tendencias futuras en materia de movilidad y coordinar medidas a medio y largo plazo que favorezcan un nuevo modelo de movilidad compatible con el compromiso del Gobierno de España con la transformación digital y la transición ecológica, abordando nuevos modos de transporte que pongan en valor la proximidad, premiando la flexibilidad, la calidad, la eficiencia y la seguridad.

Por su parte, las **Comunidades Autónomas**, en el marco de las leyes autonómicas, han regulado para sus respectivos ámbitos territoriales distintos instrumentos de planificación (como la Ley de Movilidad de Cataluña, aprobada en 2003 y pionera en España; la Ley de Movilidad de la Comunidad Valenciana de 2009; o la Ley de Movilidad Sostenible del Principado de Asturias de 2018), han creado distintos foros (como el Foro de Movilidad de la Comunidad Valenciana), e instrumentos de evaluación (observatorios, etc.) y de participación (el Consejo Catalán de Movilidad, la Oficina de Movilidad Sostenible del Principado de Asturias, etc.). En definitiva, las leyes autonómicas, con mayor o menor grado de desarrollo, también recogen instrumentos de planificación y programación, de evaluación y seguimiento y de gestión y participación.

En cuanto al **nivel municipal**, ya en 2010 la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), junto con la Red Española de Ciudades por el Clima, elaboró el documento "La Estrategia Española de Movilidad Sostenible y los Gobiernos Locales" que pretendía ser una guía práctica para la aplicación en el ámbito local de la Estrategia de Movilidad estatal que aprobó el Consejo de Ministros en 2009. Se trataba de una herramienta de apoyo a la toma de decisiones municipal en materia de movilidad sostenible y, en particular, a la elab-

boración de documentos de planificación como los **Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)**. Por su parte, los Ayuntamientos de las principales ciudades y las autoridades metropolitanas disponen de sus propios instrumentos normativos que regulan la movilidad y el transporte urbano y metropolitano con diferentes criterios, estableciendo o no áreas y horarios de circulación restringida, con diferente alcance, lo que pone sobre la mesa la importancia para el sector del transporte de establecer la coordinación de los planes de movilidad municipales.

El **Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)**, dependiente de MITERD, ha tenido mucho que ver en la planificación de la movilidad urbana en España. Esta se facilitó gracias a las ayudas a la implantación de PMUS incluidas en la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energé-

tica en España 2004-2012. Además, para ayudar a los municipios en la elaboración de sus planes de movilidad, desarrolló la Guía práctica para la elaboración e implantación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible en el año 2006, que explicaba la metodología a seguir.

Ante esta realidad de reparto competencial y de profusión de normativas sectoriales y/o territoriales y de instrumentos de planificación y foros de debate, el **MITMA** pretende contribuir a ordenar y dar coherencia a todas las iniciativas relacionadas con la movilidad que se van impulsando entre los distintos Departamentos ministeriales y las distintas administraciones públicas, para optimizar recursos y aprovechar sinergias, asumiendo el liderazgo en esta materia que le reclaman los principales agentes del sector del transporte.





El enfoque con el que ha de abordarse esta tarea ha de ser un **enfoque integrador**, en el sentido de que todas las iniciativas previstas o puestas en marcha por otros ministerios o administraciones públicas tengan cabida en esta Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030. Asimismo, será esencial el nivel de implicación de la iniciativa privada en el apoyo, interiorización y participación en la ejecución de las distintas medidas que se integren en la Estrategia.

A partir de aquí, el papel del MITMA habrá de ser el de asumir compromisos en relación con aquellos aspectos de la movilidad sobre los que ostenta competencias, actuando como impulsor, facilitador o coordinador de aquellas otras iniciativas relacionadas con la movilidad en las que su nivel competencial es bajo o carece de ellas, mediante los oportunos instrumentos de coordinación, colaboración y cooperación ente Administraciones públicas y de participación con el sector privado y con la sociedad.

### Movilidad y planeamiento urbano

La movilidad, entendida como la capacidad de moverse en el espacio mediante diferentes medios de transporte, constituye una dinámica clave para la planificación de las ciudades (ONU, Informe Hábitat 2015). Urbanismo y movilidad están estrechamente relacionados: por una parte, la configuración de los usos del suelo (clases e intensidades) determina la configuración de la movilidad (flujos y volúmenes); por otro lado, las infraestructuras y servicios de movilidad dotan de accesibilidad al territorio.

La Agenda Urbana para la Unión Europea señala que la planificación de las ciudades y el desarrollo de la movilidad deben ser dos caras de la misma moneda, al igual que transporte y movilidad son dos variables que dependen de la estructura de los asentamientos y del uso del suelo. Asimismo, la intensa conexión entre movilidad y calidad ambiental debe ser aprovechada como una forma de contribuir de manera efectiva a alcanzar los valores límite acordados en relación, entre otros, con el clima, la calidad del aire y el ruido.

En nuestro país, la Agenda Urbana Española (AUE) señala que *"el modelo urbano que se elija para ordenar el crecimiento necesario de las ciudades es muy relevante... en relación con la aspiración de **favorecer la proximidad y una movilidad sostenible**."* De forma que *"... plantear el desafío de la movilidad requiere un **cambio de paradigma en la planificación urbana, fomentando ciudades compactas, con usos mixtos del suelo y abandonando dichos modelos de crecimiento disperso. También encaja en ese paradigma la búsqueda de modelos territoriales y urbanos de proximidad. La proximidad a las actividades, los servicios, las dotaciones, los lugares de trabajo y de ocio, permiten, en general, afrontar de manera más eficiente uno de los grandes retos actuales del urbanismo: la gestión de la movilidad y los servicios de transporte urbanos y con ellos la calidad medioambiental**".* El MITMA trabaja en la implementación de esta Agenda, que tiene un área de confluencia relevante con la Estrategia de Movilidad en el ámbito urbano y metropolitano, teniendo en cuenta que la implementación de la AUE de manera coordinada, consciente, comprometida y voluntaria a nivel local logrará un modelo urbanístico más sostenible, resiliente, inclusivo y seguro.

En cuanto a la normativa vigente, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece en su art. 3.3. f) que los poderes públicos... *"**Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta**".* Por su parte, el art. 20, entre los criterios básicos de utilización del suelo, incluye el de atender *"... a los principios de **accesibilidad universal**, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de **movilidad**, de **eficiencia energética**, de **garantía de suministro de agua**, de **prevención de riesgos naturales** y de **accidentes graves**, de **prevención y protección contra la contaminación** y li-*

*mitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente".*

La forma en la que la población se distribuye en la ciudad afecta a sus pautas de desplazamiento. En España, entre 2013 y 2020 ha aumentado la población un 1,1% en el conjunto de las áreas metropolitanas, pero esta población se ha asentado principalmente en las coronas metropolitanas (un 2,8%), permaneciendo prácticamente constante en las ciudades capitales – un 0,03%<sup>1</sup>. Este fenómeno llamado **expansión urbana** supone que los viajes que se realicen sean más largos y dispersos, que se use más el coche, y que disminuya la eficiencia del transporte público. Son unos problemas comunes en la mayoría de nuestras áreas metropolitanas que podrían evitarse con una **planificación conjunta de usos del suelo y transporte**. Por tanto, es imprescindible buscar fórmulas para asegurar una planificación integrada del transporte con la planificación territorial y urbanística.

En los últimos diez años, se están viendo en las ciudades intervenciones de **urbanismo táctico**, que consisten en actuaciones de gestión del espacio público a pequeña escala, bajo una lógica experimental, gradual, y de socialización constante. Este modelo presenta unas ventajas sobre los modelos convencionales de planeamiento y ejecución de proyectos: es de bajo coste, es de ágil implementación y pone en el centro a los ciudadanos. Su ejecución bajo la lógica de la experimentación permite ver y evaluar el impacto de estas actuaciones en tiempos muy breves, lo que permite reaccionar en consecuencia, perfeccionando la intervención. En definitiva, la inclusión del concepto de urbanismo táctico en la planificación resulta interesante para transformar y reactivar el espacio público para devolver la ciudad a las personas.

- **El objetivo de esta línea de actuación es doble: por un lado, contribuir a ordenar y dar coherencia a todas las iniciativas ministeriales y de otras administraciones públicas relacionadas con la movilidad; y, por otro lado, asegurar que los procesos de planeamiento urbanístico interioricen la integración de la movilidad y su planificación desde el enfoque de sostenibilidad como un aspecto más a considerar en su elaboración.**
- **Se persigue identificar las sinergias entre los distintos planes y estrategias, evitar duplicidades y optimizar recursos.**
- **Se pretende corregir la falta de concreción que, en general, presenta la legislación de suelo y urbanística (estatal y autonómica) sobre los aspectos de la movilidad que han de evaluarse en la redacción del planeamiento urbanístico.**

<sup>1</sup> Informe OMM-2019. Observatorio de la Movilidad Metropolitana, 2021.



## MEDIDAS PROPUESTAS

### MEDIDA 1.1.1: ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ORIENTACIONES PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE (DOMOS)

La medida consiste en la elaboración del Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), previsto en el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible, que establecerá el marco esencial de orientaciones para la planificación sostenible de la movilidad por parte de todas las administraciones públicas, así como de los documentos de desarrollo del DOMOS.

El DOMOS incluirá las directrices generales para la movilidad sostenible y un sistema de indicadores como mecanismo de información sobre el estado del transporte y la movilidad, así como para la evaluación de las políticas implantadas.

Además, como documentos complementarios del DOMOS, será necesario desarrollar directrices metodológicas, así como guías de buenas prácticas, con actuaciones y experiencias satisfactorias de los agentes del sistema de transportes y movilidad que puedan ser adoptadas o ejecutadas por otros.

### MEDIDA 1.1.2: RECOMENDACIONES PARA ESTUDIOS DE MOVILIDAD Y SU CONSIDERACIÓN EN LOS PLANES URBANÍSTICOS

Esta medida persigue la incorporación de la Movilidad a los instrumentos de planeamiento urbanístico. La elaboración de los planes de implementación local de la Agenda Urbana Española, incluyendo el correspondiente Estudio y las propuestas de movilidad que correspondan, podría ser un mecanismo idóneo.

La medida consiste en la elaboración de una Guía Metodológica para la redacción de Estudios de Movilidad en los que se analice, con carácter previo a su aprobación, el impacto de los nuevos desarrollos urbanísticos sobre la red de transportes (infraestructuras y servicios) y se formulen medidas que aseguren la suficiencia de dicha red para atender las nuevas demandas generadas, así como posibles fórmulas de participación de los promotores de los nuevos desarrollos en la solución de los problemas de movilidad. Asimismo, la Guía incluirá recomendaciones respecto a las actuaciones en zonas urbanas consolidadas, para minimizar su afección a la movilidad.

También, en el seno de los órganos de cooperación con comunidades autónomas previstos en esta Estrategia, se estudiará exigir la inclusión de Estudios de Movilidad, como ya recogen algunas leyes autonómicas, en determinados planes urbanísticos, así como el procedimiento para su tramitación, y el carácter preceptivo de sus conclusiones, salvo causas justificadas.

### MEDIDA 1.1.3: FOMENTO DE LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE Y SU INTEGRACIÓN CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Los Planes de Movilidad Urbana Sostenibles (PMUS) constituyen el documento imprescindible para la planificación de la movilidad en los grandes y medianos municipios. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, los conceptúa como el conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles en el ámbito geográfico que corresponda, priorizando la reducción del transporte individual en beneficio de los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transporte y desarrollando aquéllos que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social, seguridad vial y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

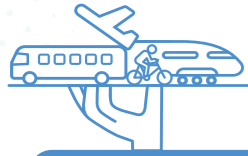
La Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética establece que los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad. En cuanto al contenido de estos Planes, el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE) publicó en julio de 2006 una Guía práctica para su elaboración e implantación.

Por otra parte, de acuerdo con la citada Ley de Economía Sostenible, desde el 1 de enero de 2014, la aprobación de un Plan de Movilidad Sostenible, que podrá tener ámbito territorial autonómico, supramunicipal o municipal, es condición imprescindible para la obtención de ayudas o subvenciones destinadas al transporte público urbano y metropolitano con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, con carácter general, el requerimiento de la exigencia de estos Planes corresponde a la legislación autonómica.

Asimismo, en el marco de la Agenda Urbana Española, las Administraciones Locales están promoviendo planes de acción integrados a corto, medio y largo plazo, que articulan acciones muy diversas entre las que destacan la movilidad, la revitalización de las zonas urbanas consolidadas, la mejora de la calidad del aire, la gestión medioambiental, etc. Estos planes de acción constituyen un instrumento idóneo para que se realice la conexión entre los PMUS y el planeamiento urbanístico, de tal suerte que el municipio tenga una estrategia global en la que pueda poner en relación todos sus instrumentos, planes y estrategias (la mayor parte de ellos habitualmente muy sectoriales).

Esta medida consiste en la creación de un grupo de trabajo, con participación de las administraciones estatal, autonómica y local, con el objetivo de promover la implantación de PMUS en el mayor número de municipios posible, así como proponer el contenido mínimo de estos Planes y determinar los mecanismos para su supervisión, revisión y seguimiento de forma que se asegure su cumplimiento y que respondan a los objetivos y retos del momento. Asimismo, en colaboración con el IDAE, se propone elaborar una Guía práctica actualizada para la elaboración e implantación de los PMUS y para su correcta articulación con las demás actuaciones que comprendan los planes de acción de la Agenda Urbana Española, cuando existan. Además, se estudiará la creación de programas de incentivos vinculados a la implantación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.





## LÍNEA DE ACTUACIÓN 1.2: FORTALECIMIENTO DE ALTERNATIVAS AL COCHE PRIVADO EN LA MOVILIDAD URBANA Y METROPOLITANA

### CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

El mundo se hace cada vez más urbano y se desplaza más profusamente, tanto interior como exteriormente, de ahí que el reto de la movilidad urbana es uno de los más complejos a los que se enfrenta la Estrategia, afectando a varios de sus Ejes. Son varios los factores que confluyen:

- La **elevada densidad de población** en entornos urbanos. Según el Banco Mundial, en 2018 el 80% de la población española residía en ciudades, con previsión de que la brecha entre la población rural y urbana siga ensanchándose hasta llegar al 88% en 2050. Según datos de Eurostat, la suma de las poblaciones de Madrid y Barcelona para 2050 podría representar un 30% de la población española.
- Se ha acentuado el **proceso de dispersión demográfica**. Como refleja el Observatorio de la Movilidad Metropolitana (OMM), en España, entre 2013 y 2020, la población ha aumentado un 1,1% en el conjunto de las áreas metropolitanas, pero esta población se ha asentado principalmente en las coronas metropolitanas (un 2,8%), permaneciendo constante en las ciudades capitales (un 0,03%).
- Las **diferencias socioeconómicas** en las grandes urbes que influyen en la capacidad y en el modo de desplazamiento de las personas.
- El **progresivo envejecimiento de la población**. Según datos del INE, en 2019 el 19,3% de la población española tenía 65 años o más, con un aumento del 16,4% en la última década. La población de 65 y más años supondrá el

26,5% del total en el año 2035, lo que demanda soluciones específicas de movilidad para este colectivo.

