



Eje 1

Movilidad para Todos

Líneas de actuación y medidas por ejes



Eje 1 – Movilidad para Todos

1. Líneas de Actuación

Medidas

- 1.1** Planificación de la Movilidad Sostenible
 - 1.1.1 Inventario de planes, estrategias y buenas prácticas.
 - 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** Abandono del coche privado en la movilidad urbana
 - 1.2.1 Impulso a los Planes de Empresa de Transporte Sostenible al Trabajo .
 - 1.2.2 Intermodalidad y multimodalidad en entornos urbanos. Micromovilidad.
 - 1.2.3 Fomento de la movilidad activa y saludable en entornos urbanos y metropolitanos.
 - 1.2.4 Implantación de la Estrategia de 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 Trabajo por la Movilidad Rural: identificación de mejores prácticas .
 - 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 obligaciones de servicio público 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 Plan Director 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 interurbanos.
 - 1.5.4 Elaboración de Planes de Accesibilidad en el Entorno Portuario.
 - 1.5.5 Movilidad inclusiva para colectivos específicos.
- 1.6** Liberalización del Transporte Ferroviario de Viajeros
 - 1.6.1 Revisión el 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.

Movilidad para Todos





1. EJE 1. LÍNEA DE ACTUACIÓN 1: PLANIFICACIÓN DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

1.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

La Constitución española (CE) 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 a las Comunidades Autónomas el art. 148.1.5ª CE les atribuye la competencia exclusiva sobre “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”.

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 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** (MITMA) 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 la promoción de medidas para favorecer la movilidad sostenible y la intermodalidad. Hasta el momento, este Ministerio había promovido la aprobación de distintos Planes en materia de infraestructuras y transportes, el último de ellos, el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) con horizonte de 2024, y de Estrategias, como la Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009, con participación del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 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 Integrado (DUSI)**, 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 estableció su Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, que integra y alinea todas las actuaciones de la AGE que tienen impacto en la mejora de la seguridad vial desde una perspectiva multidisciplinar. En la actualidad ya están trabajando en la Estrategia de seguridad vial 2021-2030 que pondrá en marcha una serie de instrumentos con los que se pretende penalizar más duramente a los infractores que utilizan el móvil, prevenir atropellos en ciudades o mejorar los conocimientos en seguridad vial.

El **Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico**, por su parte, ha presentado el Marco Estratégico de Energía y Clima cuyas piezas clave son el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y la Estrategia de Transición Justa, documentos todos ellos que contemplan medidas que afectan de manera sustancial a los distintos modos de transporte. Este Ministerio también ha presentado el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA) que, al igual que el PNIEC, contempla, entre muchas otras medidas, 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; la promoción de la ejecución, a través del diseño de programas de apoyo público, de las medidas contenidas en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), que habrán de llevar a cabo las Entidades Locales (con el apoyo de otras Administraciones territoriales, y en su caso, de la Administración General del Estado), y de Planes de Transporte al Trabajo, puestos en marcha por las empresas; así como el refuerzo y la potenciación de los observatorios, foros y mesas de trabajo sobre movilidad sostenible.

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 donde se analicen las tendencias futuras en materia de movilidad y se coordinen 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. La mesa debe servir para impulsar un



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

ecosistema en torno a la Movilidad Sostenible y Conectada involucrando a los diferentes actores con el objetivo de crear sinergias que ayuden al éxito de los proyectos que se definan.

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 Estrategia de Movilidad del Principado de Asturias), 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, todas las leyes autonómicas, con mayor o menor grado de desarrollo, 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) 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 aprobada por 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 elaboración de documentos de planificación como los 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.

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 la "Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada". 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.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

Movilidad y Planeamiento

La Movilidad, entendida como la capacidad de moverse en el espacio urbano 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), presentada al Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, 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 Segura, Sostenible y Conectada 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 limitación 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 2002 y 2017 ha aumentado la población un 17% en el



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

conjunto de las áreas metropolitanas, pero esta población se ha asentado principalmente en las coronas metropolitanas (un 27%, frente a un 6% en las ciudades¹). 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.

- ⇒ 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.

1.2 MEDIDAS PROPUESTAS

Las medidas propuestas para cumplir estos objetivos se resumen a continuación.

MEDIDA 1.1.1: INVENTARIO DE PLANES, ESTRATEGIAS Y BUENAS PRÁCTICAS

La finalidad última de esta medida es lograr que los Planes, Programas y Estrategias estatales, autonómicos y locales incorporen el concepto de Movilidad entendida como derecho de los ciudadanos y elemento de cohesión social y de crecimiento económico, como uno de sus elementos estratégicos.

La medida consiste en realizar un **inventario de los Planes, Programas y Estrategias** vigentes y en proceso de elaboración por parte de los distintos departamentos ministeriales, comunidades autónomas, ayuntamientos y autoridades metropolitanas que inciden en la movilidad, con el objetivo de que estos Planes y Estrategias incorporen la Movilidad como uno de sus elementos estratégicos.

¹ Según datos del Observatorio de la Movilidad Metropolitana (Informe OMM-2017).



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

Se analizarán sus principios, objetivos, acciones, instrumentos de planificación y programación, de seguimiento y evaluación, así como los mecanismos de participación pública previstos en cada uno de ellos, y su horizonte temporal. Se realizará un informe sobre posibles incoherencias y duplicidades, con el fin de optimizar recursos y garantizar la necesaria coordinación entre los distintos planes y estrategias. Asimismo, se formularán propuestas respecto a las funciones, posible integración y nivel de participación en los distintos foros de debate, observatorios y mesas sectoriales.

Asimismo, dentro de esta medida, se elaborará un documento de **Buenas Prácticas o Guía metodológica** que constituya una herramienta práctica de referencia para la elaboración e implantación de estrategias de movilidad por otras administraciones públicas, con descripción, entre otros, de experiencias internacionales o estatales, de la normativa sectorial de aplicación y mecanismos que ofrece para la consecución de los objetivos de la Estrategia (en especial en materia de cambio climático y transición energética), del proceso de implantación y evaluación, así como el marco de ayudas europeas y estatales existentes para financiar sus líneas de actuación.

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 y se llevará a cabo a través de los Planes de implantación de la Agenda Urbana Española.

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

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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

los sistemas colectivos y de otros modos no motorizados de transportes 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. En cuanto al contenido de estos Planes, el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE) del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, publicó en julio de 2006, una Guía práctica para su elaboración e implantación².

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 habrán de promover planes de acción que constituirán verdaderas estrategias integradas a largo plazo articulando acciones muy diversas entre las que destacan la movilidad, la mejora del planeamiento urbanístico, la mejora de la calidad del aire, la gestión medioambiental, etc. Estos planes de acción constituyen el instrumento adecuado 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.

Esta medida consiste en la creación de un grupo de trabajo, con participación de las administraciones estatal, autonómica y local, con el objetivo de estudiar el establecimiento con carácter obligatorio de Planes de Movilidad Sostenible en ciudades y áreas metropolitanas, 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.

Además, se estudiará y valorará la posible creación de **programas de incentivos** vinculados a la implantación de los Planes de Movilidad Sostenible, en línea con otros programas existentes como el plan MOVES II regulado por Real Decreto 569/2020, de 16 de junio.

Esta medida se llevará a cabo a través de los Planes de implantación de la Agenda Urbana Española.

² <https://www.idae.es/publicaciones/pmus-guia-practica-para-la-elaboracion-e-implantacion-de-planes-de-movilidad-urbana>



2. EJE 1. LÍNEA DE ACTUACIÓN 2: ABANDONO DEL COCHE PRIVADO EN LA MOVILIDAD URBANA

2.1 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 de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, afectando a varios de sus Ejes estratégicos. Son varios los factores que confluyen:

- La **elevada densidad de población** en los 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 en España de forma paulatina, hasta llegar al 88% en 2050. Incluso se espera que aumente la concentración de la población en varias áreas metropolitanas, así en 2035 la suma de las poblaciones de Madrid y Barcelona podría representar un tercio de la población española, porcentaje que se elevaría al 33% si se sumaran las otras tres ciudades más grandes (Valencia, Sevilla y Zaragoza, incluidas las coronas metropolitanas). A lo que se suma el dato de que cada persona que vive en estas áreas se desplaza entre 2 y 3,6 veces de media al día (Informe del Observatorio de la Movilidad Metropolitana 2017).
- El hecho de que se haya acentuado **el proceso de dispersión demográfica**. Como señala el citado informe del Observatorio de la Movilidad Metropolitana correspondiente a 2017, en ese año la población ha disminuido ligeramente en la ciudad central, al tiempo que ha crecido un 7% en las coronas metropolitanas respecto a 2016.
- **Las diferencias socioeconómicas** en las grandes urbes que influyen en la capacidad y en el modo de desplazamiento de los ciudadanos.
- **El progresivo envejecimiento de la población** que, según datos del INE, en 2018 era ya del 120,49%, y que demanda soluciones específicas de movilidad para el colectivo de mayores.
- El **elevado índice de motorización** en las ciudades y sobre todo en las áreas metropolitanas por su menor densidad (turismos, motocicletas y ciclomotores). Según el Observatorio de la Movilidad Metropolitana (Informe 2017), los índices más elevados corresponden a las áreas metropolitanas de Zaragoza, Madrid, Tarragona, León, Lleida y, muy especialmente, a Mallorca; todas estas áreas cuentan con índices por encima de 500 vehículos/1.000 habitantes, y Mallorca por encima de 600. En cuanto a las capitales, los valores son menores: Barcelona, Zaragoza y Cádiz presentan índices entre 350 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.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

- El hecho de que las grandes urbes se hayan convertido en grandes **focos de emisión de contaminantes** a la atmósfera, en gran parte, por su elevado índice de motorización.
- La **congestión del tráfico** en las ciudades, con lo que implica de efectos negativos en materia de seguridad vial, competitividad, calidad del aire y salud y, en última instancia, calidad de vida.
- La cuestión de la **financiación del transporte público urbano** , que está lejos de encontrarse resuelta, habiéndose aprobado en la anterior legislatura 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 **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.

En este contexto, esta línea de actuación del Eje 1 de la Estrategia de Movilidad, pretende proponer medidas para **procurar soluciones de movilidad sostenibles alternativas al coche privado en los entornos urbanos y metropolitanos** , que respondan a las necesidades reales de los ciudadanos y garanticen una movilidad cotidiana segura, priorizando el transporte público colectivo, favoreciendo la intermodalidad y las iniciativas de movilidad compartida, y fomentando formas de movilidad activas (bicicleta, peatonal). Aun siendo conscientes de que seguirá existiendo la necesidad de resolver algunos desplazamientos puerta a puerta, por ejemplo, la de usuarios con necesidades especiales como personas mayores o con movilidad reducida que se podrían seguir realizando con coche privado; o garantizar la accesibilidad en el entorno urbano como origen y/o destino de ciertos desplazamientos interurbanos.

Para ello, hay que partir del conocimiento de las causas de los desplazamientos en los entornos urbanos y metropolitanos y del modo de transporte que están utilizando los ciudadanos para resolver sus necesidades de movilidad.

Según el reciente estudio “La Movilidad al trabajo: un reto pendiente”³, 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 en su mayoría a las afueras de las grandes ciudades que necesitan, en su mayor parte, del vehículo privado para acudir al trabajo.

En cuanto a la distribución modal de los desplazamientos por motivo trabajo, el Informe del Observatorio de la Movilidad Metropolitana para 2017, señala que en la mayoría de las áreas

³ “La Movilidad al Trabajo: un reto pendiente” (2019). Autor: Manel Ferri. Patrocinado por la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior y por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

metropolitanas se da un predominio del uso del vehículo privado (62,9% en media de todos los desplazamientos), oscilando entre los 44,6% de Madrid y el 82,9% de Málaga y Cáceres. Las áreas metropolitanas más grandes, con redes ferroviarias más potentes, cuentan con una mayor participación de transporte público (28,5% en Barcelona y 34,4% en Madrid) en detrimento del coche. Sin embargo, en las áreas menos pobladas, con menores distancias y menor tráfico, registran mayores porcentajes los viajes a pie y en bicicleta, como son los casos de Camp de Tarragona, Lleida o León, donde superan el 30% de desplazamientos.