- El **elevado índice de motorización** (turismos, motocicletas y ciclomotores) en las ciudades y, sobre todo, en las áreas metropolitanas. Según el Observatorio de la Movilidad Metropolitana (Informe 2019), los índices más elevados corresponden a las áreas metropolitanas de Madrid, Cáceres y Zaragoza y, muy especialmente, a Mallorca y Valladolid; todas estas áreas cuentan con índices por encima de 535 vehículos/1.000 habitantes, y Mallorca y Valladolid por encima de 600. En cuanto a las capitales, los valores son menores: Barcelona, Zaragoza, Bilbao y Cádiz presentan índices entre 340 y 400 turismos/1.000 habitantes, mientras que el resto de las ciudades se encuentran con valores entre 400 y 500, a excepción de Palma de Mallorca y Cáceres, donde se superan los 500 turismos/1.000 habitantes.
- Las grandes urbes se han convertido en grandes **focos de emisión de contaminantes** a la atmósfera, en parte por su elevado índice de motorización.
- La **congestión del tráfico**, que implica efectos negativos en materia de seguridad vial, competitividad, calidad del aire, contaminación acústica, salud y, en última instancia, calidad de vida.
- La cuestión de la **financiación del transporte público urbano**, que está lejos de encontrarse resuelta. Se ha aprobado una Proposición No de Ley que mandata al Gobierno para establecer una mesa de trabajo con Ayuntamientos, agentes sociales y administraciones autonómicas con el propósito

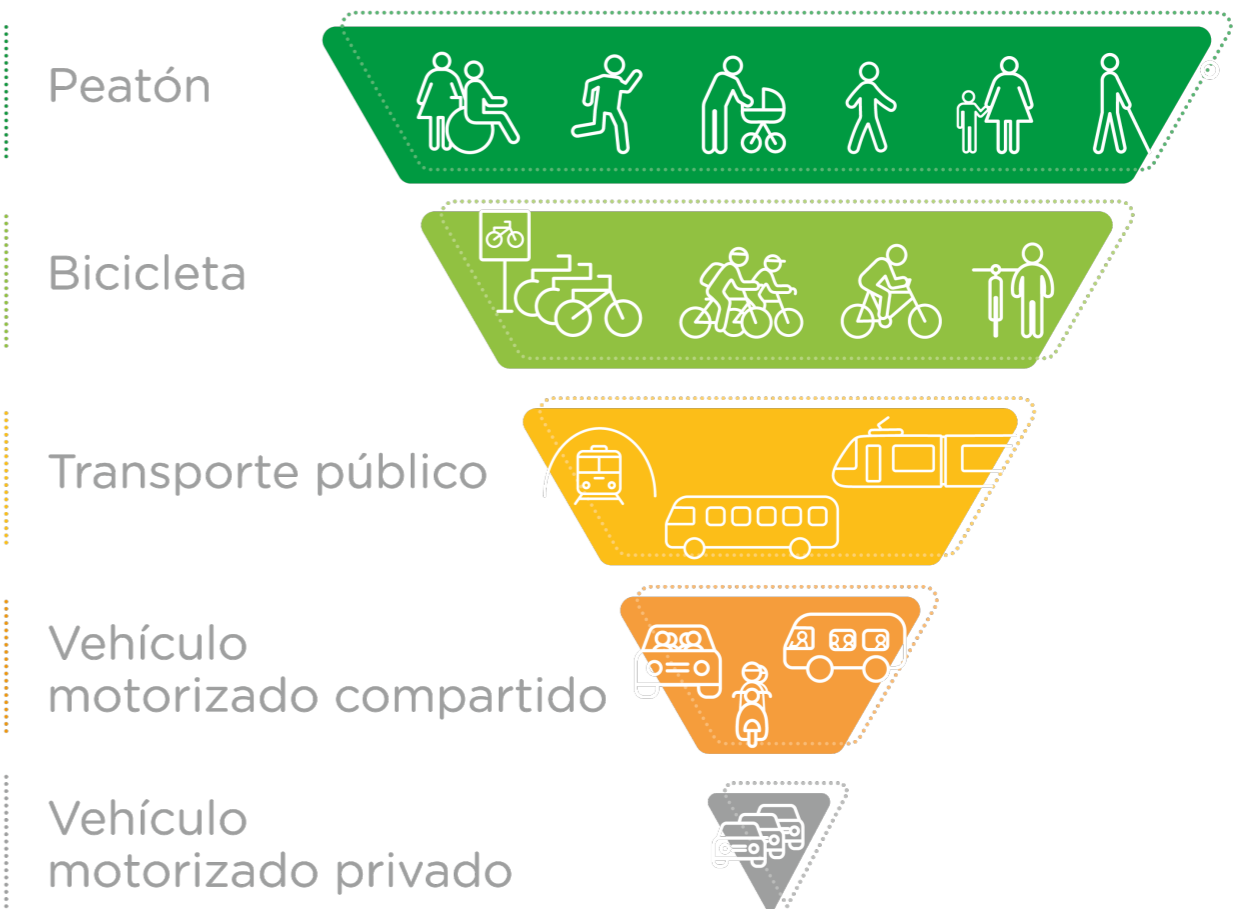
de presentar una propuesta de ley de financiación del transporte público urbano.

- La **gobernanza**. La competencia en materia de transporte urbano corresponde a la Administración Local, por lo que, en muchos casos, el papel de la Administración General del Estado (AGE) habrá de ser de facilitador, impulsor o catalizador de medidas que son competencia de otra administración pública.

La **Comisión Europea** está trabajando en un **nuevo marco normativo de movilidad urbana** que permita a los Estados miembros, las regiones y las ciudades desarrollar una movilidad urbana segura, accesible, inclusiva, inteligente, resistente y con cero emisiones para alcanzar los objetivos y metas de la política climática y de transporte de la UE, tal y como se establece en el Pac-

to Verde Europeo y en la Estrategia Europea de Movilidad Sostenible e Inteligente. La elaboración de dicho marco supondrá la actualización del anterior paquete sobre movilidad urbana de 2013 (Urban Mobility Package, UMP 2013).

El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) ha presentado la **Pirámide la movilidad urbana de viajeros**, en la que, atendiendo a criterios de eficiencia energética, medioambientales, de equidad social, vulnerabilidad, siniestralidad y calidad de vida urbana establece una nueva jerarquía que sitúa al peatón en la parte más alta de la pirámide y al vehículo privado a motor en uso individual en el último escalón en cuanto a la prioridad que debe otorgarse a cada nivel en el diseño del sistema de movilidad.



Fuente: elaboración propia a partir de IDAE





En este contexto, es necesario abordar la **gestión de la demanda de movilidad**, que consiste en implantar una serie de medidas suaves (información, concienciación, planes de transporte al trabajo, fomento de la movilidad saludable, de la intermodalidad y la movilidad compartida, etc.) para reducir las externalidades negativas (contaminación, ruido, ocupación y desgaste del espacio público, emisión de gases de efecto invernadero, etc.) y la congestión en entornos urbanos y metropolitanos, en cuanto que contribuyen a reducir el número de vehículos.

Otro tipo de medidas de gestión de la demanda son las que tratan de reducir (o evitar) el número de viajes realizados, tanto necesarios como innecesarios, especialmente aquellos que se realizan en hora punta. Algunas de estas medidas son la flexibilización del horario de trabajo, la concentración de la jornada laboral o el teletrabajo. Durante el confinamiento en 2020 se ha comprobado que el teletrabajo ha funcionado y resulta una buena medida que permitiría ahorrar muchos costes externos.

Esta línea de actuación propone medidas para **potenciar las soluciones de movilidad más sostenibles y saludables, alternativas al coche privado en entornos urbanos y metropolitanos**, que respondan a las necesidades reales de la ciudadanía y garanticen una movilidad cotidiana segura. Para ello se prioriza la movilidad activa (bicicleta, peatonal) y el transporte público colectivo. Asimismo, se favorece la intermodalidad y las iniciativas de movilidad compartida, fomentando la mayor ocupación de los vehículos. En todo caso, el vehículo privado seguirá siendo necesario para determinadas necesidades (por ejemplo, desplazamientos sin alternativa factible de transporte público, o de personas que por sus condiciones particulares no puedan hacer uso del transporte público o la movilidad activa). El objetivo es procurar soluciones que reduzcan al máximo esa dependencia del uso del coche particular, garantizando su accesibilidad y asequibilidad.

Para ello hay que partir del conocimiento de las causas de los desplazamientos y del modo de transporte que están utilizando

los ciudadanos para resolver sus necesidades de movilidad. Según el estudio "La Movilidad al trabajo: un reto pendiente"<sup>2</sup>, los **desplazamientos por motivo de trabajo** en España (unos 37 millones de desplazamientos en un día medio laborable) constituyen casi la tercera parte del total de desplazamientos, lo que resulta preocupante en un contexto en el que el 37% de los centros de trabajo habituales se encuentra en un municipio distinto al de residencia, y en el que existen más de 5.000 polígonos industriales, ubicados a las afueras de las ciudades a los que se accede, en su mayor parte, con vehículo privado.

En cuanto a la distribución modal de los desplazamientos por motivo obligado (trabajo o estudios), el Informe del Observatorio de la Movilidad Metropolitana para 2019, señala que en la mayoría de las áreas metropolitanas predomina el uso del vehículo privado en los viajes por todos los motivos (43,3%), ligeramente inferior al de los viajes no motorizados (44%), con grandes diferencias en el uso del transporte público según el tamaño de las áreas metropolitanas, siendo aquellas de mayor tamaño las que alcanzan mayores porcentajes de uso (24,8% en Barcelona, 24,3% en Madrid y 20,2% en Vizcaya). Corresponde a las áreas más pequeñas los valores más altos en el reparto de viajes no motorizados.

Los datos proporcionados evidencian que la adopción de medidas que minimicen los costes (medioambientales, sociales, económicos) derivados de la movilidad cotidiana al lugar de estudio o trabajo se ha de convertir en un objetivo que trasciende al trabajador o estudiante, e implica a las propias empresas a los centros educativos, las administraciones públicas y los operadores de transporte en la búsqueda de soluciones de movilidad sostenibles.

El art. 103 de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, mandaba a las administraciones competentes para fomentar el desarrollo de planes de transporte de empresas, de carácter voluntario, con el fin de reducir el uso del automóvil y promover

modos menos contaminantes en los desplazamientos de los trabajadores, que se articularían en el marco del diálogo social, pero su aplicación práctica ha sido escasa. Por otra parte, algunas comunidades autónomas han regulado la existencia de estos Planes con distinto alcance. El Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regulaban las bases del programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II), en el que se recogía, entre otras, una línea de ayudas dirigida a la implantación de actuaciones de movilidad sostenible a los centros de trabajo o centros de actividad cuyo objetivo sea actuar sobre la movilidad de los trabajadores, clientes o cualquier otro tipo de usuario en su acceso a un centro de actividad de una entidad concreta, para conseguir una mayor participación de los modos más eficientes.

En cuanto a los viajes por **motivo no obligado** (compras, ocio, visita a familiares y amigos, etc.), según los datos del Observatorio de la Movilidad Metropolitana de 2019, el peso del coche se reduce casi a la mitad en favor de modos no motorizados, un 50,7% en el conjunto de las áreas analizadas, debido a que en la movilidad no obligada se da una mayor flexibilidad de horarios y destinos. Por encima de este valor se encuentran las áreas de Barcelona, Valencia, Asturias, Camp de Tarragona, Valladolid, Lleida, Pamplona y Campo de Gibraltar.

El reto de la movilidad urbana está siendo abordado en las principales capitales europeas mediante líneas de actuación muy diversas, que van desde medidas tarifarias o de utilización de tarjetas sin contacto para potenciar el transporte público colectivo; medidas para favorecer la intermodalidad con aparcamientos disuasorios con tarifas integradas en el ticket de transporte; la construcción de amplias redes de carriles bici facilitando su intermodalidad con el transporte público; el desarrollo de aplicaciones para hacer efectiva la movilidad

<sup>2</sup> La Movilidad al Trabajo: un reto pendiente. DGT e IDAE, 2019.



como servicio; o la delimitación de **Zonas de Bajas Emisiones** (ZBE), en las que se restringe la circulación para los vehículos más antiguos impulsados por motores de combustión, fomentando de esta manera el uso de vehículos y modos de transporte más limpios, lo que redundará en una mejora de la calidad del aire de las ciudades.

La primera experiencia ZBE tuvo lugar en Estocolmo en 1996. Londres estableció en abril de 2019 una de las zonas ZBE más restrictivas, la denominada *Ultra Low Emission Zone*. En la actualidad ya son más de 200 las ciudades europeas que tienen delimitadas este tipo de zonas: Ámsterdam, Berlín, Bruselas, Lisboa, Milán o Múnich son algunos de los ejemplos más representativos. En España hay muy pocas ciudades que en el momento actual cuenten con su propia ZBE. La promoción de ZBE en las ciudades requiere un buen planteamiento y diseño, además de la coordinación de las entidades locales con la AGE y las CCAA, para seleccionar los niveles de restricción, las exenciones, las políticas de sanción, los programas de ayuda específicos, etc. para conseguir una ZBE efectiva.

En cuanto a la movilidad al trabajo, existen en el ámbito europeo distintas experiencias de Planes de Transporte al Trabajo; en Francia son obligatorios desde el 1 de enero de 2018 para empresas de más de 100 trabajadores, y cuyo incumplimiento supone la pérdida de incentivos y ayudas; en Bruselas también aplica a empresas a partir del mismo umbral de trabajadores. Además, la *ley d'Orientation des Mobilités* francesa incluye, entre sus medidas, un *forfait* de hasta 400 €/año para ir al trabajo en bicicleta o en vehículo compartido, aplicable tanto al sector público como al privado.

En España, en junio de 2021 se ha aprobado por Consejo de Ministros la Estrategia Estatal por la Bicicleta, liderada por el MITMA partiendo de los trabajos iniciales impulsados por la DGT, y en cuya elaboración han intervenido distintas administraciones públicas y entidades de fomento de la bicicleta. La Estrategia establece una serie de áreas y objetivos que deben orientar en los próximos años las prioridades en las políti-

cas públicas en torno a la bicicleta. El MITMA aborda por tanto el impulso de la Estrategia por la Bicicleta con el objeto de coordinar las acciones en torno a la promoción de este modo de transporte desde todos sus ángulos, desde la movilidad cotidiana hasta sus beneficios para la salud, pasando por su uso recreativo y deportivo, por su cadena de valor y el consiguiente desarrollo empresarial del sector, o como base para un turismo basado en la bicicleta.

En cuanto a la movilidad peatonal, aunque la competencia directa recae sobre los ayuntamientos, la AGE apoya y coordina algunas actuaciones dirigidas a la sensibilización. Es el caso de la Semana Europea de la Movilidad, de la que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es coordinador nacional desde el año 2000. El tema elegido por la Comisión Europea para la campaña de 2021 fue "Movilidad sostenible, saludable y segura" y el lema "Por tu salud, muévete de forma sostenible". La Comisión Europea ha querido poner el foco en la salud, tanto física como mental, vinculada con las formas de desplazarse de forma sostenible por nuestros municipios.

En definitiva, se parte de que es responsabilidad de los poderes públicos actuar de forma decidida para garantizar el derecho a la movilidad sostenible en el ámbito urbano, priorizando aquellos modos que beneficien el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. Así, en el marco de la **Agenda Urbana Española (AUE)** se plantea la integración de la planificación territorial y urbanística con aspectos clave para la sostenibilidad como la movilidad, favoreciendo una "ciudad de proximidad". La incidencia de esta línea de actuación sobre el medio urbano es muy significativa y, como consecuencia, la integración con el Objetivo estratégico 5 de la AUE se produce en este apartado de manera intensa, coincidiendo en el planteamiento de buena parte de las medidas que a continuación se señalan.

El MITMA, mediante la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, pretende crear un **foro con participación de las comunidades autónomas y administraciones locales** para impulsar

la aplicación de las distintas medidas que se exponen a continuación en los entornos urbanos y metropolitanos, con invitación a

la participación de todos los agentes implicados (usuarios, empresas, operadores del transporte, etc.).

➤ **El objetivo de esta línea de actuación es lograr una movilidad sostenible y segura en los entornos urbanos y metropolitanos, propiciando una forma de vida más saludable y activa y mejorando la competitividad.**

➤ **La efectividad de las medidas dependerá del grado de coordinación y cooperación entre administraciones con competencias en la materia.**

## MEDIDAS PROPUESTAS

### MEDIDA 1.2.1: IMPULSO A LOS PLANES DE TRANSPORTE SOSTENIBLE AL TRABAJO

La medida consiste en elaborar las directrices metodológicas sobre planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad y planes de transporte sostenible al trabajo en las administraciones públicas y empresas, a través de órganos de cooperación en los que estén representadas las distintas administraciones territoriales, que contemplarán el carácter obligatorio de estos planes para empresas que superen un determinado umbral de trabajadores, y analizarán el establecimiento de posibles incentivos o deducciones fiscales a las empresas que los implementen de manera voluntaria. El grupo de trabajo habrá de contar asimismo con la participación de empresas y organizaciones sindicales.

A partir de la guía "Planes de Transporte al Trabajo: Muévete con un Plan", elaborada en abril de 2019 por el IDAE en colaboración con la Fundación CONAMA, se analizarán las medidas que pueda adoptar la Administración para facilitar la puesta en práctica por las empresas de soluciones de movilidad sostenible y gestión de la demanda, entre ellas, el fomento del teletrabajo o la flexibilidad horaria, o medidas para potenciar las soluciones de transporte público colectivo, por ejemplo, mediante la adaptación de horarios y la ubicación de paradas en las proximidades de polígonos y centros de actividad empresarial, frecuencia de servicios, etc. Asimismo, se estudiarán fórmulas para dar publicidad a las soluciones concretas de movilidad que recojan los planes de transporte de empresas más relevantes y a su rentabilidad económica, social y medioambiental.