Los datos proporcionados evidencian que la adopción de medidas que minimicen los costes (medioambientales, sociales, económicos) derivados de la movilidad cotidiana al lugar de trabajo se ha de convertir en un objetivo que trasciende al trabajador e implica a las propias empresas y a las administraciones públicas y operadores de transporte en la búsqueda de soluciones de movilidad sostenibles. El art. 103 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo 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 ha aprobado el Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regulan las bases del programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II), en el que se recoge, entre otras, una línea de ayudas dirigida a la implantación de actuaciones de movilidad sostenible a los centros de trabajo o centros de actividad que tengan como objetivo 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 2017, el peso del coche se reduce casi a la mitad en favor de los modos no motorizados, alcanzado una media del 50% de todos los viajes, 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, Alicante, 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 (París); medidas para favorecer la intermodalidad con aparcamientos disuasorios con tarifas integradas en el ticket de transporte (Munich); la construcción de amplias redes de carriles bici facilitando su intermodalidad con el transporte público (Copenhague); el desarrollo de aplicaciones para hacer efectiva la movilidad como servicio (Viena); 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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, Madrid y Barcelona ya cuentan con su propia ZBE. La promoción de ZBE en las ciudades requiere un buen planteamiento y diseño, además de la coordinación de la AGE con las entidades locales, que tendrán que 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 en el perímetro de un plan de desplazamientos urbanos, cuyo incumplimiento supone la pérdida de incentivos y ayudas, y en Bruselas para 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. Según esta propuesta, la administración y las empresas podrían reembolsar a sus trabajadores una parte de los gastos de desplazamiento al trabajo, por importe máximo de 400 €/año, libres de impuestos y de cotizaciones sociales, si utilizaran para ir al trabajo medios saludables como la bicicleta o el coche compartido. Cada trabajador podría elegir mensualmente si se acoge a este "forfait" o a la compensación de una parte del abono para transportes colectivos.

También a nivel europeo, interesa mencionar el proyecto "PASTA" (*Physical Activity Through Sustainable Transport Approaches*), financiado por la Unión Europea, cuyo objetivo ha consistido en mostrar cómo promover la movilidad activa (caminar y andar en bicicleta) puede contribuir a una población más saludable y físicamente activa, ahorrando dinero y, lo que es más importante, mejorando su calidad de vida. En este proyecto han colaborado expertos en materia de salud, actividad física, modelos de transporte, seguridad, calidad del aire, redes y comunicación europeas. El proyecto, desarrollado entre el 1 de noviembre de 2013 y el 31 de octubre de 2017, ha recopilado ejemplos de buenas prácticas de ciudades de toda Europa en relación con la promoción de la movilidad activa como parte de la infraestructura de transporte.

En España, en octubre de 2019 se presentó la Estrategia Estatal por la Bicicleta 2020-2025 coordinada por la Dirección General de Tráfico, en cuya elaboración han intervenido distintas administraciones públicas y entidades de fomento de la bicicleta. La Estrategia fija 5 prioridades que son: conseguir un **cambio modal** a la bicicleta, promover la **vida saludable** de las personas, fomentar y proteger el **ocio y el deporte** en bicicleta, aprovechar el potencial del **turismo** en bicicleta y coordinar la acción del Estado, y se desarrolla en 6 Ejes de actuación y 13 Áreas estratégicas con 27 Instrumentos o grupos de acciones.

Asimismo, en el ámbito del MITMA, Adif y Renfe han suscrito con la Red de Ciudades por la Bicicleta sendos acuerdos para favorecer la intermodalidad entre el tren y la bicicleta que contemplan como ejes de actuación la implantación de aparcamientos seguros en estaciones, servicios de préstamo de bicicletas para el recorrido de última milla desde las estaciones, facilitar el acceso de las bicicletas a las estaciones, el fomento del cicloturismo y además, en el caso de Renfe, facilitar el transporte de bicicletas en los trenes. Renfe está estudiando también la creación de una tarifa combinada entre el sistema público de alquiler de bicicletas (BiciMad)



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

y el sistema Tarifario de Renfe Cercanías Madrid. También existe un proyecto piloto de aparcabicis cerrado, videovigilado, que funciona con energía solar y eólica, que se ha instalado junto a la entrada de la estación de Adif en Santander, enmarcado en el proyecto europeo 'SynchroniCity'⁴.

Por su parte, Aena está trabajando en un modelo de colaboración con empresas del sector para habilitar zonas reservadas para vehículos de carsharing en los aparcamientos del aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suárez.

En cuanto a la movilidad peatonal, aunque la competencia recae sobre los ayuntamientos, la AGE apoya y coordina algunas actuaciones dirigidas a sensibilizar a los ciudadanos. 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. La campaña de 2019 se desarrolló bajo el lema "Camina con nosotr@s", poniendo de manifiesto la necesidad de caminar y pedalear de forma segura y resaltar los beneficios que tienen estas dos formas de desplazamiento para nuestra salud, para el medio ambiente, para nuestra economía y para la vida de nuestras calles. El tema elegido por la Comisión Europea para la campaña de 2020 es "Por una movilidad sin emisiones". Esta temática refleja el ambicioso objetivo de alcanzar la neutralidad en las emisiones de carbono para el año 2050, recogido en el Pacto Verde Europeo. El tema también pretende resaltar la importancia de la accesibilidad a sistemas de transporte de cero emisiones y promover un sistema inclusivo para todas las personas.

En definitiva, partimos 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 la "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 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), mediante la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, pretende crear un **foro con participación de las comunidades autónomas y administraciones locales** (que ostentan la competencia en materia de movilidad y transporte colectivo urbano) para impulsar la aplicación de las distintas medidas que se exponen a continuación en todos los entornos urbanos y metropolitanos, con invitación a la participación de todos los agentes implicados (usuarios, empresas, operadores del transporte).

⁴ <https://synchronicity-iot.eu/>



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

- ⇒ 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 en buena parte del grado de coordinación y cooperación entre administraciones con competencias en la materia.

2.2 MEDIDAS PROPUESTAS

Las medidas propuestas para cumplir este objetivo se formulan a continuación.

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

La medida consiste, en primer lugar, en crear un grupo de trabajo con participación de los Ministerios de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de Hacienda y de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el IDAE, así como con la administración autonómica y local, para estudiar el establecimiento, en la futura Ley de Movilidad Sostenible, de planes de empresa de transporte al trabajo, que serían obligatorios para empresas que superaran un determinado umbral de trabajadores, para ofrecer al trabajador soluciones de movilidad sostenible alternativas al coche privado. El grupo de trabajo habrá de contar asimismo con la participación de empresas, operadores de transporte 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, el grupo de trabajo analizará las medidas que pueda adoptar la Administración para facilitar la puesta en práctica por las empresas de soluciones de movilidad sostenible, entre ellas, el fomento del teletrabajo 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.

En el seno de este grupo de trabajo, se revisará el tratamiento fiscal y las cotizaciones a la Seguridad Social de las cantidades satisfechas por las empresas en el marco de estos planes de transporte sostenible, para asegurar la eficiencia del sistema.

El Programa MOVES, II recoge una línea de ayudas para la implantación de las medidas contenidas en estos Planes.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

MEDIDA 1.2.2: INTERMODALIDAD Y MULTIMODALIDAD EN ENTORNOS URBANOS. MICROMOVILIDAD

Teniendo en cuenta que la competencia material corresponde a las tres administraciones, estatal, autonómica y local, la medida consiste, por un lado, 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, con altos niveles de calidad. Esta integración deberá ser tanto una **integración física, como tarifaria y de servicios**.

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, dispongan de aparcamiento para bicis, accesos peatonales, etc., cuenten con la infraestructura necesaria para que el acceso a los vehículos sea rápido y cómodo, así como con la infraestructura y señalización adaptada para personas con discapacidad y personas con 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 pueden resultar aconsejables.

Un elemento esencial de la integración será la coordinación de los 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 la medida en que el tiempo pasado en un intercambio es percibido como tiempo perdido.

En cuanto a la integración tarifaria, esencial para favorecer las soluciones de intermodalidad / multimodalidad, será objeto de tratamiento en las líneas de actuación del Eje 5 de "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 podría actuar a través de los consorcios de transportes o las autoridades de transporte que gestionan el sistema de transporte en su ámbito.

En el ámbito del transporte público de competencia estatal, el MITMA estudiará las fórmulas apropiadas para favorecer la intermodalidad, a través de los contratos de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general y contratos de obligaciones de servicio público.

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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 eléctricos pequeños que, por lo general, se utilizan para recorrer distancias cortas, normalmente 'la última milla' de un trayecto. Estos vehículos pueden resultar el medio perfecto para complementar la oferta de movilidad existente y, en muchos casos, sustituir una parte importante de los viajes realizados en coche particular, ya que existe un gran porcentaje de viajes que se realizan en coche que son inferiores a ocho kilómetros, que resulta ser la distancia ideal para utilizar este tipo de soluciones.

La proliferación de los vehículos de movilidad personal (VMP) en España, en particular de patinetes eléctricos, ha ido más deprisa que su regulación, por lo que las ciudades tendrán que adaptar sus ordenanzas municipales a la Instrucción⁵ transitoria sobre los vehículos de movilidad personal de la DGT, que establece criterios clarificadores para los usuarios, los Ayuntamientos y los agentes de la autoridad hasta que se publique la regulación formal que lo recoja y que actualmente está en trámite. En este sentido, esta medida plantea establecer un **Plan de Micromovilidad** que establezca el uso seguro y ordenado de estos vehículos ligeros para, por un lado, satisfacer las necesidades de movilidad de última milla y, por otro, sustituir los desplazamientos más cortos que se hacen en coche particular. Este Plan de Micromovilidad incluirá medidas para que estos vehículos ligeros sean intermodales con el resto de los modos de transporte. Dado el reparto competencial en esta materia, el Plan de Micromovilidad se instrumentará a través de los órganos de coordinación y cooperación que se establezcan ad hoc para desarrollar las medidas de la Estrategia de Movilidad.

MEDIDA 1.2.3: FOMENTO DE LA MOVILIDAD ACTIVA Y SALUDABLE EN ENTORNOS URBANOS Y METROPOLITANOS

Los modos de transporte activos (bicicleta, peatonal) son altamente beneficiosos para la salud física 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 trataría de mejorar la calidad de los desplazamientos activos mediante el desarrollo de redes peatonales y ciclistas, incluyendo los nuevos desarrollos urbanos, garantizando desplazamientos no motorizados seguros y en un entorno amigable, favoreciendo los itinerarios continuos, así como de la introducción de mejoras en la red viaria peatonal existente.

El fomento de la movilidad ciclista se desarrolla con más detalle en la siguiente medida (1.2.4).

En cuanto a la movilidad peatonal, aunque la competencia recae sobre los ayuntamientos, la Estrategia de Movilidad planteará **recomendaciones** que pueden ayudar a conseguir unos

⁵ INSTRUCCIÓN 2019/S-149 TV-108



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

entornos peatonales accesibles, cómodos, seguros y agradables para todos, teniendo en cuenta que caminar es una parte clave de casi todos los viajes en transporte público, por lo que la mejora de las infraestructuras peatonales resulta beneficiosa para él:

- Planificar de forma uniforme los desplazamientos a pie en las ciudades, en línea con la estrategia global de movilidad urbana, mediante la adopción de planes o estrategias 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. En este sentido tienen cabida las “supermanzanas” concebidas como células urbanas de unos 400 metros por 400 metros, en cuyo interior se reduce al máximo el tránsito de vehículos privados para dar preferencia al transporte activo a pie o en bicicleta. Estas supermanzanas se han implantado con éxito en Vitoria-Gasteiz y Barcelona.
- Realizar campañas de información y concienciación desde las edades más tempranas, para lograr que los más pequeños incorporen a su vida diaria unos hábitos de desplazamiento saludables.

MEDIDA 1.2.4: IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE 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 debe ser un actor fundamental en la nueva movilidad urbana, especialmente ahora en este periodo de vuelta a la normalidad 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 como medio de avance hacia una movilidad más sostenible, y debe ser tenido en cuenta dentro de cualquier proyecto de movilidad como servicio en medio urbano. Esta medida consiste en desarrollar e implantar las acciones previstas en la Estrategia Estatal por la Bicicleta 2020-2025, con el liderazgo y coordinación del MITMA, en colaboración con las administraciones públicas competentes y las entidades de fomento de la bicicleta.