Se tendrá en cuenta asimismo la reciente actualización de la guía "Plan Tipo de Movilidad Segura al Trabajo", en diciembre de 2020, realizada por la DGT en colaboración con el INSST y la Inspección de Trabajo, que tiene como objetivo fundamental proporcionar información y herramientas a empresas y a trabajadores sobre los aspectos relevantes de la gestión de la seguridad vial y la movilidad sostenible en el ámbito empresarial, tratando de ser útil para las pequeñas y medianas empresas.



### MEDIDA 1.2.2: INTERMODALIDAD Y MULTIMODALIDAD EN ENTORNOS URBANOS. MICROMOVILIDAD

La medida consiste, en el marco de las Directrices Metodológicas del Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), en la elaboración de unas Recomendaciones de Buenas Prácticas dirigidas a conseguir un objetivo común: que los diferentes modos de transporte, con independencia de su titularidad, se complementen y funcionen en todo el territorio como una red integrada de transportes eficiente y segura, que dé continuidad a los itinerarios, y con altos niveles de calidad. Esta integración deberá ser tanto física, como tarifaria y de servicios para proporcionar un viaje sin barreras (*seamless*).

La integración física supondrá que los transbordos entre distintos servicios o modos de transporte se realicen de forma rápida y funcional, a través de intercambiadores que proporcionen una información fiable y señalización adecuada, con distancias de transbordo cortas entre los distintos modos, con aparcamiento para bicis, accesos peatonales, etc., y con la infraestructura necesaria para que el acceso a los vehículos sea rápido y cómodo, y con infraestructura y señalización adaptada para personas con discapacidad o movilidad reducida.

La información deberá proporcionarse antes del viaje, en las paradas y durante el viaje, a través de distintos medios de información (información impresa, aplicaciones, web, etc.) para asegurar que llega al mayor número posible de usuarios. Medidas como wifi gratuito y enchufes para cargar dispositivos electrónicos en los principales intercambiadores de transporte también resultan aconsejables para poder acceder a toda esta información en tiempo real.

Un elemento esencial de la integración será la coordinación de horarios, sincronizando lo más posible las horas de llegada y de partida entre los diferentes modos, con el objeto de minimizar el tiempo de viaje y de espera de los viajeros.

En cuanto a integración tarifaria, resulta esencial para favorecer soluciones de intermodalidad / multimodalidad, ya que permite el uso de un solo billete para un viaje con diferentes etapas y varios modos de transporte, de manera que el viajero no penaliza los transbordos y percibe un único sistema de transporte público. Esta integración tarifaria requiere, por un lado, que los diferentes operadores se coordinen y, por otro, que se usen las nuevas tecnologías que favorecen al billete electrónico, tratado en el Eje 5 – MOVILIDAD INTELIGENTE.

Respecto a la integración de servicios, se trata de un proceso más complejo que requiere el acuerdo entre las administraciones titulares de los servicios, así como con los operadores. En las grandes áreas metropolitanas se actuaría a través de los consorcios de transportes o las autoridades de transporte que gestionan el sistema de transporte.

En el ámbito del transporte público de competencia estatal, el MITMA estudiará fórmulas para favorecer la intermodalidad, a través de contratos de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros y obligaciones de servicio público. En particular, potenciar la intermodalidad de autobuses en puertos, aeropuertos y estaciones de ferrocarril.

Se propone asimismo estudiar una posible línea de ayudas para la construcción y adaptación de intercambiadores de transporte que cumplan las recomendaciones de buenas prácticas.

De igual manera, el MITMA tratará de fomentar la intermodalidad de los itinerarios no motorizados (Vías Verdes, Caminos Naturales, etc.) con el transporte público, especialmente con el ferrocarril, y avanzar en el acceso a todos los trenes con bicicletas o facilitar aparcamientos seguros en las estaciones o en sus inmediaciones.

Por otro lado, para fomentar el abandono del coche privado en las grandes ciudades y entornos metropolitanos, son relevantes las soluciones de micromovilidad, que incluyen soluciones de vehículos ligeros, como patinetes, bicicletas u otros medios de transporte pequeños que, por lo general, se utilizan para recorrer distancias cortas, 'la última milla' de un trayecto. Estos vehículos, generalmente eléctricos, son un buen medio para complementar la oferta de movilidad existente y sustituir una parte importante de los viajes realizados en coche particular, ya que existe un gran porcentaje de viajes en coche que son inferiores a 5-8 kilómetros, la distancia ideal para utilizar este tipo de soluciones.

La proliferación de los vehículos de movilidad personal (VMP), en particular de patinetes eléctricos, ha ido más deprisa que su regulación, por lo que las ciudades tendrán que adaptar sus ordenanzas municipales al Reglamento General de Circulación, a la Ley de Tráfico y al Reglamento General de Vehículos en sus últimas actualizaciones.

### MEDIDA 1.2.3: FOMENTO DE LA MOVILIDAD PEATONAL

Los modos de transporte activos (bicicleta, peatonal) son altamente beneficiosos para la salud de quienes los practican y a la vez constituyen los modos más sostenibles para la colectividad. La situación de emergencia climática urge a la transformación radical de los espacios urbanos hacia un modelo saneado, donde el entorno cotidiano sea devuelto a la ciudadanía.

En línea con la Agenda Urbana Española, se busca mejorar la calidad de los desplazamientos activos mediante el desarrollo de redes peatonales y ciclistas, incluyendo nuevos desarrollos urbanos, garantizando desplazamientos no motorizados seguros y en un entorno amable, favoreciendo itinerarios continuos, así como mejorando la red viaria peatonal existente.

La movilidad peatonal se sitúa en la parte más alta de la Pirámide de la Movilidad Urbana, por ser el modo de desplazamiento más universal, el de menor impacto medioambiental y el más eficiente. Esta medida plantea recomendaciones que ayuden a conseguir unos entornos peatonales accesibles, cómodos, seguros y agradables para todos, teniendo en cuenta que caminar es una parte clave de casi todos los viajes:

- Planificar de forma uniforme los desplazamientos a pie en las ciudades, mediante la adopción de planes dedicados, como los Planes de Movilidad Urbana Sostenible.
- Mejorar las infraestructuras para desplazamientos a pie, proporcionando aceras y espacios cómodos, amplios, seguros y en buen estado de mantenimiento. Conviene mencionar las supermanzanas, células urbanas en cuyo interior se reduce al máximo el tránsito de vehículos privados para dar preferencia a la movilidad activa.
- Realizar campañas de información y concienciación desde las edades más tempranas, para lograr unos hábitos de desplazamiento saludables.



#### MEDIDA 1.2.4: IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESTATAL POR LA BICICLETA

Los altos niveles de congestión y de contaminación derivados de la movilidad en las principales áreas urbanas están llevando a muchas ciudades a tomar medidas concretas para potenciar la bicicleta como uno de los modos de transporte más sostenibles. La Bicicleta se sitúa en el segundo nivel de prioridad de la Pirámide de la Movilidad Urbana, como un modo idóneo de desplazamiento para distancias de hasta 8 -12 km.

La bicicleta debe ser un actor fundamental en la nueva movilidad urbana, especialmente en el escenario post-COVID, en el que se ha observado un aumento de los desplazamientos en bicicleta por la necesidad de mantener el distanciamiento social, lo que ha propiciado que la bicicleta se presente como una opción de transporte individual, segura y sostenible. La bicicleta tiene un enorme potencial para avanzar hacia una movilidad más sostenible, y debe ser tenida en cuenta dentro de cualquier proyecto de movilidad en medio urbano.

Esta medida consiste en desarrollar e implantar las acciones previstas en la Estrategia Estatal por la Bicicleta, aprobada en junio de 2021. De acuerdo con el reparto competencial existente, el MITMA involucrará a distintos departamentos, comunidades autónomas y entidades locales, contando con las asociaciones de la sociedad civil, y asumiendo el papel de liderazgo. Entre las múltiples acciones propuestas se encuentran:

- Establecimiento de una Oficina de la Bicicleta en el MITMA que canalice y coordine todos los trabajos contemplados.
- Campañas de concienciación y difusión sobre los beneficios del uso de la bicicleta.
- Creación de espacios y redes, tanto presenciales como virtuales, de expertos sobre materia ciclista, con el fin de compartir buenas prácticas y experiencias propias;
- Elaboración de plataformas y listados de empresas que instauren políticas para fomentar que sus trabajadores se desplacen hasta su lugar de trabajo en bicicleta;
- Elaboración de recomendaciones y guías de diseño de infraestructura ciclista con fines de desplazamientos cotidianos, de ocio o turísticos;
- Diseñar/construir o colaborar en el diseño de conexiones ciclistas entre núcleos urbanos y polos de atracción, así como de aparcamientos de bicicletas seguros.
- Fomento del cicloturismo como alternativa de ocio y como herramienta con potencial económico y de desarrollo de las regiones y municipios españoles. Se contará con el Programa de Vías Verdes (vías verdes en antiguos trazados ferroviarios para crear itinerarios interurbanos entre localidades rurales que sean atractivos para un turismo sostenible).
- Creación de herramientas informáticas que permitan al usuario conocer la oferta de vías ciclables en España y de recomendación de itinerarios;
- Mejorar la seguridad ciclista mediante actuaciones normativas o de conservación/mantenimiento en las carreteras.

Además de esto, las empresas públicas también están desarrollando ambiciosos proyectos para impulsar la intermodalidad bici-tren, como por ejemplo el Programa Ecomilla de Adif.

Asimismo, se prevé la puesta en marcha de un programa de subvenciones anuales a favor de entidades locales que ejecuten infraestructuras que favorezcan el uso de la bicicleta como medio de transporte cotidiano y la intermodalidad con el transporte público colectivo.



#### MEDIDA 1.2.5: IMPULSO DE LA MOVILIDAD COMPARTIDA

Las soluciones de movilidad compartida, en sus distintas modalidades, constituyen un mecanismo recomendable para reducir el consumo de energía, las externalidades negativas (contaminación, ruido, emisión de gases de efecto invernadero, etc.) y la congestión en los entornos urbanos y metropolitanos, en la medida en que persiguen aumentar la ocupación de los vehículos contribuyendo, de esta manera, a reducir el número de vehículos privados en las ciudades. Asimismo, favorecen la intermodalidad, al permitir nuevas pautas de movilidad que dan solución al viaje en su conjunto. Además, la utilización de vehículos de cero y bajas emisiones en los servicios de *carsharing* hace más sostenible esta solución y permite su uso en zonas de bajas emisiones, escenarios de alta contaminación, etc. Aunque el *carsharing* no aumenta necesariamente la ocupación de los vehículos, sí disminuye la tenencia en propiedad de un vehículo particular y, por tanto, la ocupación de espacio. Además, el *carsharing* se utiliza realmente si se necesita, al contrario que un propietario de un coche que lo puede usar en cualquier momento (y se suele usar más para amortizarlo).

La medida consiste en impulsar, en el seno de un grupo de trabajo con participación de las administraciones estatal, autonómica y local, soluciones de movilidad compartida en entornos urbanos y metropolitanos, tanto de taxis compartidos, como de soluciones de *carsharing*<sup>3</sup> o *carpooling*<sup>4</sup>, mediante el estudio e implantación de medidas tales como el diseño de plataformas colaborativas, o facilitando soluciones de aparcamiento, en especial en zonas de intercambiadores o estaciones de ferrocarril, o mediante la aprobación de posibles incentivos (reducción de impuestos sobre estos vehículos, etc.). Asimismo, se estudiará una posible regulación específica a nivel local, autonómico y estatal para implantar estas medidas, que permita avanzar en los modelos de colaboración con las empresas del sector, sin entrar en conflicto con otros modelos de movilidad existentes como los *rent a car*.

Se podrían aplicar los principios del *sandbox* regulatorio para realizar experiencias piloto en este ámbito (ver Eje 5).

Esta medida incluye la elaboración de un Catálogo de Medidas de Gestión de la Demanda, a modo de guía de buenas prácticas, que sirva de apoyo a diferentes administraciones y empresas.

3. Carsharing es el viaje en coche compartido cuando el coche no pertenece a ninguno de los que viajan.

4. Carpooling es el viaje compartido en un coche que es propiedad de alguno de los viajeros.



**MEDIDA 1.2.6: SOLUCIONES DE ACCESO A LAS GRANDES CIUDADES**

El fenómeno de la expansión urbana que ha experimentado la mayoría de ciudades españolas está provocando un aumento del tráfico diario que entra y sale de la ciudad, incrementando las externalidades inherentes al uso masivo del vehículo particular (contaminación atmosférica y acústica, accidentes, consumo energético, ineficiencias, etc.). Es por ello necesario buscar soluciones que reduzcan este tráfico.

Esta medida consiste, en primer lugar, en elaborar e implantar un plan de creación de aparcamientos de disuasión ligados a las estaciones ferroviarias que se encuentren en los municipios del área metropolitana (Cercanías Renfe, o Ferrocarriles autonómicos, o metro ligero), o en grandes intercambiadores de transporte situados en la periferia de las ciudades, de manera que los usuarios puedan dejar su coche allí y acceder a la ciudad en transporte público. En función de la titularidad de los terrenos, podrá requerir de acuerdos o convenios de colaboración con otras administraciones públicas. En el marco del plan, se propondrá la integración del precio del aparcamiento con el del título o billete de transporte, con posibilidad de abonos, así como información en tiempo real sobre plazas disponibles.

La construcción por las Comunidades Autónomas de aparcamientos disuasorios constituye actuación financiable con fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en el marco del Componente 1 "Plan de Choque de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada en entornos urbanos y metropolitanos", línea de inversión 1 "Zonas de Bajas Emisiones y transformación del transporte urbano y metropolitano" del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En segundo lugar, se utilizaría la tecnología para optimizar la capacidad de los accesos a las grandes ciudades, medida que se desarrollará en el ámbito del Eje 5 – MOVILIDAD INTELIGENTE (por ejemplo, implantando sistemas de gestión inteligente de carriles).

**MEDIDA 1.2.7: PAUTAS PARA LA CONVIVENCIA ORDENADA DEL SECTOR DEL TAXI Y DE LOS VTC**

El Real Decreto-ley 13/2018 por el que se modifica la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres, ha establecido que la autorización de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional habilita, exclusivamente, para realizar servicios de carácter interurbano, si bien fija un período transitorio de cuatro años durante el que los titulares de estas autorizaciones podrán continuar prestando servicios en el ámbito urbano.

Asimismo, con el fin de mejorar la gestión de la movilidad interior de viajeros o de garantizar el efectivo control de las condiciones de prestación de los servicios, se habilita a las Comunidades Autónomas que por delegación del Estado sean competentes para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, para concretar, desarrollar, o modificar, de forma temporal o definitiva, determinados aspectos de la reglamentación estatal para dicho servicio,

cuando su recorrido no exceda de su propio territorio. Todo ello, sin perjuicio de las competencias municipales en el ámbito de la movilidad urbana.

Durante el período transitorio, el citado Real Decreto-ley prevé expresamente que los titulares de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor quedarán sujetos a las determinaciones y limitaciones que establezca el órgano competente en materia de transporte urbano, especialmente en aspectos relativos a estacionamiento, horarios y calendarios de servicio o restricciones a la circulación por razones de contaminación atmosférica.

La medida pretende reforzar el cumplimiento de las condiciones de explotación de este tipo de transporte y mejorar su control, para garantizar su competencia leal con el sector del taxi y facilitar una convivencia ordenada entre ambas formas de movilidad, taxi y VTC, y avanzar en la mejora de la experiencia del usuario en ambos sectores.

A esta finalidad responde la Ley 13/2021, de 1 de octubre, de modificación de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, que ha modificado el régimen sancionador de los servicios de VTC para adecuarlo a las condiciones de prestación de este servicio establecidas en el Real Decreto-ley 13/2018, creando nuevos tipos infractores (como la realización de los servicios fuera del ámbito territorial en que legalmente han de desarrollarse o incumpliendo las específicas condiciones establecidas legal o reglamentariamente, en especial, la obligación de comunicar a la Administración, antes de su inicio, los datos relativos a cada servicio y la obligación de pre contratación del servicio) que son calificadas como infracciones muy graves.

Asimismo, se ha aprobado el Real Decreto 785/2021, de 7 de septiembre, sobre el control de la explotación de las autorizaciones de VTC, que exige que los titulares de las autorizaciones de servicios VTC comuniquen al Registro electrónico los datos necesarios para controlar el cumplimiento de sus obligaciones, entre otras, la de pre contratación de los servicios, su origen en el territorio de la comunidad autónoma en la que esté domiciliada la autorización, la contratación con intermediarios autorizados y, transitoriamente, la habitualidad de la prestación del servicio en dicha comunidad autónoma.