Algunas medidas, en lo que afecta más directamente a la competencia del MITMA, son:

- Apoyar a las administraciones locales en el diseño de infraestructuras ciclistas (manuales de recomendaciones y buenas prácticas en el diseño de carriles-bici, por ejemplo).
- Fomentar el cicloturismo a través del Programa de Vías Verdes, donde recuperar antiguos trazados ferroviarios para crear itinerarios de conexión sostenible entre entornos rurales y ofrecerlos como una opción de turismo rural, atractivo y sostenible.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD

Eje 1: Movilidad para todos

- Mejorar la seguridad ciclista mediante actualizaciones normativas para atender necesidades específicas de los ciclistas.
- Diseñar y construir, o colaborar en caso de que la competente fuese otra administración, infraestructuras ciclistas que permitan el desplazamiento en bicicleta entre centros urbanos y polos de atracción de trabajadores en la periferia (polígonos industriales, parques logísticos y empresariales), así como zonas de aparcamiento seguras.
- Mantener en buen estado de conservación las infraestructuras viarias que, si bien no sean exclusivas para ciclistas, sí sean utilizadas con asiduidad por estos.
- Mantener un contacto permanente con las administraciones locales para conocer sus necesidades en materia de señalización, cuya aprobación sea competencia del MITMA.
- Consultar en el punto nacional de acceso todas las infraestructuras ciclistas existentes, así como los servicios de alquiler de bicicletas.

MEDIDA 1.2.5: IMPULSO DE LA MOVILIDAD COMPARTIDA

Las soluciones de movilidad compartida, en sus distintas modalidades, constituyen un mecanismo altamente recomendable para reducir el consumo de energía, las externalidades negativas (contaminación, ruido, emisión de gases de efecto invernadero...) y la congestión en los entornos urbanos y metropolitanos, en la medida en que contribuyen a reducir el número de vehículos 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. En la línea de actuación número 3 de este mismo Eje estratégico, se propone estudiar las soluciones de movilidad compartida para mejorar la movilidad en los entornos rurales.

La medida propuesta 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 o carpooling, 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 estudiará la posibilidad de aplicar los principios del "Sandbox" regulatorio para realizar experiencias piloto en este ámbito.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

MEDIDA 1.2.6: SOLUCIONES DE ACCESO A LAS GRANDES CIUDADES

Como se ha indicado más arriba, el fenómeno de la expansión urbana que está experimentando la mayoría de las ciudades españolas, en especial las grandes ciudades, 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, 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 grandes ciudades**, de manera que los usuarios puedan dejar su coche allí y hacer uso del 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.

En segundo lugar, se trataría de la utilización de la tecnología para optimizar la capacidad de los accesos a las grandes ciudades, medida que se desarrollará en el ámbito de las líneas de actuación del Eje 5 de "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, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, ha modificado el régimen anteriormente vigente estableciendo 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 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, mediante el desarrollo de 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 Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, con presencia, cuando se estime procedente, de representantes de los sectores empresariales y de los Ayuntamientos afectados, que tiene por cometido debatir, compartir buenas prácticas y, en su caso, coordinar las diferentes políticas públicas y las regulaciones que pretendan aprobar las Administraciones con competencia en la materia.



3. EJE 1. LÍNEA DE ACTUACIÓN 3. MOVILIDAD EN EL ÁMBITO RURAL

3.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

Como ya 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. En 2035, la previsión es que casi un tercio de la población española viva repartida entre Madrid y Barcelona, porcentaje que se elevaría al 33% si se suman las otras tres ciudades más grandes (Valencia, Sevilla y Zaragoza, incluidas las coronas metropolitanas). 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, hecho en ocasiones motivado por una orografía complicada.

Para conectar los territorios, España cuenta con una red de carreteras de 165.000 km, incluyendo las carreteras de titularidad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones y Cabildos, lo que hace posible el transporte de largo y medio recorrido por carretera y dota de capilaridad al territorio. En cuanto a nuestra red ferroviaria, se aproxima a los 16.000 km, contabilizando los 15.300 km de la red ferroviaria de interés general más las redes autonómicas vasca y catalana.

Pues bien, en este contexto, la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada se enfrenta al reto de ofrecer soluciones de movilidad a todos y en todas las partes del territorio, alternativas al coche privado, que han de ser sostenibles, desde el punto de vista social, ambiental y económico.

Las soluciones de movilidad en lo que se conoce como la **España despoblada** resultan más complejas de articular. Como ha puesto de manifiesto la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, cuyas directrices generales fueron sometidas al Consejo de Ministros el 29 de marzo de 2019, una parte muy importante de España está afectada por riesgos demográficos, entre ellos, el de la despoblación y la dispersión territorial, unidos a sobrepoblación estacional en algunos casos. Estas directrices tienen un carácter global y transversal, se plantean desde una perspectiva multidisciplinar, con la participación de todos los departamentos ministeriales, estando previsto su tratamiento en la Conferencia de Presidentes, junto con las propuestas por las Comunidades Autónomas.

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 los servicios públicos básicos (educación, servicios sanitarios y sociales), 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.

A nivel europeo, 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 que habrían de poner en marcha las entidades locales, tales como la puesta a disposición de una plataforma de coche compartido, o 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, el proyecto de ley prevé la creación de “comités de asociados” (administraciones locales, vecinos, usuarios, empresarios). Asimismo, señalan que los empresarios deberán implicarse en mejorar las soluciones de transporte para sus empleados.

También el Parlamento europeo ha promovido recientemente (febrero de 2020) un encuentro para debatir sobre el papel del transporte público en áreas de baja densidad, en el que expertos de Portugal, Suecia, República Checa y Bélgica presentaron casos de estudio y recomendaciones de buenas prácticas.

Volviendo a nuestro país, por razones de eficiencia social y ambiental, 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 modos para asegurar el derecho a la movilidad, como puede ser la utilización de distintos medios de **transporte a la demanda** 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 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 como parte de una experiencia pionera, 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.