La medida se continuará desarrollando mediante los trabajos del grupo de trabajo técnico, previsto en la Disposición Adicional Segunda del citado Real Decreto ley 13/2018, de 28 de septiembre, formado por representantes de las Comunidades Autónomas y del MITMA, con presencia, cuando sea procedente, de representantes de los sectores empresariales y de los Ayuntamientos afectados, que tiene por cometido debatir y compartir buenas prácticas regulatorias y experiencias exitosas en la búsqueda de soluciones que faciliten una convivencia ordenada entre ambas formas de movilidad.





## LÍNEA DE ACTUACIÓN 1.3: MOVILIDAD EN EL ÁMBITO RURAL

### CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

Como se ha comentado en la línea de actuación 2, según los datos facilitados por el Banco Mundial, en 2018 el 80% de la población española residía en ciudades, con previsión de que la brecha entre la población rural y urbana siga ensanchándose en España de forma paulatina, hasta llegar al 88% en 2050. Según datos de Eurostat, la suma de las poblaciones de Madrid y Barcelona para 2050 podría representar un 30% de la población española. Asimismo, según los datos del INE, la población de las ciudades medianas está decayendo de forma similar a la de las zonas rurales. La densidad de población de gran parte de la España rural es muy baja.

En la España rural existe un riesgo de aislamiento de la población por falta de soluciones de movilidad, con todo lo que ello lleva aparejado en cuanto a dificultades para poder acceder al trabajo y a servicios básicos (educación, servicios sanitarios y sociales) y a otros servicios adicionales como el ocio. De ahí que la Estrategia de Movilidad haya de buscar y procurar soluciones de movilidad alternativas al coche privado para todos los ciudadanos y en todas partes del territorio, que tengan en cuenta la especificidad de estos territorios y que sean sostenibles, desde el punto de vista social, ambiental y económico.

La movilidad rural es un problema difícil de abordar. Es crucial buscar soluciones reales a la movilidad, más allá de la provisión de infraestructuras o servicios de transporte mal dimensionados y enfocados, que permitan conectar estas zonas de manera que la población rural tenga las mismas oportunidades que la urbana.

Hay que tener en cuenta varios aspectos:

- La movilidad entre pequeños pueblos y las cabeceras de comarca en la que se encuentran servicios como colegios o servicios médicos y administrativos, y que los ciudadanos deben tener garantizada, se trata de una competencia casi siempre de Comunidades Autónomas o de entidades locales, siendo el papel del Ministerio esencialmente de facilitador.
- El desarrollo de infraestructuras de transporte no garantiza per se la pérdida de población en las áreas rurales.
- La conectividad no debe identificarse con modos de transporte concretos, menos aun cuando se trata, como el ferrocarril, de modos que para ser eficientes requieren de altas demandas y altas concentraciones de población, que no se dan en el ámbito rural, siendo en algunos ámbitos rurales el servicio a demanda en autobús, en sus distintas variantes, la mejor opción.
- La responsabilidad de los gestores públicos es dotar los servicios necesarios de la forma más eficiente posible para diseñar soluciones específicas a las necesidades reales de los usuarios.

La **Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico**, cuyas directrices fueron sometidas al Consejo de Ministros en marzo de 2019, sienta las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio a través de la coordinación y cooperación de todas las administraciones públicas.

En marzo de 2021 se aprobó el **Plan de Medidas ante el Reto Demográfico**, que orienta sus actuaciones a la consecución de dos objetivos fundamentales para la cohesión social y territorial: garantizar la igualdad de derechos en cuestiones como la prestación de servicios, la igualdad de género o la eliminación de brechas sociales y generar oportunidades de emprendimiento e impulso de la actividad económica en los territorios con mayores dificultades para competir en mercados globalizados. Incluye un total de 130 actuaciones orientadas a luchar contra la despoblación y garantizar la cohesión social y territorial.

A nivel europeo, la Comisión del Parlamento Europeo encargada de emitir recomendaciones sobre el diseño de políticas sobre transporte y turismo, Comisión TRAN, ha publicado el 3 de febrero de 2021 un estudio<sup>5</sup> sobre la provisión de infraestructuras de transporte en entornos de baja densidad y población decreciente.

Existe un precedente interesante en la ley francesa *d'Orientation des Mobilités*, que aborda una reforma en profundidad de las políticas de movilidad a partir del principio de que la movilidad es el principal factor de "liberación" individual y de cohesión social y territorial, en cuanto que es la movilidad "física" la que hace posible todas las otras movilidades (social, profesional...). Bajo esta óptica, el Estado no se conforma con la construcción de las infraestructuras, sino que asume un rol de facilitador, proporcionando a todos los actores las herramientas necesarias para proporcionar las mejores respuestas, para invertir, innovar y mejorar los desplazamientos cotidianos de los ciudadanos.

Una de las principales medidas contempladas en la ley francesa consiste precisamente en proporcionar soluciones alternativas al coche privado en el 100% del territorio. Para ello, en los pequeños y medianos municipios se plantean soluciones como la puesta a disposición de una plataforma de coche compartido, facilitar los propios vehículos compartidos, o la organización

de un servicio de transporte a la demanda, beneficiándose de la financiación estatal las entidades locales que adoptaran estas medidas. Para poner en marcha estas soluciones, la ley prevé la creación de "comités de asociados" (administraciones locales, vecinos, usuarios, empresarios).

Volviendo a nuestro país, las administraciones deben trabajar para que la oferta de servicios se adecúe lo más posible a la demanda, tanto en el diseño de rutas como en la frecuencia de los servicios, evitando en lo posible que circulen autobuses vacíos. Para ello, y con objeto de que los ciudadanos puedan disfrutar de un mejor servicio, para zonas de escasa población o poca demanda deben explorarse nuevos modelos para asegurar el derecho a la movilidad, como puede ser la utilización de distintos medios de **transporte a la demanda, movilidad compartida o el diseño de rutas dinámicas para los autobuses**.

En este sentido, existen ya distintas experiencias en Comunidades Autónomas, que son las administraciones competentes para organizar este tipo de servicios. Así, la **Junta de Castilla y León** dispone desde hace tiempo de un servicio de transporte a la demanda que ha ido extendiendo de manera paulatina por su territorio, organizado mediante una Central de Control del Centro Virtual de Transporte a la Demanda (que recibe las reservas de plazas, genera los viajes y gestiona las comunicaciones con el equipo embarcado y las terminales de información), un equipo embarcado con consola del conductor (envía su posición cuando llega a una parada, así como avisos y mensajes) y terminales de información al usuario (que reciben información sobre la llegada del vehículo, plazas libres y también incidencias).

La **Xunta de Galicia** ha organizado servicios de transporte a la demanda que los usuarios pueden solicitar online, en cualquiera de las localidades en las que está disponible. La **Junta de Andalucía**, por su parte, ha puesto en marcha en zonas rurales un servicio de transporte público a

<sup>5</sup> Transport infrastructure in low-density and depopulating areas. European Union, 2021.



la demanda con la colaboración del sector del taxi. La **Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** aprobó en 2017 un nuevo sistema de transporte público integrando el uso escolar y el uso general e incorporando el servicio a demanda. En noviembre de 2018, el **Gobierno de Aragón** presentó el nuevo mapa concesional del transporte público regular de viajeros por carretera, en el que se prevén los servicios bajo demanda de los usuarios, "que partirán de una línea base con desvíos puntuales en función de si hay o no demanda teniendo en cuenta los horarios". En el **Principado de Asturias**, desde 2009 se comparte este servicio a la demanda con el transporte escolar, de manera que los ciudadanos pueden usar las plazas libres del transporte escolar. El servicio (Optibús rural) funciona en el periodo estival, cuando no hay servicio de transporte escolar. El **Consortio Regional de Transportes de Madrid** ha puesto en marcha recientemente la primera línea interurbana de autobús a demanda, así como un servicio de taxi 'a demanda' para los vecinos de la Sierra Norte de Madrid.

Por otro lado, en ocasiones, desde distintos sectores y territorios se ha planteado la necesidad de extender la red ferroviaria, bien de nueva construcción, bien rehabilitando antiguas líneas, para conectar por tren poblaciones pequeñas y medianas, ignorando que el ferrocarril no es el modo de transporte ideal para todas las situaciones, sino que debe utilizarse en aquellas circunstancias

en las que realmente pueda competir con los otros modos de transporte de modo eficaz. Tal como se recoge en el Informe de la Comisión técnico-científica para el estudio de mejoras en el sector ferroviario publicado por el Ministerio de Fomento en junio de 2014, la solución del ferrocarril es una solución vinculada a su capacidad competitiva y sostenible como modo de transporte. Sin embargo, el elevado y desproporcionado coste de estas actuaciones en la infraestructura ferroviaria, la escasez de demanda, así como la inexistencia misma de operadores que aceptaran prestar servicios comerciales en estas líneas y la falta de justificación en términos de eficiencia global y sostenibilidad para que el Estado declarara estos servicios como obligaciones de servicio público, hacen inviable la solución del ferrocarril para resolver la movilidad en determinados territorios.

Por ello, es esencial centrar el objetivo en **dotar de soluciones de movilidad a los ciudadanos, ajustadas a sus demandas**, y no aumentar el gasto público en servicios que puedan tener una utilización más limitada. Se trataría, además, de dar un mejor servicio, de que este servicio sea más eficiente.

Actualmente, tanto las mejoras tecnológicas como las nuevas soluciones de movilidad hacen que haya margen de mejora del servicio que reciben los ciudadanos, ajustando de manera más personalizada las necesidades de movilidad con los servicios a los que pueden acceder.

➤ **El objetivo de esta línea de actuación es mejorar la movilidad en las zonas rurales de baja población, mediante soluciones de movilidad ajustadas a las demandas de sus habitantes y razonables en coste.**

➤ **La efectividad de las medidas dependerá del grado de coordinación y cooperación entre administraciones con competencias en la materia.**

## MEDIDAS PROPUESTAS

### MEDIDA 1.3.1: MESA DE MOVILIDAD RURAL

El MITMA, en colaboración con el MITERD, puede ofrecer el liderazgo e impulso necesario para la constitución y funcionamiento de una Mesa de Movilidad Rural y la coordinación de sus trabajos, con el objetivo de que las soluciones se puedan generalizar a todo el territorio del Estado. El objetivo es que esta Mesa constituya un foro estable de participación entre las distintas administraciones y las asociaciones de la sociedad civil para abordar los retos de la movilidad en entornos de baja densidad de población, diseñando e impulsando propuestas de conectividad territorial innovadora.

Esta medida consiste en definir los objetivos de esta Mesa de Trabajo, que habrán de estar alineados con los fijados en la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, sus funciones, así como su composición con participación de representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local. A partir de las necesidades específicas de movilidad que planteen las entidades locales, la Mesa habrá de analizar y ofertar soluciones de movilidad. Se contará con la participación de residentes y usuarios a través de los instrumentos de gobernanza que se establezcan.

En cuanto a las posibles líneas de trabajo, una de ellas podrá consistir en generalizar los servicios de transporte a la demanda o las rutas dinámicas de transporte, para zonas, franjas horarias o tipos de explotación en los que los servicios convencionales no resulten viables, es decir, se trataría de que los vehículos que prestan los servicios regulares lleguen a las poblaciones más aisladas sólo cuando exista una demanda real del servicio. Ello requerirá el uso de aplicaciones informáticas, aunque también debe permanecer una vía "tradicional" de comunicación, por la falta de cobertura en muchas zonas rurales y por el tipo de población que reside en ellas.

Asimismo, se propone explorar las soluciones de movilidad compartida, que podrán consistir tanto en servicios de empresas que pongan a disposición de los usuarios tanto motos como coches de alquiler por cortos periodos de tiempo en múltiples ubicaciones (*motosharing* y *carsharing*); como en servicios de transporte colaborativo que conectan a los pasajeros con los conductores de vehículos registrados para compartir coche en viajes esporádicos o trayectos de larga distancia (*ridesharing*) y/o servicios para compartir viaje para distancias más cortas y frecuentes, como ir al trabajo (*carpooling*), que requerirán la utilización de plataformas colaborativas como a la que se ha hecho mención anteriormente. Existe la posibilidad de que en el entorno rural y en pequeños municipios, los servicios de *carsharing* sean subvencionados o facilitados por los propios municipios.

Una línea de trabajo podrá consistir en reforzar la movilidad activa en la conexión entre municipios, con infraestructuras seguras y de calidad con sendas peatonales y ciclables intermunicipales, no sólo dirigidas al ocio y al turismo.

Finalmente, la Mesa deberá proponer las medidas de tipo regulatorio, de ámbito estatal y autonómico que considere necesarias para avanzar en sus objetivos.

Se podrían aplicar los principios del *sandbox* regulatorio<sup>6</sup> para realizar experiencias piloto en este ámbito (ver Eje 5).

<sup>6</sup> Un *sandbox* regulatorio es un espacio de experimentación, acotado y supervisado, en el que las empresas pueden probar proyectos novedosos con clientes reales.





## LÍNEA DE ACTUACIÓN 1.4: LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO (OSP) ESTATALES

### CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

La **Declaración de Obligaciones de Servicio Público (OSP)** es un mecanismo del que disponen los poderes públicos para asegurar un sistema de transporte público colectivo que llegue a todos los ciudadanos, en aquellos casos en los que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría el servicio o su oferta sería insuficiente o no se adecuaría a las condiciones de frecuencia, calidad o precio necesarias, sin percibir a cambio una compensación y/o el derecho de exclusividad en la prestación del servicio.

En España, la Declaración de OSP corresponde a la autoridad que ostenta la competencia sobre los servicios: el Estado, de oficio o a iniciativa de las comunidades autónomas y corporaciones locales, y las propias comunidades autónomas. La financiación de estos servicios corre a cargo de la autoridad que aprueba la Declaración, si bien los servicios ferroviarios declarados OSP por el Estado a iniciativa de las otras administraciones territoriales han de ser financiados por éstas.

En todo caso, con independencia de la autoridad que declare o promueva las OSP, dado que el usuario ha de estar en el centro de las decisiones relacionadas con la movilidad, habrá que buscar fórmulas que garanticen la homogeneidad y la coordinación de todas las OSP, a partir de un análisis de intermodalidad / multimodalidad, con el fin de ofrecer el mejor servicio.

### TRANSPORTE FERROVIARIO

En relación con los servicios ferroviarios de competencia estatal, la determinación de las relaciones ferroviarias que se someten a OSP se lleva a cabo mediante un análisis técnico basado en criterios obje-

tivos de eficiencia desde una triple perspectiva: medioambiental, social y económica, incluyendo también un análisis de la movilidad recurrente en dichos servicios (utilización habitual o frecuente por parte de los viajeros) y de la cobertura económica de los mismos (cociente entre los ingresos y costes). Además de estos **factores técnicos**, también se tienen en cuenta otros derivados de las áreas geográficas (factores orográficos, climáticos y similares) y que derivarían de criterios de **vertebración territorial y cohesión social**.

La Declaración de OSP vigente incluye servicios de Cercanías y de Media Distancia en red convencional, de Media Distancia en red de Alta Velocidad (AVANT) y de Cercanías y Media Distancia en Red de Ancho Métrico.

La prestación de estos servicios se lleva a cabo por Renfe Viajeros SME, S.A., en virtud del contrato suscrito con la Administración General del Estado el 18 de diciembre de 2018, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2027, prorrogable por 5 años más (*excepto para determinados servicios, un 3%, que serán establecidos por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta conjunta de los Ministerios de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana y de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para los que el contrato sólo tendrá vigencia hasta el 1 de enero de 2026*). A partir del vencimiento del contrato, el Estado habrá de licitar estos servicios.

Los servicios ferroviarios de competencia estatal sometidos a OSP desempeñan un papel esencial en la movilidad cotidiana, como lo demuestra el hecho de que en 2019 los utilizaron **347,7 millones de viajeros**, de los que 317,8 millones utilizaron Cercanías, 14,8 millones Media Distancia convencional, 8,8 millones Media Distancia Alta Velocidad y 6,2 millones de viajeros la Red de Ancho Métrico. En cuanto

### MEDIDA 1.3.2: ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE INDICADORES DE CALIDAD DE LA MOVILIDAD EN EL ÁMBITO RURAL

Los índices son un excelente medio para la toma de decisiones y para evaluar el efecto de las medidas o actuaciones provenientes de diferentes planes y programas.