Es interesante mencionar que existen proyectos de plataformas colaborativas, como el desarrollado por la startup española SHOTL, una de las cinco ganadoras de los *European Startup Prize for Mobility*, que consiste en una plataforma de movilidad para operadores de transporte, municipalidades, corporaciones y parques empresariales que combina varios pasajeros en la misma dirección con un vehículo en movimiento. SHOTL es un software de movilidad compartida (controlador y aplicación de usuario y panel de control) que ayuda a los operadores de transporte público a administrar y proveer automáticamente los servicios de transporte a partir de la demanda real. La solución ha sido concebida para suplantar líneas de autobuses ineficientes y servicios de transporte especiales que incurren en costes muy altos (como personas con movilidad reducida), y convertirlos en servicios de transporte nuevos, flexibles y dinámicos que puedan adaptarse a la demanda en tiempo real.

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.**



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

- ⇒ El objetivo de esta línea de actuación es mejorar las soluciones de 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 en buena parte del grado de coordinación y cooperación entre administraciones con competencias en la materia.

3.2 MEDIDAS PROPUESTAS

Para dar respuesta a las necesidades de movilidad de los ciudadanos, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) no puede actuar de manera aislada, sino que se requiere una labor de coordinación y cooperación con todas las administraciones implicadas, y contar con la participación de los propios operadores de transporte.

El MITMA se ofrece para asumir el liderazgo de las medidas que se proponen a continuación, impulsando las iniciativas en las que su competencia es limitada y asumiendo el compromiso respecto a aquéllas en la que su competencia es plena.

MEDIDA 1.3.1: MESA DE TRABAJO POR LA MOVILIDAD RURAL. IDENTIFICACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS

Las soluciones de movilidad en zonas rurales y en ciudades pequeñas y medianas entran de lleno en la esfera de competencias de las comunidades autónomas y de las entidades locales, pero la Administración General del Estado y, en concreto, el MITMA, en colaboración con el MITERD, pueden ofrecer el liderazgo e impulso necesario para la constitución de esta Mesa y la coordinación de sus trabajos, con el objetivo de que las soluciones se puedan generalizar a todo el territorio del Estado.

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, antes mencionada, 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 residen en ellas.

Asimismo, se propone explorar las **soluciones de vehículo compartido**, 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 (*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 coche** 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. Podrá estudiarse incluso 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 posible 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 sino también a desplazamientos con otros objetivos.

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

Se analizará la posibilidad de aplicar los principios del “Sandbox” regulatorio⁶ para realizar experiencias piloto en este ámbito.

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), alineada 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.

⁶ Un “sandbox” regulatorio es un espacio de experimentación, acotado y supervisado, en el que las empresas pueden probar proyectos novedosos con clientes reales.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 mejor, se propondrán medidas correctoras.



4. EJE 1. LÍNEA DE ACTUACIÓN 4: LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO (OSP) ESTATALES

4.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

La **Declaración de Obligaciones de Servicio Público (OSP)** es el mecanismo de 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 en relación con servicios de transporte, corresponde a la autoridad que ostenta la competencia sobre dichos 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 últimas.

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 al usuario.

En relación con los **servicios ferroviarios de competencia estatal**, la Declaración de OSP vigente fue realizada por acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 (modificada y ampliada por acuerdo del Consejo de Ministros de 30/08/2019) e incluye servicios de Cercanías, 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 determinación de las relaciones ferroviarias que se someten a OSP se lleva a cabo mediante un análisis técnico basado en criterios objetivos 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 de los mismos). Además de estos factores técnicos, también se tienen en cuenta en la definición de las OSP otros derivados de las áreas geográficas (factores orográficos, climáticos y similares) y que derivarían de criterios de **vertebración territorial y cohesión social**. La prestación de estos servicios se lleva a cabo por Renfe Viajeros SME, 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 (MITMA) y de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para los que el contrato sólo tendrá vigencia



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 2018 los utilizaron 348,8 millones de viajeros, de los que 319,01 millones utilizaron servicios de Cercanías, 14,8 millones, servicios de Media Distancia convencional, 8,7 millones, servicios de Media Distancia Alta Velocidad y 6,2 millones de viajeros servicios sobre la Red de Ancho Métrico (FEVE). En cuanto a los servicios ferroviarios sujetos a OSP competencia de la Generalitat de Catalunya, el número de viajeros en Rodalíes fue de 116 millones en 2018, y en Media Distancia alcanzó los 9 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.

En cuanto al **transporte regular de viajeros por autobús de competencia estatal**, en 2018 los servicios de media y larga distancia transportaron 214,9 millones de viajeros, mientras que el transporte especial y discrecional casi alcanzó los 520 millones de viajeros (519,6). 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 34,4% (según datos de 2017 proporcionados por el Observatorio del Transporte y la Logística en España) de forma que es el autobús el modo más empleado.

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 (en algunas concesiones autonómicas) recibiendo una compensación por parte de la Administración. En base al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, 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 actualidad, 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.**



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 toda 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 la demanda de los ciudadanos y garantice la mayor conectividad posible, y 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 mapa deberá abordarse con un **enfoque integrador** de todas las líneas interurbanas con independencia de su titularidad, de forma que, si un ciudadano 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 él 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, ya que, en línea con los objetivos generales de la presente Estrategia, los poderes públicos han de situar al usuario, al ciudadano, en el centro de sus decisiones, tratando de superar las dificultades de coordinación entre administraciones para dar el mejor servicio posible.

Por lo que se refiere al **modo 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 condiciones 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 práctica imposibilidad 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, Granda y Sevilla. De las rutas anteriores, el Estado o la Comunidad Autónoma compensa el déficit de explotación en seis de ellas (Gomera-Tenerife Norte, Gomera-Tenerife Sur, Menorca-Madrid, estas tres compensadas por el Estado, y Almería-Sevilla, Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, financiadas por las comunidades autónomas andaluza y extremeña, respectivamente). Es previsible que también las rutas de Melilla con Sevilla, Almería y Granada



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

pasen a ser compensadas por el Estado, lo que totalizará un total de nueve rutas financiadas de las 23 declaradas.

En cuanto al **modo marítimo**, el servicio de transporte marítimo 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 determinados puertos de la península y los territorios españoles 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 sucede 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.

- ⇒ 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.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

4.2 MEDIDAS PROPUESTAS

Las medidas propuestas para cumplir este objetivo se formulan a continuación por modo de transporte, con excepción del modo aéreo sujeto a la normativa internacional y europea.

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

El MITMA recibe numerosas solicitudes de corporaciones locales (y organizaciones sindicales, entre otras) para declarar nuevas obligaciones de servicio público ferroviarias, que en la mayoría de los casos no aportan la mínima información necesaria para poder entrar a valorar las propuestas y que a veces, incluso, pueden llegar a ser incompatibles con otras solicitudes de corporaciones vecinas o afectar a servicios de otros modos de transporte que prestan las comunidades autónomas.

Se propone aprobar una metodología para ordenar la tramitación de estas solicitudes, a partir de la presentación de una solicitud de implantación del servicio público avalada por la respectiva Comunidad Autónoma que será quien asuma la interlocución con el MITMA, acompañada de un informe con indicadores relevantes y otros datos entre los que deberán estar necesariamente las previsiones de demanda del nuevo servicio y la justificación de las carencias de movilidad no cubiertas por otros modos de transporte que se pretenden satisfacer. Se incorporarán informes, entre otros, sobre la movilidad actual en la zona afectada y el correspondiente análisis multimodal. Se analizará la conveniencia de incluir estos criterios en una norma con rango legal.

Asimismo, se revisarán los actuales criterios para la declaración de las OSP ferroviarias, para acomodarlos a los principios y valores de la Estrategia de Movilidad, con el fin de establecer una metodología homogénea, que priorice la solución de las necesidades de movilidad cotidiana, basada en la aplicación de los principios de coordinación y de intermodalidad/multimodalidad, así como de eficiencia en la aplicación de los fondos públicos.

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

Una de las prioridades de la Estrategia de Movilidad es dar respuesta a las necesidades de movilidad cotidiana de los ciudadanos mediante modos de transporte sostenibles, desde el punto de vista social, económico y medioambiental. En este marco, los servicios ferroviarios de cercanías y aquellos servicios ferroviarios que atienden a la movilidad cotidiana cobran 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.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

Para ello, se llevará a cabo un Plan de Acción, a partir de cuatro objetivos básicos:

- Puntualidad, fiabilidad e información en tiempo real
- Servicios a disposición de más personas
- Accesibilidad y calidad en el servicio
- Facilidad para la intermodalidad antes y después del viaje

En el diseño del Plan se tendrá en cuenta el equilibrio de servicios y costes en límites razonables de aprovechamiento de recursos públicos globales.

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 de ayudas de estado y una mayor eficiencia en el gasto público asociado al contrato.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 tenga en cuenta los cambios demográficos y contribuya a solucionar las nuevas necesidades de movilidad de los ciudadanos, incluidas las zonas rurales, con un **enfoque integrador** de todas las líneas interurbanas, independientemente de su titularidad (Estado, Comunidades Autónomas).

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 para las diferentes rutas, que garanticen una mayor conectividad entre los distintos puntos del territorio.

Por lo que se refiere a las líneas estatales, se analizarán las en torno a 80 líneas regulares que conectan en este momento 2.618 poblaciones pertenecientes a 1.942 municipios de toda España en diferentes corredores tanto radiales como transversales. El servicio afectado por este análisis atiende a 4.432 paradas y su longitud es de 73.673 kilómetros, con una longitud media de 898,5 kilómetros por concesión. El número total de vehículos adscritos a estas concesiones es de 1.077, 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 en el nuevo mapa concesional de las líneas gestionadas 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 que se pretende 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.



5. EJE 1. LÍNEA DE ACTUACIÓN 5: ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

5.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

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 mejorar 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 **Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada**, alineada con estos Objetivos, tiene en la **accesibilidad universal** uno de sus objetivos esenciales.

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 reducida⁷.

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/CE⁷, 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

⁷ Reglamento (UE) nº 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) nº 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) nº 1177/2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y vías navegables.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

y los elementos pertinentes 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 pasado 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 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha trasladado a la Comisión Europea.

La **normativa española** ha mandado 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 causada por el 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 que soportan las estaciones es igual o inferior a un millón de viajeros anuales y no se trata de las 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 autobuses y servicios 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 establecidas para 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 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.

Situación del transporte ferroviario

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 a día de hoy, 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. 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 costuras 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. En especial, 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.

Por otro lado, desde 2007, Renfe viene prestando el servicio gratuito de atención y asistencia a viajeros con discapacidad o movilidad reducida, denominado **Servicio Renfe Atendo** que, en la actualidad, se presta en 135 estaciones para trenes de Larga y Media Distancia, tanto de Alta Velocidad como Convencional, con cerca de 700.000 asistencias anuales. El Servicio cuenta desde 2010 con la Certificación de calidad del Sistema de Gestión de Accesibilidad Universal según la norma UNE 170001-2, otorgada por AENOR.

En cuanto al **material móvil**, la situación a 31 de diciembre de 2018 era la siguiente: en Cercanías los trenes accesibles suponían el 57%; en Media Distancia, el 54%; en Larga Distancia, el 71% (el material no accesible es altamente obsoleto, estaría pendiente del plan de bajas para alcanzar el 100% de accesibilidad); en Alta Velocidad y Alta Velocidad Media Distancia (AVANT), el 100%; y en Ancho Métrico, el 58%. Renfe tiene en marcha un nuevo Plan de adquisición de material rodante para el conjunto de sus servicios de transporte, que se prevé esté licitado y adjudicado en 2020, en el que tiene especial importancia el Plan de renovación del parque de los servicios OSP, que pretende dotar a Renfe del material más adecuado, **accesible**, tanto adquiriendo nuevos trenes que sustituyan a los que van causando baja por antigüedad, como para atender a los nuevos servicios y las necesidades y oportunidades derivadas de la mejora y modernización de las infraestructuras. 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 confort, seguridad y eficiencia y mejorar la experiencia de los clientes.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

Existe asimismo un Convenio de colaboración entre CERMI y Renfe, en vigor desde 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.

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 la Norma 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 2018, las líneas regulares de autobuses estatales cuentan con una flota total de 1.057 vehículos, de los que 642 disponen de medidas de acceso a personas con movilidad reducida, lo que supone un 60%.