Existen estudios a nivel urbano e interurbano que evalúan los retos y oportunidades del funcionamiento de la movilidad en los territorios desde una perspectiva holística y sistémica, como el Índice de Movilidad Sostenible de las Capitales de provincia de España (IMSCE 2020) alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Esta medida persigue construir un Índice de Movilidad Rural (IMR) que evalúe y monitorice la movilidad en las diferentes zonas rurales en España. Este índice se construirá a partir de un sistema de indicadores que incluya aspectos relacionados con el entorno y la actividad principal de la zona, la oferta de servicios e infraestructuras de movilidad, la demanda de servicios de movilidad, el índice de motorización medio de la población, la seguridad, la sostenibilidad ambiental y la gestión. En función de disponibilidad de datos, se valorará el incluir aspectos como población atendida, disponibilidad de vías de alta capacidad o distancia a ellas, modos de transporte público disponible, indicadores socioeconómicos, accesibilidad territorial, accesibilidad a los núcleos con servicios locales o regionales con servicios de tipo sanitarios, educativos, deportivos, culturales, etc.). Un índice de este tipo permitiría caracterizar la movilidad en un área rural concreta y podría ayudar a priorizar actuaciones (toma de decisiones informada)."

Para ver la evolución en el tiempo del este IMR, se medirán los indicadores cada cierto tiempo (2-4 años) y, en los casos en los que no se produzca mejoras, se propondrán medidas correctoras.





a los servicios ferroviarios sujetos a OSP competencia de la Generalitat de Catalunya, el número de viajeros en Rodalies fue de 119,3 millones en 2019, y en Media Distancia alcanzó los 9,1 millones de viajeros.

No obstante, a pesar del esfuerzo económico del Estado para financiar estos servicios (el techo de gasto fijado en el contrato, incluidas inversiones para la renovación del parque de material rodante, es de 9.694 millones € para el horizonte del contrato), se reciben numerosas peticiones de los territorios para ampliar la oferta de servicios OSP, que habrán de ser adecuadamente revisadas y evaluadas a partir de los principios y valores de la Estrategia de Movilidad, aplicando criterios de homogeneidad y coordinación, y de intermodalidad / multimodalidad.

## TRANSPORTE POR CARRETERA

En cuanto al transporte regular de viajeros por autobús de competencia estatal, en 2019 los servicios de media y larga distancia transportaron 218,3 millones de viajeros, mientras que el transporte especial y discrecional alcanzó los 544 millones de viajeros. La participación del autobús en el reparto modal del transporte interurbano de viajeros efectuado en los medios colectivos, medido en viajeros-km, alcanza una cuota del 33,9% (según datos de 2019 proporcionados por el Observatorio del Transporte y la Logística en España), por debajo del avión que aglutina el 35,7% de los viajeros-km.

En España, de acuerdo con la legislación vigente, el transporte regular en autobús se gestiona a través de **concesiones**, en las que un operador presta el servicio con un derecho de exclusividad y en ocasiones recibiendo una compensación por parte de la Administración. Corresponde al Estado la competencia respecto a las concesiones de servicios regulares de transporte de viajeros por carretera en autobús que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, mientras que corresponde a cada Comunidad Autónoma la competencia de los servicios que discurren íntegramente dentro de su propio territorio. En la ac-

tualidad, el MITMA gestiona en torno a 80 concesiones de líneas regulares de autobuses, a las que deben añadirse las líneas gestionadas por las Comunidades Autónomas que, en su mayoría, han elaborado y/o implantado su propio mapa concesional.

De hecho, sumando ambas redes, estatal y autonómica, España cuenta con una de las redes más tupida y eficiente de transportes de viajeros en autobús de toda Europa. Prácticamente no hay ningún núcleo de población con más de 50 habitantes que no sea atendido al menos por una línea interurbana de autobuses. Debe destacarse que, a diferencia de otros países, el transporte en autobús ha sido en España el modo de transporte público que ha garantizado la **conectividad global** al ciudadano.

Sin embargo, la mayoría de las actuales rutas regulares de autobús responden a razones históricas, es decir, se ha venido dando continuidad, en muchos casos, a las rutas que existían tradicionalmente, teniendo en cuenta que las principales rutas regulares se empezaron a establecer en los años 20 del siglo pasado y se consolidaron en la legislación posterior.

Ante las transformaciones que ha experimentado tanto la sociedad como los propios medios de transporte, es necesario estudiar un **nuevo mapa de concesiones de líneas regulares de transporte de viajeros por carretera**, que se ajuste a las necesidades de los ciudadanos garantizando la mayor conectividad posible, que permita obtener una mayor eficiencia en el gasto público asociado al transporte y garantice la rentabilidad de las líneas para los operadores de transporte. Este nuevo modelo deberá abordarse con un **enfoque integrador** de todas las líneas interurbanas con independencia de su titularidad, de forma que, si una persona necesita enlazar dos autobuses para realizar una ruta interurbana, los servicios estén coordinados lo máximo posible y el cambio de un autobús a otro sea rápido y cómodo, sin que sea relevante para ella si ambos servicios son competencia de distintas administraciones.



Avanzar en esta línea exige la **máxima colaboración y cooperación entre las administraciones** estatal y autonómica, para la coordinación de rutas, servicios, horarios y paradas. Los poderes públicos han de situar al usuario, al ciudadano, en el centro de sus decisiones, superando dificultades de coordinación entre administraciones para dar el mejor servicio posible.

## TRANSPORTE MARÍTIMO DE CABOTAJE

En cuanto al modo marítimo, el servicio de cabotaje es una actividad libre en la Unión Europea, por ello, cualquier intervención pública debe responder a una necesidad real de interés público cuya cobertura no garantice el mercado con la debida suficiencia o calidad.

En España, en el marco de la normativa comunitaria (Reglamento (CEE) 3577/1992 del Consejo) y del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público, declara ciertas líneas como de interés público y, a fin de garantizar la suficiencia de servicios, establece dos modalidades bajo las que se pueden hacer: bajo obligación de servicio público o en régimen de contrato administrativo. En la actualidad, existen **13 líneas declaradas de interés público** entre puertos de la península y territorios no peninsulares (líneas Península-Canarias, Península-Baleares, Almería-Melilla y Málaga-Melilla y Ceuta-Algeciras), para las que se fijan unas Obligaciones de Servicio Público, en concreto, unas frecuencias mínimas de servicio (en función de cada línea) y un tiempo mínimo de prestación del servicio de dos años. La normativa prevé, además, la posibilidad de suscribir contratos de navegación de interés público cuando se acredite que la imposición de obligaciones de servicio público no asegura una oferta adecuada en cantidad y calidad.



Según el citado Real Decreto, los contratos de navegación de interés público podrán dar derecho a compensaciones económicas por parte de la Administración, habiéndose de definir en procedimientos de licitación pública, transparentes, equitativos y no discriminatorios, en los que se ponderará debidamente la oferta que solicite una menor compensación.

Al igual que en otros modos, el MITMA recibe peticiones de ampliación de frecuencias de servicio, o de fijación de tarifas máximas para el transporte de viajeros y de mercancías en alguno de los trayectos, cuyo tratamiento tiene cierta complejidad en el marco normativo comunitario. Asimismo, dado el tiempo transcurrido desde la determinación de las líneas de interés público y las OSP (2007), es necesario revisar la norma española.

## TRANSPORTE AÉREO

El transporte aéreo comercial dentro del espacio Económico Europeo (EEE) se encuentra sujeto a la normativa internacional y europea y está completamente liberalizado (Reglamento 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo), en el sentido que las compañías aéreas del EEE pueden establecer sus servicios con completa libertad en cuanto a aeropuertos, número de vuelos y tipo de aeronave a utilizar. En este marco, el establecimiento de Obligaciones de Servicio Público por un Estado Miembro está sujeto a condi-

ciones muy tasadas y justificadas, a partir del estudio de la proporcionalidad entre la obligación prevista y las necesidades de desarrollo económico de la región, la posibilidad de recurrir a otros modos de transporte, las tarifas aéreas y las condiciones que puedan proponerse a los usuarios y el efecto combinado de todas las compañías aéreas que operen o vayan a operar en la ruta. De ahí la dificultad de ampliar las OSP aéreas existentes sin que ello sea considerado una intervención estatal excesiva e injustificada, o de modificar las tarifas de referencia aplicadas a estas rutas sin provocar una reducción de la oferta y de la conectividad.

En la actualidad, existen **23 rutas aéreas** sobre las que el Gobierno ha establecido Obligaciones de Servicio Público: 13 en Canarias para enlaces entre las islas; 4 en Baleares, 3 de ellos entre islas y otro para la ruta Menorca-Madrid; 1 en Andalucía, en la ruta Almería-Sevilla; 2 en Extremadura, para las rutas de Badajoz con Madrid y Barcelona, y 3 en Melilla para enlaces con Almería, Granada y Sevilla. De las rutas anteriores, el Estado o la Comunidad Autónoma compensa el déficit de explotación en nueve de ellas (Gomera-Tenerife Norte, Gomera-Tenerife Sur, Menorca-Madrid y Melilla con Sevilla, Almería y Granada, estas seis compensadas por el Estado, y Almería-Sevilla, Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, financiadas por las comunidades autónomas andaluza y extremeña, respectivamente).

➤ **El objetivo de esta línea de actuación es garantizar un sistema de transporte público colectivo que llegue a todos los ciudadanos, ofreciendo soluciones de movilidad razonables en coste.**

➤ **Las Obligaciones de Servicio Público habrán de definirse aplicando criterios de coordinación, intermodalidad y multimodalidad, en el marco de la normativa comunitaria.**

## MEDIDAS PROPUESTAS

### MEDIDA 1.4.1: METODOLOGÍA PARA LA DECLARACIÓN DE NUEVAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO FERROVIARIAS

El establecimiento de OSP estatales debe responder a los principios de proporcionalidad de la intervención pública en el mercado, eficiencia en el sistema de transportes, eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público, intervención temporal en el mercado y de cooperación y corresponsabilidad entre administraciones públicas, así como a principios generales como los de transparencia, objetividad y no discriminación, de rendición de cuentas y responsabilidad.

Teniendo en cuenta dichos principios, y de acuerdo con el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible, las solicitudes de nuevas OSP deberán ir acompañadas de una propuesta de establecimiento que incluya: su descripción y la justificación de que los mismos objetivos de movilidad no pueden alcanzarse de manera más eficiente por otros modos de transporte; la descripción de los servicios ofrecidos por modos de transporte alternativos; los datos socioeconómicos del ámbito territorial afectado; un estudio de demanda; la estimación del porcentaje de usuarios que abandonarían el coche privado y de la captación de viajeros de otros modos de transporte; el coste estimado de la compensación a establecer por la administración y el análisis de rentabilidad social de la propuesta. En su caso, se acompañará una Memoria sobre el cumplimiento de condiciones y requisitos específicos en función del modo.

En el caso de solicitudes de nuevas OSP formuladas por entidades locales, deberán contar con la conformidad de la administración autonómica correspondiente.

La medida consiste en elaborar una metodología para realizar el análisis de la rentabilidad social de las solicitudes de establecimiento de nuevas OSP, que tenga en cuenta sus costes medioambientales y los costes sociales y económicos. Asimismo, se determinarán los extremos que han de ser considerados en todo caso en los informes de seguimiento para la comprobación de que continúan cumpliéndose los criterios y las condiciones que justificaron la imposición de OSP y se fijará su periodicidad.



**MEDIDA 1.4.2: PLAN DE ACCIÓN DE CERCANÍAS Y SERVICIOS DE PROXIMIDAD**

Los servicios ferroviarios de Cercanías y aquellos servicios ferroviarios que atienden a la movilidad cotidiana deben tener un papel esencial, por su capacidad y elevado grado de aprovechamiento y porque contribuyen a la descarbonización del transporte, a la descongestión del tráfico y a la mejora de la calidad del aire en las ciudades.

La finalidad de esta medida es hacer de los servicios de Cercanías y de los servicios de proximidad ferroviarios una oferta de movilidad tan atractiva que los ciudadanos mejoren su satisfacción con dichos servicios e incrementen su uso de manera relevante, reduciendo la dependencia del vehículo privado.

El MITMA está actualmente llevando a cabo la elaboración del Plan Cercanías 25, que pone el foco en la calidad del servicio y la experiencia del usuario. El plan se basa en 4 objetivos:

- mejorar la puntualidad y fiabilidad.
- disponer de servicios para cada vez más personas.
- accesibilidad y calidad del servicio.
- facilitar la movilidad antes y después del viaje.

En este sentido, las medidas orientadas a mejorar la accesibilidad y usabilidad de los servicios de Cercanías tienen un papel muy destacado. Estas medidas no se refieren solo a la mejora de la accesibilidad física a estaciones y trenes, sino que también incluyen aspectos como las facilidades para la planificación del viaje, la adquisición y pago de billetes o la información en tiempo real durante el propio viaje y la atención a los usuarios.

**MEDIDA 1.4.3: REVISIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO MARÍTIMAS Y DE LOS CONTRATOS DE NAVEGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO**

En el marco del mercado liberalizado a nivel europeo, las obligaciones de servicio público tienen un carácter excepcional, de forma que sólo podrán establecerse cuando quede acreditado que las fuerzas del mercado no ofrecen un servicio adecuado a los usuarios, y serán fijadas con criterios objetivos, proporcionados y no discriminatorios y previamente conocidas por los operadores marítimos. Por su parte, los contratos de navegación de interés público constituyen un instrumento de intervención pública adicional a las OSP, y podrán comprender servicios de transporte que cumplan normas establecidas de continuidad, regularidad, capacidad y calidad, servicios de transporte complementarios, servicios de transporte a precios y condiciones específicos, en especial para determinadas categorías de viajeros o para determinadas conexiones, y adaptaciones de los servicios a las necesidades reales.

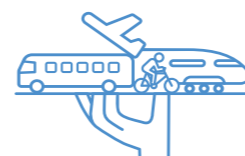
Partiendo de reconocer la existencia de especiales circunstancias en determinados territorios que requieren mecanismos de intervención pública, se propone realizar un estudio sobre las necesidades actuales de conexión marítima con los territorios extra-peninsulares, que determine si se mantienen las circunstancias que justificaron, de un lado, la declaración de determinadas líneas regulares como líneas de interés público, y de otro, el establecimiento de obligaciones de servicio público (frecuencias y prestación mínima del servicio) en el art. 8 del Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre o si, por el contrario, se requiere su modificación.

Asimismo, la medida consistirá en revisar el esquema de mecanismos de intervención existentes, estableciendo una metodología basada en el principio de proporcionalidad y en la elección de la medida menos restrictiva, que analice los impactos de las posibles medidas sobre pasajeros y navieras, motivando en todo caso la necesidad de la intervención para la protección del interés público, y su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, se establecerán mecanismos de evaluación periódica de los efectos y resultados obtenidos.

Finalmente, se revisará el procedimiento de licitación de los contratos de navegación de interés público para garantizar su adecuación a la normativa europea de ayudas de estado y una mayor eficiencia en el gasto público asociado al contrato.







## LÍNEA DE ACTUACIÓN 1.5: ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

### CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

La Estrategia de Movilidad tiene en la **accesibilidad universal** uno de sus objetivos esenciales.

La **Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** de 13 de diciembre de 2006, ratificada por España el 30 de marzo de 2007 (en vigor desde el 3 mayo de 2008) constituye el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en el ámbito de los derechos humanos en el que se consagra la accesibilidad como uno de los ocho principios generales del tratado, que permite salvar los obstáculos morales y físicos que impiden a las personas con discapacidad participar plena y efectivamente en la sociedad en condiciones de igualdad con todos los demás.

En el ámbito de la movilidad y el transporte, entre los **Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030** de las Naciones Unidas, se encuentra el Objetivo 11 *"Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles"*, que tiene como una de sus metas que, *"de aquí a 2030, se proporcione acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y la mejora de la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad"*.

En marzo de 2021, la Comisión Europea adoptó la **Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-**

**2030**, que establece un ambicioso conjunto de acciones e iniciativas emblemáticas en diversos ámbitos y fija numerosas prioridades, entre las que se encuentra la accesibilidad. España está trabajando en la **Estrategia Española sobre Discapacidad para 2021-2030**, cuyo objetivo de construir una hoja de ruta que contribuya a hacer efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad y sus familias.

La **Unión Europea** cuenta con un conjunto integrado de normas sobre los derechos fundamentales de los pasajeros en todos los modos de transporte, que se basan en tres pilares: la no discriminación, una información exacta, oportuna y accesible, y una asistencia inmediata y proporcionada. Uno de los derechos que se deriva de estos principios es el **derecho a la movilidad**, entendido como el derecho a la **accesibilidad y asistencia** sin ningún coste adicional para los pasajeros con discapacidad y los pasajeros con movilidad reducida<sup>7</sup>.

Asimismo, se han aprobado **normas técnicas sobre accesibilidad**, como la Directiva 2001/85/CE, sobre la homologación de autobuses y autocares, que contiene especificaciones sobre la accesibilidad de los viajeros con movilidad reducida y de las personas con discapacidad, y la Directiva 2009/45/CE<sup>7</sup>, sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje, que contiene directrices para la construcción de buques y equipos a fin de facilitar el acceso de los pasajeros con movilidad reducida al buque. Existen normas técnicas de accesibilidad a nivel de la UE para el sistema ferroviario convencional y de alta velocidad. Los trenes, las estaciones y los elementos pertinen-

<sup>7</sup> Reglamento (UE) n° 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar; Reglamento (UE) n° 1371/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril; Reglamento (CE) No 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo; Reglamento (UE) n° 1177/2010) sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y vías navegables.

### MEDIDA 1.4.4: NUEVO MAPA CONCESIONAL DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO INTERURBANO REGULAR DE VIAJEROS POR CARRETERA

La medida consiste en revisar en profundidad el diseño actual de las líneas regulares de transporte de viajeros por carretera que responde, como se ha dicho, a razones históricas, para elaborar un nuevo mapa concesional que contribuya a solucionar las nuevas necesidades de movilidad de los ciudadanos, proporcione la mayor conectividad posible, permita obtener una mayor eficiencia en el gasto público de las administraciones públicas y garantice la rentabilidad de las líneas para los operadores de transporte, con un enfoque integrador de todas las líneas interurbanas, independientemente de su titularidad.

Para el diseño del mapa, se tendrá en cuenta la oferta de servicios de otros modos de transporte y los posibles nodos entre ellos, así como otras posibles formas de movilidad, y la integración con las líneas interurbanas de las Comunidades Autónomas. Se utilizará tecnología basada en el Big Data para poder asegurar el mayor ajuste posible de la oferta y la demanda.

El diseño del mapa estará basado en la existencia de intercambiadores o puntos de conexión, especialmente para las rutas más largas, que garanticen una mayor conectividad entre los distintos puntos del territorio.

Se analizarán los contratos actuales, que conectan más de 2.400 poblaciones de toda España en diferentes corredores, tanto radiales como transversales. El servicio afectado por este análisis atiende a 4.138 paradas y su longitud es de 69.846 kilómetros, con una longitud media de 873,1 kilómetros por concesión. El número total de vehículos adscritos a estas concesiones es de 1.003, con una ocupación media de 24 pasajeros.

Dado que los actuales concesionarios deben continuar prestando servicio hasta el final de su periodo concesional, la implantación práctica de este nuevo mapa será progresiva en el tiempo.

En cuanto a la integración de los nuevos servicios estatales con los gestionados por las Comunidades Autónomas, se propone abrir una línea de trabajo en el seno de la Comisión de Directores Generales de Transporte, de forma que la optimización de rutas y servicios se plantee desde un punto de vista global de la movilidad interurbana en España y de satisfacción tanto a los usuarios como a los propios operadores de las líneas.

El MITMA realizará el diseño del nuevo Mapa Concesional con la participación de todos los agentes implicados: CCAA, operadores de transporte, asociaciones de operadores, usuarios y expertos en la materia.



tes de la infraestructura que las cumplan serán interoperables y, por consiguiente, brindarán un nivel de acceso similar a los pasajeros con discapacidad y a los pasajeros con movilidad reducida en toda la red transeuropea.

El 13 de marzo de 2019, el Parlamento Europeo aprobó la **Directiva de Accesibilidad de productos y servicios TIC** que establece, entre otros, requisitos para algunos elementos de los servicios de transporte de viajeros (así, para resolver problemas para acceder a terminados servicios, como las máquinas expendedoras de billetes).

En cuanto a la asistencia a los viajeros, la normativa comunitaria garantiza la asistencia a los pasajeros con discapacidad y personas con movilidad reducida en todos los modos de transporte. No obstante, por razones de seguridad (normalmente relacionadas con la evacuación), los operadores podrán exigir un acompañante durante todo el viaje que asista a la persona con discapacidad. Este acompañante, conforme a los Reglamentos comunitarios, viaja de forma gratuita en el transporte por carretera (autobús y autocar) y en el transporte por mar, pero no así en el transporte ferroviario y aéreo. Existen Recomendaciones del Defensor del Pueblo en el sentido de establecer como obligación de servicio público la de asistencia

y acompañamiento de las personas con discapacidad en el transporte aéreo que el MITMA ha trasladado a la Comisión Europea.

La normativa española ha mandatado a los poderes públicos a adoptar las medidas pertinentes para asegurar la accesibilidad universal en el transporte, y ha regulado las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad. El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, estableció los nuevos plazos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad, que para infraestructuras y material de transporte nuevos mantuvo en el 4 de diciembre de 2010, mientras que para los existentes en esta fecha que fueran susceptibles de ajustes razonables, estableció como fecha límite el 4 de diciembre de 2017. El propio Real Decreto Legislativo 1/2013 definió los ajustes razonables como: *"las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida,*

*cuando se requieran en un caso particular de manera eficaz y práctica, para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos."*

El Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, determina las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para su utilización por las personas con discapacidad, para los modos de transporte ferroviario, marítimo, aéreo, por carretera, en autobús urbano y suburbano, ferrocarril metropolitano, taxi y servicios de transporte especial.

- Respecto al **transporte aéreo**, resultan de obligado cumplimiento las normas de protección y asistencia establecidas por el citado Reglamento (CE) n.º 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo. El anexo III del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, complementa tales normas, incluyendo otras condiciones relativas a las infraestructuras aeroportuarias y los sistemas de información y comunicación. Igualmente se ha de cumplir con las disposiciones del Anexo 9 del

Convenio de Chicago en materia de facilitación, así como con el resto de normativa nacional que lo desarrolla y con las disposiciones del Comité Español de Facilitación, que ha asumido mayores competencias a raíz de la crisis del COVID-19.

- En cuanto al **transporte ferroviario**, los Anexos I y IX del Real Decreto 1544/2007, establecen las Condiciones Básicas de accesibilidad, que son de menor entidad en el caso de estaciones con demanda de viajeros inferior a 750 viajeros día (en media anual) que no sean capitales de provincia. En cuanto al material rodante que se encontrara en servicio o hubiera sido adquirido en los 12 meses anteriores, se condiciona la exigencia de su adaptación a las condiciones básicas de accesibilidad del Real Decreto, a que las actuaciones resulten proporcionadas (concepto no determinado en la normativa). Las nuevas estaciones y el nuevo material deberán cumplir con dichas condiciones.
- En relación con el **transporte por carretera**, las estaciones de autobuses e intercambiadores deben cumplir las condiciones de accesibilidad que establece el Anexo IV del Real Decreto. Estas condiciones son de menor entidad cuando el tráfico es igual o inferior a un





millón de viajeros anuales y no se trata de estaciones de capitales de provincia. Asimismo, el Real Decreto establece las condiciones básicas de accesibilidad en las líneas regulares de transporte interurbano en autobús. Estas condiciones son menores en el caso de líneas con un tráfico inferior a un millón de viajeros por kilómetro y año y cuya ruta más larga no supere los 100 kilómetros.

- En lo que se refiere al **transporte marítimo**, las autoridades portuarias y los gestores de las estaciones marítimas deberán cumplir con las obligaciones de accesibilidad de las instalaciones portuarias/interfaz objeto de su competencia en el Anexo II del Real Decreto. Por su parte, las empresas titulares de líneas de pasaje deberán dotar al menos de un barco, accesible a las personas con discapacidad, a cada línea regular de viajeros en cada día de servicio y en cada sentido de la derrota, en los términos del Anexo II.

Los **factores clave de la Accesibilidad Universal** en el transporte se pueden articular en torno a cinco ejes, interrelacionados entre sí: las **infraestructuras o instalaciones fijas**; el **material móvil** o los vehículos; **el vínculo entre ambos**, que condiciona los movimientos básicos de embarcar y desembarcar; los sistemas de **información, señalización y orientación**, y la **prestación del servicio** propiamente dicho.

Los requerimientos de las infraestructuras de transporte tienen que ver con las condiciones funcionales que han de cumplir las edificaciones y los espacios públicos para garantizar el acceso y uso por todos los usuarios sin discriminación, y se refieren a disponer de itinerarios accesibles, a los elementos de comunicación interna, las vías y salidas de evacuación y todos los servicios públicos, minimizando en lo posible las distancias a recorrer. Asimismo, se trata de aplicar el concepto de "diseño universal" a los distintos espacios, elementos de mobiliario e instalaciones, de forma que sea posible su uso por las personas con discapacidad.

El vínculo entre la infraestructura y el material móvil es un punto sensible, debiendo

evitarse toda fricción o desajuste entre ambos para que las operaciones de embarque y desembarque puedan realizarse en condiciones de seguridad, confort y con la máxima autonomía posible. Es precisa una comunicación a nivel entre ambos, lo que, en la mayor parte de los casos requiere la utilización de mecanismos de elevación para salvar desniveles con el apoyo de personal de asistencia. El diseño universal de nuevas infraestructuras y vehículos debe resolver este problema.

Asimismo, es básica la dotación de sistemas de información, señalización y comunicación adecuados para su comprensión y orientación por todos los viajeros.

A parte de la consideración de la accesibilidad universal desde el diseño, toda vez que se favorece a todos los usuarios, no solo a un colectivo concreto, son imprescindibles las tareas de **sensibilización y concienciación** de toda la ciudadanía, que pueden venir acompañados de guías o materiales de divulgación, así como tareas de **formación** al personal responsable de la movilidad.

Antes de analizar la situación de la accesibilidad en los diferentes modos de transporte, resulta relevante señalar la **diversidad de casos que abarca el concepto de discapacidad**: ceguera parcial, cataratas, movilidad reducida en ancianos, discapacidad intelectual o cognitiva, sordera parcial, e incluso falta de movilidad temporal por lesiones o en mujeres embarazadas.

## SITUACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO

Tanto Adif como Renfe vienen realizando en los últimos años importantes inversiones para la mejora de la accesibilidad de las estaciones. Asimismo, todos los proyectos de nuevas estaciones se diseñan de forma que resulten accesibles para todas las personas, facilitando el tránsito "sin fisuras" ni discontinuidades verticales, de forma que la experiencia del viajero sea lo más amable posible, con plena sujeción a la normativa sobre accesibilidad y teniendo en cuenta las recomendaciones de los colectivos que representan a la sociedad civil.

De las 1.498 estaciones de viajeros con que cuenta la red, 905 estaciones son accesibles, y permiten que en torno al 83,6% de los viajeros que transitan por toda la red lo hagan de forma autónoma. En las 593 estaciones restantes que no son accesibles hoy en día, se está trabajando en 74 de ellas, de forma que cuando finalicen estas actuaciones en marcha, 979 estaciones estarán adaptadas, lo que supondrá que en torno al 93,0% de los viajeros que transitan por las 1.498 estaciones lo harán de forma autónoma.

En virtud del convenio de encomienda de gestión entre Renfe y Adif, actualmente Renfe tiene la gestión de 868 estaciones. De ellas 500 disponen de itinerario accesible y 363 no disponen de itinerario accesible (5 de ellas no tienen prestación comercial en este momento, aunque están incluidas en el convenio de encomienda de gestión). El 82,5% de los viajeros de las estaciones que gestiona Renfe lo hacen por estaciones con itinerario accesible.

Adif viene colaborando desde 2006 con el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), a través de diferentes acuerdos y convenios, siendo el último el Protocolo General de Colaboración suscrito el 28 de febrero de 2019.

Asimismo, existe un Convenio de colaboración entre CERMI y Renfe, en vigor des-

de 2008, que tiene por finalidad poner en práctica programas y acciones que favorezcan y mejoren las condiciones de vida de las personas con discapacidad en los campos de la accesibilidad universal, el diseño para todos y la integración laboral, dentro del ámbito de actuación de Renfe.

Desde 2007, Renfe venía prestando el servicio gratuito de atención y asistencia a viajeros con discapacidad o movilidad reducida, denominado **Servicio Renfe Atendo** que, desde diciembre de 2020, pasó a ser gestionado por Adif (con motivo del proceso de liberalización del mercado ferroviario) bajo la marca recientemente estrenada de **Adif ACERCA**. Actualmente se presta en 141 estaciones para trenes de Larga y Media Distancia, tanto de Alta Velocidad como convencional, con cerca de 700.000 asistencias anuales.

La situación del **material móvil** a 31 de diciembre de 2020 es la siguiente: en Cercanías los trenes accesibles suponían el 61,83%; en Media Distancia, el 55,91%; en Larga Distancia, el 100% (se han retirado los vehículos no accesibles ARCO, TALGO IV y TALGO V); en Alta Velocidad y Alta Velocidad Media Distancia (AVANT), el 100%; y en Ancho Métrico, el 57,94%. Renfe tiene en marcha un nuevo **Plan de modernización de material rodante** para el conjunto de sus servicios de transporte, para alcanzar el 100% de accesibilidad en





todo su parque, con un presupuesto de inversión para el periodo 2021-2025 de 28,5 millones de euros. En total, en el periodo 2009-2025, la inversión acumulada en este ámbito es de 262,9 millones de euros. Está previsto que el material existente que no haya llegado al final de su vida útil será objeto de adecuación para aumentar sus niveles de accesibilidad, confort, seguridad y eficiencia y mejorar la experiencia de los clientes.

Dentro del **Plan Cercanías 2025** se incluyen algunos proyectos de accesibilidad que ya se están implantando, entre los que se mencionan:

- señalización de andenes para saber en qué zona del andén se va a estacionar el coche de piso bajo, para que los viajeros con movilidad reducida se sitúen en los lugares exactos para acceder al vehículo antes de que este acceda a la estación;
- información de la llegada de trenes accesibles a través de megafonía y teleindicadores;
- dotación de banda podotáctil de borde de andén;
- sectorización de andenes, con instalación de vinilos en pavimento mediante colores y letras;
- adaptación de máquinas autoventa a la normativa de accesibilidad (sistemas de pago electrónico, interfonía digital, etc.).
- Además, Renfe realiza actuaciones de mejora de la accesibilidad en los espacios de su competencia, que se encuentran en las estaciones multioperador, entre las que cabe destacar:
- instalación de sistemas accesibles de "Su turno";
- encaminamientos tacto-visuales;
- instalación de braille, etc.

También ofrece un servicio digital adaptado: PlayRenfe, una aplicación que proporciona servicio gratuito de wifi y entretenimiento a bordo, adaptado para personas con discapacidad.

## SITUACIÓN DEL TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS POR CARRETERA

En los pliegos de condiciones de los contratos de concesión de servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general por carretera de titularidad estatal, se tienen en cuenta las obligaciones legales en materia de accesibilidad y transporte de personas con movilidad reducida en el sentido siguiente:

- Se establece la **obligación del contratista de asistir a las personas** con discapacidad para el acceso y abandono de los vehículos, así como de cumplir las condiciones exigidas en el Anexo IV del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad.
- En cuanto a las **características obligatorias de los vehículos**, se establecen los siguientes requisitos de accesibilidad en relación con el transporte de personas con movilidad reducida con y sin silla de ruedas: Cumplimiento de los apartados 3.1 a 3.11 del Anexo 8 del Reglamento UN ECE R107; Espacio para el transporte de una persona con movilidad reducida en silla de ruedas (PMRSR), conforme al Anexo 8 del Reglamento UN ECE R107 y con sistema de retención conforme a ISO 10542.

Anualmente se realiza un Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera sobre las líneas regulares estatales. De acuerdo con el Observatorio realizado para 2019, las líneas regulares de autobuses estatales cuentan con una flota total de 1.003 vehículos, de los que 662 disponen de medidas de acceso a personas con movilidad reducida, lo que supone un 66%.

En cuanto a accesibilidad en estaciones de autobuses, el Reglamento (UE) 181/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de viajeros de autobús y autocar, establece que los Estados Miembros habrán de designar es-

taciones de autobuses donde prestar debidamente estos servicios. En el caso de España, las estaciones designadas son las de Córdoba, Méndez Álvaro (Madrid), Santander y Sevilla Plaza de Armas.