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 estaciones de autobuses donde prestar debidamente estos servicios. En el caso de España, las estaciones designadas habrían sido 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

Mercante, 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 Dirección General de la Marina Mercante.

Situación del sistema portuario

Durante el ejercicio 2018, un total de 36 millones de pasajeros transitaron por los puertos de interés general del Estado, de los cuales 10 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, en este escenario, que las operaciones de servicio al pasaje se prestan dentro de los puertos de interés general asegurando las mejores condiciones de accesibilidad a sus usuarios.

En la actualidad, las estaciones de pasajeros de los puertos cumplen con los requerimientos establecidos en el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, 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 citado Real Decreto 1544/2007 y en el Reglamento (UE) 1177/2010, para lo que se aportarán todas las 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.

Asimismo, desde el año 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.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

Situación de los buques de pasaje y líneas regulares

En lo que se refiere al **control de las 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 Administración General del Estado**, la Dirección General de la Marina Mercante exige y verifica el cumplimiento satisfactorio de la Directiva 2009/45/CE, sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje; del Real Decreto 1907/2000, de 24 de noviembre, 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, de 23 de noviembre, por el que se regula 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) Nº 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 enarboleden 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 Dirección General de la Marina Mercante 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 Dirección General de la Marina Mercante 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 Dirección General de la Marina Mercante 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 Dirección General de la Marina Mercante, de conformidad con el Reglamento (CEE) Nº 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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.**

5.2 MEDIDAS PROPUESTAS

Las medidas propuestas para cumplir este objetivo se formulan a continuación.

MEDIDA 1.5.1: PLAN DIRECTOR DE ACCESIBILIDAD DEL SISTEMA FERROVIARIO

Esta medida consiste en definir e implantar un modelo a corto, medio y largo plazo, para el horizonte 2019-2029, que se desplegará en 3 fases, que establezca el marco para llevar a cabo las actuaciones de mejora de la accesibilidad, garantizando que el sistema en su conjunto es accesible y no representa barreras para las personas con discapacidad y personas con movilidad reducida, considerando el proceso de viaje de una manera global y con independencia de la entidad a la que corresponda la gestión de la infraestructura.

El Plan se elabora conjuntamente a través de un Grupo de Trabajo integrado por profesionales de Adif y Renfe, que cuenta con la colaboración de colectivos afectados. Para su redacción, se toma como punto de partida el Plan Integral de Accesibilidad 2017-2026 de Renfe y las acciones planificadas por Adif. El Plan Director se complementará anualmente con Planes de Acción específicos que recojan las medidas concretas y su correspondiente presupuesto.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

El alcance del Plan Director se desarrollará en 3 Fases:

- FASE 1.- Legal: Estaciones con más de 750 viajeros/día (en media anual) o de capital de provincia. Sistema estación-tren (llegada estación, tránsito, acceso-estancia-descenso del tren, transito, salida de la estación).
- FASE 2.- Despliegue: Desarrollo progresivo en Estaciones de menos de 750 viajeros/día (en media anual), en función de los recursos disponibles, sin perjuicio de que se mejore anticipadamente (actuaciones cruce entre andenes).
- FASE 3.- Continuidad: Ciclo completo del viaje con acciones dirigidas a informar y sensibilizar a la población (canales de comunicación e información previas y posteriores al viaje).

Se cuenta con la colaboración de CERMI como la principal organización en cuanto a la representación de personas con discapacidad.

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. En la actualidad esta aplicación funciona para los núcleos de Cercanías de Madrid y Barcelona.

Esta medida consiste en extender, de forma paulatina, este sistema de información en tiempo real a otros 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 (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 Renfe y las de autobuses, por si fuera posible aprovechar las sinergias para extender el servicio Atendo ya organizado por Renfe.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 INCLUSIVA PARA COLECTIVOS ESPECÍFICOS

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,



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 encuestas de movilidad (Madrid y Barcelona, por ejemplo) ponen de manifiesto que los desplazamientos de las mujeres son 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 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 comodidad y la seguridad en el transporte constituyen dos de los motivos esenciales en la elección del modo de transporte. Es por ello que 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).

En cuanto a los niños, estos son los usuarios más vulnerables de las vías de circulación, debido 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 2018 el índice de envejecimiento en España era ya del 120,49%) es otro factor demográfico relevante a tener en cuenta en las políticas de movilidad.

La correcta planificación de los sistemas de transporte y movilidad son vitales para garantizar a todos los colectivos el acceso en las mismas condiciones de igualdad a las relaciones, bienes y servicios que están a su alcance en la sociedad. Se analizarán las necesidades de movilidad de estos colectivos y se propondrán soluciones específicas para ellos.

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.



6. EJE 1. LÍNEA DE ACTUACIÓN 6: LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS

6.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

6.1.1 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".



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

El **Primer Paquete Ferroviario**, de **2001**, contempla ya una medida tan destacada como 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 sistemas 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.

Unos años más tarde, en 2012 la Unión Europea aprobó la Directiva 2012/34 (actualmente conocida como **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:

- I) 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.
- II) 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.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

Además, esta reforma refuerza la independencia e imparcialidad de los administradores de infraestructuras, garantizándose su separación organizativa de cualquier empresa ferroviaria 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.

6.1.2 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.

Queda 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 inicie el **14 de diciembre de 2020**.

Para la entidad pública empresarial RENFE-Operadora, 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.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

En este marco, todo el sistema institucional se está preparando para este nuevo panorama, con unos administradores de infraestructuras (ADIF y ADIF Alta Velocidad) que ven reforzada su independencia, 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), el regulador en España asume también 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 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 (MITMA) 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 está apostando por que la liberalización del transporte ferroviario de viajeros a partir de diciembre de 2020 sea una experiencia de éxito, consciente de que ello supone una gran oportunidad para optimizar el uso de sus infraestructuras y para 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.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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 y competitividad 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.

6.2 MEDIDAS PROPUESTAS

Las medidas propuestas para conseguir este objetivo se formulan a continuación.

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 el marco de la Unión Europea, en la elaboración de una **normativa 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



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 1: Movilidad para todos

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.

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.