## SITUACIÓN DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

En el transporte marítimo de pasajeros cabe destacar tres partes o áreas diferenciadas:

- El acceso, estancia y desplazamiento a través de las estaciones marítimas e instalaciones portuarias cuya competencia corresponde a Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias.
- El acceso a los buques de pasaje, entendido como la interfaz entre la instalación o estación marítima y el buque, siendo las Autoridades Portuarias y las empresas navieras, bajo supervisión éstas últimas de la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), las responsables de adoptar medidas y disponer de los medios precisos para garantizar el embarque en los buques de pasaje.
- El control de las líneas regulares de transporte marítimo de pasajeros competencia de la Administración General del Estado y buques de pasaje que realicen navegaciones de cabotaje, cuya competencia corresponde asimismo a la DGMM.

## SITUACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO

Durante el ejercicio 2019, un total de 37,6 millones de pasajeros transitaron por los puertos de interés general del Estado, de los cuales 10,7 millones lo fueron en régimen de crucero. Estas cifras ponen de manifiesto la importancia del Sistema Portuario de titularidad estatal dentro del sistema general de transportes de nuestro país, debiéndose garantizar que las operaciones de servicio al pasaje se prestan asegurando las mejores condiciones de accesibilidad.

En la actualidad, las estaciones de pasajeros de los puertos cumplen con los requerimientos del Real Decreto 1544/2007,





o bien tienen incluidos en sus planes de inversiones las medidas necesarias para adaptarse a la normativa vigente. Se han construido nuevas estaciones de pasajeros en Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas, Barcelona, Bilbao y Palma de Mallorca totalmente accesibles, incluyendo pasarelas de accesos para facilitar la interfaz buque-terminal en los casos en que resulta necesario. Se ha incluido en los Planes de Inversiones 2019-2023 de las 28 Autoridades Portuarias una línea de actuación separada denominada **Plan de accesibilidad universal** que recoge la inversión que irá destinada a este tipo de acciones.

En cuanto al servicio portuario al pasaje, en los pliegos se hace mención a la necesidad de que los titulares de las licencias cumplan lo dispuesto en el Real Decreto 1544/2007 y en el Reglamento (UE) 1177/2010, para lo que se aportarán medidas, medios humanos y materiales necesarios que impidan la discriminación de las personas con discapacidad, garantizando la asistencia gratuita a estos usuarios. Además, se especifica la formación necesaria para los operarios del transporte, acompañamiento y atención de personas discapacitadas.

Desde 2014 Puertos del Estado viene colaborando con CERMI a través de Convenios para la mejora de las condiciones de accesibilidad en el ámbito portuario. Dentro de este marco de colaboración se han desarrollado y puesto en práctica iniciativas tendentes a la mejora de las condiciones de accesibilidad en los puertos, tales como la redacción del **Manual técnico de accesibilidad en el ámbito portuario**, la realización de auditorías de situación en diversos puertos o la difusión al conjunto del Sistema de los resultados y conclusiones obtenidas durante dichos procesos. El último de ellos es el Protocolo firmado el 6 de noviembre de 2019 para elaborar un **Plan de Accesibilidad en el entorno portuario** por cada Autoridad Portuaria, cuyo propósito fundamental es garantizar que todos los espacios abiertos al público sean accesibles con arreglo a las condiciones básicas de no discriminación y accesibilidad universal.

## SITUACIÓN DE LOS BUQUES DE PASAJE Y LÍNEAS REGULARES

En cuanto al control de empresas navieras y buques de pasaje que realicen navegaciones de cabotaje, así como al control de las líneas regulares de transporte marítimo de pasajeros competencia de la AGE, la DGMM verifica el cumplimiento de la Directiva 2009/45/CE, sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje; del Real Decreto 1907/2000, por el que se aprueba el Reglamento sobre reconocimientos obligatorios para garantizar la seguridad de la navegación de determinados buques de pasaje; del Real Decreto 1544/2007, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad; y del Reglamento (UE) N° 1177/2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y vías navegables, siendo además Organismo Nacional de Ejecución.

Para exigir y verificar el cumplimiento satisfactorio de la normativa citada, la Dirección General de la Marina Mercante realiza las siguientes actuaciones:

- En el caso de buques de pasaje que enarbolan la **bandera de un país de la Unión Europea** que estén dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/45/CE, antes de su incorporación al servicio en líneas regulares, se realiza una revisión de los certificados estatutarios del buque, que incluye el certificado de cumplimiento de la Directiva expedido por el país de bandera del buque. Además, cuando se trata de buques de clase A y naves de gran velocidad, se realiza una inspección previa a la entrada en servicio y otra durante la prestación del mismo de conformidad con el Real Decreto 1907/2000, en la que, en virtud de una Instrucción de servicio aprobada por la DGMM y comunicada a las Capitanías Marítimas, se exige expresamente el cumplimiento del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, para

garantizar la accesibilidad de personas con movilidad reducida a los buques de pasaje.

- En el caso de buques de pasaje de **bandera española** dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 1544/2007, además de cumplir el punto anterior, disponen de un manual de medios de accesibilidad aprobado por la DGMM y están sujetos a inspecciones periódicas para verificar que continúan cumpliendo con lo dispuesto en el citado Real Decreto. Para llevar a cabo estas inspecciones, la DGMM ha facilitado a las Capitanías Marítimas una lista de puntos que deben verificar para comprobar las condiciones básicas de accesibilidad para personas con discapacidad a los buques de pasaje.
- En cuanto a los buques de **bandera de un tercer país** que no pertenezca a la Unión Europea, la DGMM, de conformidad con el Reglamento (CEE) N° 3577/1992 del Consejo de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros, y con el Real

Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público, no tienen permitido el acceso al transporte marítimo regular de pasajeros.

En todo caso, en cada línea regular de transporte marítimo de pasajeros operada por buques a los que se aplique la Directiva 2009/45/CE, se exige a la compañía que disponga de un buque accesible a las personas con discapacidad en cada día de servicio y en cada sentido de la derrota en dicha línea.

No obstante, además de todas las medidas adoptadas para garantizar el acceso de personas con discapacidad, la Dirección General de la Marina Mercante, como Organismo Nacional de Ejecución designado, tramita las reclamaciones de pasajeros relativas a la accesibilidad de personas con movilidad reducida en buques de pasaje. Esto permite tener un conocimiento de posibles incumplimientos puntuales de la normativa por parte de las compañías navieras y los buques de pasaje y supone un control adicional y continuo, debido a las actuaciones que se llevan a cabo a raíz de estas reclamaciones.

➤ **El objetivo de esta línea de actuación es garantizar la accesibilidad universal a las infraestructuras y medios de transporte a las personas con discapacidad y personas con movilidad reducida, así como fomentar una movilidad inclusiva.**

➤ **Se trata de eliminar completamente las barreras de movilidad y de comunicación en el ciclo completo del viaje, facilitando información en tiempo real sobre las condiciones de accesibilidad de las infraestructuras y material móvil.**



## MEDIDAS PROPUESTAS

### MEDIDA 1.5.1: PLANES DE ACCESIBILIDAD DEL SISTEMA FERROVIARIO

En el contexto de liberalización del transporte ferroviario de viajeros, se pretende la elaboración e implantación de Planes independientes por parte del administrador de la infraestructura Adif y por el operador público Renfe.

En relación con Renfe, se llevarán a cabo las revisiones anuales del Plan de Accesibilidad 2020-2028 Renfe con las Personas, que recoge acciones en torno a 5 ejes: Trenes, Estaciones, Sistemas de Información y Comunicación, Personas y Medidas potenciadoras de accesibilidad.

El objetivo del Plan es proporcionar accesibilidad universal al transporte por ferrocarril en todos los ámbitos de competencia de Renfe. El Plan está referido a las inversiones de las estaciones de Cercanías, a los trenes de nueva adquisición como remodelación, a los sistemas de información, comunicación y venta, a las personas que conforman la organización, formación y comunicación, así como a todas las medidas que contribuyan a hacer de Renfe una empresa más inclusiva (acuerdos con asociaciones del sector de la discapacidad, universidades, convenios, etc.).

Asimismo, se realizará la supervisión del Plan de Accesibilidad por un órgano competente y se definirán medidas correctoras, en su caso, de acuerdo con lo previsto en el propio Plan.

### MEDIDA 1.5.2: SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN TIEMPO REAL SOBRE LA ACCESIBILIDAD DEL MATERIAL MÓVIL EN CERCANÍAS

La aplicación de Renfe Cercanías, Accesibilidad y Tiempo Real proporciona, a través de un buscador, la posibilidad de seleccionar estaciones accesibles y de mostrar, en el tramo de línea escogido para el viaje, qué trenes en los distintos horarios son accesibles. Esta medida consiste en extender, de forma paulatina, este sistema de información en tiempo real a todos los núcleos de cercanías, de acuerdo con una planificación a medio plazo.

Se contará asimismo con la colaboración del CERMI.

### MEDIDA 1.5.3: ANÁLISIS DE MECANISMOS DE FINANCIACIÓN PARA LA IMPLANTACIÓN DE ASISTENTES DE MOVILIDAD EN ESTACIONES DE AUTOBUSES INTERURBANOS

Esta medida tiene como objetivo conseguir la implantación de un servicio especializado que oriente, informe y facilite a las personas con discapacidad y personas con movilidad reducida el acceso y tránsito por las estaciones de autobuses interurbanos, así como la asistencia en la subida y bajada de los autobuses. El servicio de asistentes de movilidad estará integrado por personas debidamente formadas, capacitadas y sensibilizadas con la atención a personas con discapacidad y personas con movilidad reducida.

Se analizarán posibles mecanismos de financiación, analizando experiencias en otros modos de transporte, como el aéreo, con el fin de poder establecer este servicio, al menos en un primer momento, en las cabeceras de líneas.

Se estudiará los supuestos de intermodalidad entre las estaciones de tren y las de autobuses, por si fuera posible aprovechar las sinergias para extender el servicio organizado por Adif.

La medida requiere de instrumentos de colaboración y cooperación con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Se contará asimismo con la colaboración del CERMI.

### MEDIDA 1.5.4: ELABORACIÓN DE PLANES DE ACCESIBILIDAD EN EL ENTORNO PORTUARIO

En el marco del Protocolo firmado entre CERMI y Puertos del Estado el 6 de noviembre de 2019, la medida consiste en la elaboración de un Plan de Accesibilidad en el entorno portuario por cada Autoridad Portuaria cuyo propósito fundamental será garantizar que todos los espacios abiertos al público en los puertos sean accesibles con arreglo a las condiciones básicas de no discriminación y accesibilidad universal.

Estos planes serán validados por CERMI, que colaborará con Puertos del Estado en las labores de seguimiento necesarias para la puesta en marcha de los planes, así como en relación con los resultados que se deriven del proceso.

Las conclusiones o recomendaciones que se adopten serán trasladadas a las respectivas Autoridades Portuarias, como elemento de referencia para su posterior toma en consideración y puesta en práctica.

Este proceso se arbitrará a través de una Comisión de Seguimiento. Esta iniciativa está incluida en el ámbito de la Responsabilidad Social Institucional de Puertos del Estado con la finalidad última de aportar un valor añadido para la sociedad civil en el cumplimiento de sus funciones y competencias en su condición de ente coordinador de los puertos que integran el Sistema Portuario de Interés General, y en su papel de implementar la política del Gobierno en esta materia.



**MEDIDA 1.5.5: MOVILIDAD PARA TODAS LAS PERSONAS**

La movilidad inclusiva es parte de las prioridades políticas definidas por numerosos países europeos para referirse a la dimensión social del transporte o las políticas de movilidad cotidiana. De forma general, la inclusión se refiere a la cohesión social, que ha sido uno de los objetivos declarados de la Unión Europea desde el inicio de los años 2000. Como mecanismo para facilitar el acceso a las oportunidades (empleo, comercio, servicios, etc.), la movilidad individual es actualmente considerada un prerrequisito necesario para la participación de las personas en las actividades sociales. En contraste, la ausencia de movilidad sería un factor de exclusión social.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, se ha mencionado el ODS 11 "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", que tiene como una de sus metas que "de aquí a 2030, se proporcione acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y la mejora de la seguridad vial, en particular, mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad".

La accesibilidad de las personas con discapacidad y movilidad reducida se ha tratado ya en otras medidas de esta línea. Sin embargo, no se ha tratado la movilidad de otros grupos sociales, como los niños, las mujeres o las personas mayores. El objetivo de esta medida es tratar de conseguir una nueva movilidad para el conjunto de la sociedad, rompiendo con las diferencias entre colectivos y planteando soluciones para las ciudades del futuro.

En el caso de la movilidad de las mujeres, datos de diferentes estudios ponen de manifiesto que los desplazamientos de las mujeres suelen ser más complejos, más cortos y numerosos, mientras que los hombres se desplazan de forma pendular. A pesar de esto, las mujeres son más cautivas del transporte público y caminan más, siendo el hombre de la unidad familiar el que realiza la mayor parte de sus desplazamientos en coche. La mayor movilidad de las mujeres está marcada por la compleja cadena de tareas que muchas de ellas han de llevar a cabo en su día a día como consecuencia del mayor peso que supone para las mujeres las tareas derivadas del hogar y del cuidado de menores o personas dependientes.

Para las mujeres la seguridad en el transporte y la existencia o no de trabas físicas para transportar determinados elementos (carritos de bebé, sillas de ruedas) constituyen dos de los motivos esenciales en la elección del modo de transporte. Por ello resulta imprescindible incluir la perspectiva de género en las políticas públicas de movilidad, de manera que empiecen a tenerse en cuenta criterios como la accesibilidad, la proximidad y, especialmente, la seguridad, que sí son importantes para las mujeres (garantizar la sensación de seguridad en el uso o en el acceso de las mujeres a determinadas infraestructuras del transporte).

El objetivo de esta medida es introducir la perspectiva de género en la política de transporte y movilidad, en el sentido de valorar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres cualquier actuación que se planifique en materia de transportes y movilidad, mediante las siguientes actuaciones:

- Fomentar la desagregación de género y edad en los datos relativos al transporte y la movilidad, en la medida en que los datos de origen lo permitan, para su posterior consolidación en el Observatorio del Transporte y la Logística en España (OTLE), con el fin de poder extraer conclusiones sólidas para el diseño de las políticas de transporte y movilidad.
- Elaboración de guías de buenas prácticas y recomendaciones, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales, dirigidas a incrementar la sensibilidad en los gestores de transporte e infraestructuras hacia aspectos que puedan estar condicionando de forma especial a las mujeres en sus hábitos de movilidad (adecuada oferta de frecuencias de paso, puntualidad y coordinación entre las diferentes líneas o medios de transporte existentes).
- Refuerzo de la seguridad y de la percepción de seguridad en el transporte (mejoras en estaciones -iluminación, recorridos-, autobuses nocturnos con paradas a la demanda, etc.).
- Participación activa en los foros internacionales donde se analiza la perspectiva de género en el transporte y se comparten estudios y buenas prácticas.
- Fomento de la mayor participación de la mujer como profesional en el sector del transporte (esta actuación se ejecutará a través del Eje 8 de la Estrategia).

En cuanto a los niños, estos son los usuarios más vulnerables de las vías de circulación, debido principalmente a su altura. La existencia de coches aparcados forma una barrera que impide al niño ver bien la circulación y, a la vez, oculta al niño de la visión de los conductores, que no pueden verlo hasta que empieza a cruzar la calle. Los niños necesitan lugares seguros para jugar, moverse y relacionarse con otros niños, y también necesitan tener oportunidades para descubrir el entorno por sí mismos, visitar a amigos y desplazarse solos al colegio, bien sea caminando, en bicicleta o en transporte público.

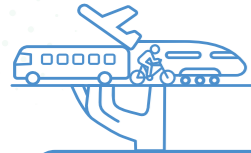
Las personas mayores forman un colectivo que, por lo general, utiliza más el transporte público y tiene mayor predisposición a caminar. Sin embargo, suelen ser personas menos familiarizadas con las nuevas tecnologías, lo que plantea un reto importante de cara a diseñar una movilidad futura que se adapte a sus necesidades y capacidades que, en muchos casos, se ven mermadas (capacidad de oído, visión, reacción, etc.). El aumento de la esperanza de vida y el progresivo envejecimiento de la población (según los datos del INE, en 2020 el índice de envejecimiento en España era ya del 125,79%) es otro factor demográfico relevante a tener en cuenta en las políticas de movilidad.

Esta medida consiste en analizar las necesidades de movilidad de estos colectivos y proponer soluciones específicas para ellos.

Todas estas actuaciones estarán alineadas con las incluidas en la Agenda Urbana Española y estarán encaminadas a fomentar la cohesión social y buscar la equidad mediante una planificación de la movilidad y un desarrollo urbano integrados.

Será de vital importancia concienciar a las empresas del sector sobre la necesidad de adoptar medidas inclusivas que redundarán en hacer más atractivo el transporte público para estos colectivos que, por otro lado, son los mayores usuarios de estos modos de transporte.





## LÍNEA DE ACTUACIÓN 1.6: LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS

### CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

#### EL AVANCE HACIA EL MERCADO ÚNICO FERROVIARIO EN LA UE

La liberalización del transporte ferroviario es un proceso iniciado en el marco de la Unión Europea y que en España va a culminarse en los próximos años, con la apertura del mercado de transporte de viajeros, tanto en los servicios comerciales (diciembre de 2020) como en aquellos que tienen carácter de servicio público, si bien éstos últimos en un horizonte a más largo plazo.

En concreto, el proyecto comunitario surge en el marco de una gran fragmentación de los diferentes sistemas ferroviarios nacionales, ya que desde la aparición de este modo de transporte, cada Estado miembro optó por un desarrollo distinto, dotando de características técnicas diferentes a las infraestructuras y vehículos, estableciendo marcos normativos que respondían a sus necesidades internas y creando unas condiciones de operación propias que, por lo general, nada tenían que ver con la de los países de su entorno.

Precisamente por todos estos condicionantes, pronto se constató que para que existiera un mercado único de transporte ferroviario, era necesario realizar un gran esfuerzo, mucho mayor y durante un plazo más largo que en el modo carretera, aéreo o marítimo, donde no existían tantos y tan importantes impedimentos.

El primer gran paso en este sentido se realizó mediante la Directiva 1991/440/CEE, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, norma que partía de la idea de que, dado que el *"sector comunitario de los transportes constituye un elemento esencial del mercado interior y que los*

*ferrocarriles son, a su vez, un elemento vital del sector de los transportes en la Comunidad", era necesario "mejorar la eficacia de la red de ferrocarriles a fin de integrarla en un mercado competitivo"*.

Para ello, en esta Directiva se recogían aspectos tan importantes como la necesidad de que las empresas ferroviarias estuvieran dotadas de la independencia suficiente para actuar con criterios comerciales, o la separación de la gestión de la infraestructura ferroviaria de la gestión de los servicios de transportes.

A partir de entonces, se han ido aprobando una serie de normas y elaborando otro tipo de iniciativas y estudios (entre los que destaca el Libro Blanco del Transporte, aprobado en 2001, o el de 2011, que contenía una "hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte", exponiendo la visión estratégica de la Comisión y definiendo una agenda política para la siguiente década).

Por lo que respecta al campo regulatorio, lo más relevante, sin duda alguna, han sido las diferentes normas que se han ido adoptando de manera conjunta en los denominados "paquetes ferroviarios".

El **Primer Paquete Ferroviario**, de **2001**, contempla la apertura del transporte ferroviario de mercancías, con el objetivo fundamental de procurar que éste tuviese un funcionamiento más eficiente y que pudiese absorber parte del transporte de mercancías por carretera, y como consecuencia, reducir las emisiones totales del sistema global de transportes.

El **Segundo Paquete Ferroviario**, de **2004**, se aprueba como respuesta por la diversidad de normas técnicas y de seguridad que existen en los Estados miembros. Por ello, su objetivo se centra en la interoperabilidad de los diferentes siste-

mas nacionales, así como en la unificación de unas condiciones únicas de seguridad, creando la Agencia Ferroviaria Europea. De igual forma, y ante los retrasos sucesivos de la fecha de la liberalización del transporte ferroviario de mercancías, fija el 1 de enero de 2016 como el último día para alcanzar este objetivo.

El **Tercer Paquete Ferroviario**, aprobado en **2007**, establece el 2010 como fecha para la liberalización del tráfico internacional de viajeros, y continúa avanzando en la homogenización de la normativa en temas de obligaciones de servicio público o en el campo de los derechos y obligaciones de los pasajeros.

En 2012 la Unión Europea aprobó la Directiva 2012/34 (**Directiva RECAST**), por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, un paso fundamental para lograr un mercado unificado y abierto, con un alto grado de interoperabilidad y homogeneidad normativa, de manera que las empresas ferroviarias pudieran prestar servicios en el territorio de la Unión Europea en pie de igualdad y sin barreras ni discriminación.

El **Cuarto Paquete Ferroviario**, aprobado en **2016**, contiene un conjunto de Directivas y Reglamentos cuya finalidad era impulsar la liberalización del transporte ferroviario y, de este modo, eliminar obstáculos a la creación del espacio ferroviario europeo único y mejorar la calidad y el atractivo del ferrocarril como medio de transporte.

Dentro del Cuarto Paquete pueden distinguirse dos grupos de normas:

1. Las conocidas como **pilar técnico**, que se publicaron en mayo de 2016 y que regulan la seguridad, interoperabilidad y la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea, y cuyo objetivo principal es permitir un acceso más sencillo al mercado común europeo.
2. Las conocidas como **pilar político**, o también pilar de gobernanza, y de **mercado** que se publicaron en diciembre de 2016 y que incluyeron la modificación de la Directiva RECAST (Directiva 2012/34) y un nuevo reglamento de adjudicación de obligaciones de servicio público.

En cuanto a la modificación de la Directiva RECAST, lo más significativo es la apertura del mercado del transporte de viajeros por ferrocarril que otorga a las empresas ferroviarias el derecho de acceso, en condiciones equitativas, no discriminatorias y transparentes, a las infraestructuras ferroviarias de todos los Estados miembros.

Además, esta reforma refuerza la independencia e imparcialidad de los administradores de infraestructuras, garantizándose su separación contable de cualquier empresa operadora ferroviaria, bajo diferentes formas, ya sea mediante empresas diferentes o mediante un holding, y amplía las competencias del regulador ferroviario,





afianzando y colocándolo en una posición clave y central de todo el sistema.

Por otro lado, dentro del Cuarto Paquete se encuentra también la importante modificación del Reglamento que regula los servicios públicos ferroviarios, y que establece que, como norma general, la contratación de este tipo de servicio debe ser adjudicada sobre la base de un procedimiento de licitación competitiva.

Esta licitación, por otro lado, debe estar abierta a todos los operadores, ser equitativa y respetar los principios de transparencia y no discriminación, así como cumplir con diversas obligaciones de información que garanticen su correcta difusión por todo el territorio de la UE.

## MEDIDAS ADOPTADAS A NIVEL NACIONAL

En 2005, y de acuerdo con las previsiones del Primer y del Segundo Paquete Ferroviario, en España se aprobó la **liberalización de los servicios de transporte ferroviario de mercancías**, aunque no fue hasta el año de **2007** cuando comenzaron a operar empresas ferroviarias alternativas a Renfe.

Por otro lado, en **2010**, y en el marco también del Tercer Paquete Ferroviario, **se liberalizó el transporte internacional de viajeros**, cumpliendo así la fecha prevista por la normativa comunitaria. Desde el 31 de julio de 2013 existe liberalización de los servicios ferroviarios de carácter turístico.

Quedaba pendiente, sin embargo, la liberalización de la parte más importante del mercado ferroviario, pues el transporte de mercancías, el transporte internacional de viajeros y el transporte turístico son actividades de una relevancia poco significativa si se comparan con el transporte nacional de viajeros que, tanto por volumen de actividad como por su importancia económica, lo convierten en un sector de primer orden en España.

En lo que se refiere a la **apertura de los servicios comerciales**, que fundamentalmente afectará a los servicios de alta velocidad, el Real Decreto-ley 23/2018, por el

que se modificó la Ley del Sector Ferroviario (Ley 38/2015), estableció el calendario de apertura a la libre competencia de este sector, que se aplicaba a partir del 1 de enero de 2019, a tiempo para el acceso a la infraestructura en el horario de servicio que se iniciara el **14 de diciembre de 2020**.

Con fecha 11 de mayo de 2020, Adif ha firmado Acuerdos Marco de adjudicación de capacidad a 10 años con RIELSFERA (hoy OUIGO España), ILSA y Renfe que permitirán a estas empresas contar con capacidad reservada en las principales líneas de alta velocidad de la red ferroviaria: Madrid-Barcelona-Frontera francesa, Madrid-Levante (Valencia/Alicante) y Madrid-Sur (Sevilla/Málaga). Pese a que el inicio de las operaciones de los nuevos entrantes ha sufrido retraso en relación con las previsiones de los Acuerdos Marco como consecuencia de la situación generada por la pandemia, OUIGO España está operando desde el 10 de mayo de 2021 en la línea Madrid-Barcelona.

Para la entidad pública empresarial Renfe Viajeros, SME, S.A., la apertura del mercado exige una adaptación a una nueva realidad en la que lleva largo tiempo trabajando, pues deja de ser el operador en exclusiva de los servicios de transporte comercial de viajeros por ferrocarril, con la entrada en el mercado de nuevas empresas.

Atendiendo a la experiencia de otros Estados miembros con una realidad similar, la apertura de este mercado debería suponer una importante reducción de precios y un incremento de los servicios que se van a ofrecer, lo que a la postre va a beneficiar a los usuarios del ferrocarril y al derecho a la movilidad de los ciudadanos en general, un factor que es la piedra angular y el verdadero objetivo que debe inspirar nuestro sistema de transporte junto con la seguridad. El proceso de liberalización derivado de la normativa comunitaria que se realiza en nuestro país debe garantizar el derecho a la movilidad de los ciudadanos, la seguridad en la circulación, la prestación de servicios públicos de calidad y las mejores condiciones de accesibilidad.

Todo el sistema institucional se ha preparado para este nuevo panorama, con Adif y

Adif Alta Velocidad con su independencia reforzada, asegurándose no sólo su total separación orgánica de las empresas ferroviarias, sino también blindándoles frente a posibles influencias o conflicto de intereses, así como ampliando sus competencias en temas tan trascendente como el establecimiento de los cánones ferroviarios.

De la misma forma, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) asume nuevas competencias y amplía su ámbito de actuación controlando el correcto funcionamiento del sector a iniciativa propia, decidiendo, cuando corresponda, las medidas adecuadas para corregir discriminaciones, distorsiones del mercado y otras situaciones similares.

En lo que se refiere a la **liberalización de los servicios públicos ferroviarios**, se ha previsto una introducción gradual del sistema establecido por la normativa de la UE en lo que se refiere a su liberalización en España. Con fecha 18 de diciembre de 2018 se ha formalizado el "Contrato entre la Administración General del Estado y la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros, SME, S.A., para la prestación de los servicios públicos, competencia de la Administración General del Estado, sujetos a obligaciones de servicio público en el periodo 2018-2027" (los prestados bajo la denominación de "Cercanías", "Media Distancia", "Ancho Métrico" y "Avant").

El contrato tiene una validez de diez años prorrogables 5 años más, surtiendo efectos desde el día 1 de enero de 2018. No obstante, para determinados servicios que serán establecidos por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta conjunta de los Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el contrato solo tendrá vigencia hasta el 1 de enero de 2026.

Estos servicios, que supondrán aproximadamente un 3% del total, deberán ser licitados por el MITMA, para que a esa fecha comiencen a ser prestados por las empresas ferroviarias que resulten adjudicatarias.

La realización de esta labor por parte del Ministerio, y que se calcula que deberá comenzar en 2023 o 2024, permitirá comprobar sobre el terreno cómo funciona el sistema de licitación, pudiendo corregir errores y adaptar el mismo para cuando la mayoría o la totalidad de los servicios sujetos a obligación de servicio público competencia del Estado deban de ser licitados.

En definitiva, España apuesta por que la liberalización del transporte ferroviario de viajeros sea una experiencia de éxito, consciente de que ello supone una gran oportunidad para optimizar el uso de sus infraestructuras y mejorar el servicio al usuario. De hecho, la participación del ferrocarril en el sistema de transportes es aún muy modesta en España, en relación con la capacidad existente. De ahí que la liberalización sea importante para extraer el mayor rendimiento a la inversión que España ha hecho en las últimas décadas en ferrocarriles, no sólo desde el punto de vista económico, sino también ambiental, social y de equilibrio territorial.

Asimismo, la entrada de nuevos operadores y la optimización del uso de la red permitirá aumentar la oferta de productos y servicios al usuario, lo que beneficiará la movilidad, competitividad y cohesión social de nuestro país. Para conseguir estos objetivos, será esencial la participación de los agentes del sector privado en un modelo que habrá de ser equilibrado, objetivo, transparente y no discriminatorio, al que se llegará mediante una transición ordenada y gradual, que permita a los privados desarrollar su actividad, sin comprometer la estabilidad y los logros del sector ferroviario.

➤ **El objetivo de esta línea de actuación es culminar con éxito el proceso de liberalización del transporte ferroviario de viajeros, poniendo especial énfasis en la protección de los derechos de los viajeros y en la convivencia del sector público y del sector privado en el nuevo mercado liberalizado.**



## MEDIDAS PROPUESTAS

### MEDIDA 1.6.1: REVISIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS

La medida consiste en establecer un nuevo marco jurídico para los cánones ferroviarios que posibilite, respetando las normas constitucionales, que los administradores de las infraestructuras sean quienes determinen, dentro del marco legal, los cánones por la utilización de infraestructuras y los responsables de su gestión, administración y control interno, con el fin de garantizar el principio de independencia de gestión de los administradores de infraestructuras establecido en la normativa comunitaria.

### MEDIDA 1.6.2: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS VIAJEROS EN EL MERCADO FERROVIARIO LIBERALIZADO

España apuesta por la construcción de un espacio ferroviario único en la Unión Europea con nuevos servicios ferroviarios y más oportunidades para los ciudadanos y para las empresas, pero poniendo especial énfasis en la seguridad y en una movilidad sostenible y conectada que sitúe al ciudadano en el centro de la acción política. En este marco, es fundamental garantizar la protección de los derechos de los viajeros, que son el fin último y la piedra angular sobre la que descansa la construcción de un mercado único ferroviario, que supere y mejore los sistemas aislados de los Estados miembros.

Esta medida consiste en trabajar en la elaboración de una normativa europea clara y homogénea que defina los derechos y obligaciones de los viajeros, y que sea aplicable a todas las empresas ferroviarias para garantizar la adecuada protección de estos derechos en el futuro mercado liberalizado. Esta normativa deberá primar la seguridad y el derecho a la movilidad del ciudadano frente a cualquier otra consideración a la hora de diseñar el sistema común de transporte, algo que es especialmente relevante en este momento, en el que la integración de los diferentes mercados en uno único exige la liberalización y la apertura a la competencia del mercado ferroviario de viajeros en el marco de un Espacio Ferroviario Único Europeo.

Asimismo, de cara al mercado liberalizado, el MITMA establecerá el procedimiento de bonificación de tarifas a miembros de familias numerosas y su posterior liquidación a empresas ferroviarias, incluyendo los controles ex post sobre los billetes que envíen los operadores, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.3 del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. En paralelo, se abordará el desarrollo de la aplicación informática para el control de billetes y la consulta de datos de títulos acreditativos de la condición de miembro de familia numerosa.

### MEDIDA 1.6.3: CONVIVENCIA DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN EL MERCADO FERROVIARIO LIBERALIZADO

La medida consiste en buscar fórmulas que permitan la convivencia del sector público y del sector privado en el nuevo mercado ferroviario liberalizado, adaptando la interacción entre lo público y lo privado a los nuevos desafíos de la movilidad. Se trata, por un lado, de facilitar la presencia de los operadores privados en el mercado, que se enfrentan a cuantiosas inversiones y han de asumir importantes riesgos, para lo que es esencial un proceso ordenado de adjudicación de capacidad por parte de los administradores de infraestructuras ferroviarias, transparente y no discriminatorio, que garantice las mismas reglas del juego para todos ellos y proporcione certidumbre a las empresas ferroviarias que deban invertir en nuevos trenes. Asimismo, para mejorar el servicio al usuario, será un objetivo procurar que todos los operadores ofrezcan servicios de interconectividad, conformando servicios por principales corredores. Corresponde a Adif y a Adif Alta Velocidad, como gestores de la red ferroviaria, aplicar las medidas necesarias para conseguir estos objetivos a través de sus respectivas Declaraciones sobre la Red y de su estrategia sobre el proceso de adjudicación de capacidad. Igualmente deben aplicar las mejoras de innovación necesarias en cuanto a digitalización e interoperabilidad para optimizar la oferta de capacidad existente.

En segundo lugar, se trata de potenciar un operador público español fuerte, competitivo, moderno, innovador e internacionalizado, que se configure como un operador integral de servicios de movilidad y logística en el contexto tecnológico y digital de la movilidad, sin renunciar a su carácter social. Estos objetivos se cumplirán mediante la ejecución de las acciones incluidas en el Plan Estratégico aprobado por Renfe Operadora para el horizonte de 2023.

