

**Informe
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de
España¹ con motivo de la consulta pública previa del**

**“ANTEPROYECTO DE LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE
Y FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE”**

Noviembre de 2020

1. Introducción

A iniciativa del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), se ha abierto consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte.

La tramitación de este Anteproyecto de Ley obedece a la necesidad de dar respuesta a los retos a los que en materia económica, social, medioambiental y de salud pública se enfrentan el transporte y la movilidad, entendidos como política transversal. Adicionalmente, complementará lo ya dispuesto por las diversas leyes de carácter sectorial que regulan los distintos modos de transporte.

Contribuye también a la implementación de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, en la que se encuentra trabajando actualmente el MITMA, en la medida en que desarrollará las medidas de la Estrategia que requieran de cambios normativos para su implementación.

En este marco, el proyecto normativo tiene por objeto introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear las condiciones que favorezcan una movilidad de personas y mercancías basada en los principios de seguridad,

¹ Este documento recoge la posición de la Cámara de Comercio de España a la consulta pública previa del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte, y se ha conformado a partir de las aportaciones de diferentes empresas y agentes implicados. El documento trata de recoger el mayor consenso posible en sus diferentes observaciones, sin que ello necesariamente implique que sea la opinión unánime de todas y cada una de las empresas y agentes participantes en su elaboración.

sostenibilidad y digitalización, así como establecer los principios aplicables a la financiación del transporte público.

Asimismo, la regulación se plantea desde un enfoque holístico, de diferentes aspectos englobados en el ámbito de la movilidad, de forma que se obtenga un instrumento habilitante para la consecución de los objetivos establecidos por la Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada, en aquellos ámbitos que requieran regulación mediante una disposición normativa con rango de ley.

La interacción conjunta de este enfoque holístico con los retos apuntados, dan como resultado unos ámbitos específicos y diferenciados de políticas públicas, cuya regulación, promoción y defensa constituyen el objeto principal de esta Ley: Fiscalidad del transporte, Financiación del transporte, Otras subvenciones y ayudas al transporte, Planificación y financiación de las infraestructuras de transporte, Regulación para el fomento de la movilidad sostenible, Regulación en materia de sensibilización y formación en movilidad sostenible, Investigación e innovación en transporte y movilidad, Regulación de la logística y distribución urbana de mercancías, Digitalización y automatización del transporte y datos abiertos, Mejora de la competitividad del transporte y otras medidas sectoriales, e Instrumentos para la gobernanza y participación pública de la movilidad.

Asimismo, con este proyecto normativo se pretende dar cumplimiento al mandato establecido en el artículo 99 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible que reza: *“en el ámbito de sus competencias, las Administraciones Públicas promoverán políticas de movilidad sostenible, que respeten la participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas y de las mercancías”*.

2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España considera necesario avanzar en la regulación prevista, cumpliendo el mandato establecido en el artículo 99 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, y en el marco de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, cuya visión es “hacer de la movilidad un derecho, un elemento de cohesión social y de crecimiento económico”, teniendo como horizonte el año 2030. Por ello, considera positivo delimitar los términos del nuevo proyecto regulatorio en tiempo y forma, que dé respuesta a los retos en materia económica, social y medioambiental que enfrentan el transporte y la movilidad, entendidos como política transversal.

Por tanto, la Cámara de Comercio de España apoya los avances para el rápido desarrollo y concreción de un marco regulatorio homogéneo, proporcionado y eficiente, que impulse la innovación y sitúe al ciudadano y al tejido productivo en el centro de las políticas públicas de movilidad, y resulte conforme con la normativa europea y nacional.

Sobre esta base, la Cámara destaca particularmente la trascendencia de la definición desde un enfoque holístico de un modelo de transporte y movilidad sostenible de carácter nacional, que favorezca el aprovechamiento de sinergias, la eliminación de duplicidades, que dote de coherencia y estabilidad al marco de actuación en la materia, y que sea producto de la participación, coordinación y cooperación de los múltiples niveles administrativos y de los diversos agentes implicados. El diálogo con la ciudadanía, las empresas, agentes públicos y privados, en los que recae directamente la movilidad, resulta indispensable para orientar la transformación hacia una movilidad sostenible, que promueva la competitividad y la eficiencia, al tiempo que garantiza el cumplimiento de los objetivos y metas fijados por la Agenda 2030, en un momento marcado por la pandemia y la crisis económica y social derivada.

Para alcanzar los objetivos propuestos, en un momento de transición como el actual y en un contexto de incertidumbre, resulta indispensable el establecimiento de una hoja de ruta que oriente con claridad todo el proceso, que defina los pasos y las pautas a seguir.

Por último, desde la Cámara de Comercio de España se desea trasladar la plena colaboración con las Administraciones Públicas en este proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte, de modo que el mismo beneficie a la ciudadanía y a las empresas de nuestro país.

A tal efecto, a continuación, se presenta una serie de observaciones específicas.

3. Observaciones específicas

Sobre la base de lo expuesto, desde la Cámara de Comercio de España se ha llevado a cabo una revisión de las opciones posibles vinculadas a la nueva normativa, planteándose diversas observaciones y comentarios en los diversos ámbitos del próximo proyecto normativo, con el fin de contribuir a la disposición de un contexto regulatorio eficiente y favorable a la competitividad de nuestro tejido productivo y al interés general.

Respecto a los ámbitos específicos y diferenciados de políticas públicas, cuya regulación, promoción y defensa constituyen el objeto principal de esta ley, cabe señalar las siguientes observaciones:

- **Fiscalidad del transporte**

Este ámbito prioritario tiene el objetivo de llevar a cabo, en el marco del debate existente en la Unión Europea, la revisión de la fiscalidad aplicada a las fuentes de energía y medios de transporte, siguiendo los principios rectores de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética y el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica. Ello con el fin de potenciar la eficiencia energética, el uso de energías renovables y la reducción de emisiones en el transporte.

La Cámara de Comercio de España insta a que toda revisión de la fiscalidad propuesta se acompañe de un amplio y riguroso análisis sobre los objetivos de cualquier reforma, las alternativas existentes y los efectos sobre la actividad productiva y la competitividad de la economía española. Como ejemplo de ello, estudiar y en este sentido corregir/modificar si fuese preciso, el efecto que las diferentes cargas impositivas asumidas por empresas, cooperativas y autónomos podría tener sobre los precios ofertados y, por tanto, sobre la competitividad de los agentes económicos,

más aún en mercados extranjeros. Por mencionar algunas situaciones concretas que podrían ser objeto de revisión:

- El tipo del Impuesto de Sociedades es alto comparado con países del entorno europeo, con muy pocas desgravaciones que incentiven la inversión por parte de las empresas para su desarrollo.
- Revisar el criterio de ayudas fiscales, de modo que el mismo favorezca la inversión en nuevas flotas, instalaciones, planes estratégicos, mejora de productividad..., con el fin de contribuir a la profesionalización del sector, mejorando su atractivo para los inversores potenciales.

Adicionalmente, en este marco, se considera conveniente el establecimiento de las medidas necesarias para que los flujos económicos entre las entidades públicas y privadas con las diferentes Administraciones sean transparentes y trazables.

- **Financiación del transporte**

Desde la Cámara de Comercio de España se valora positivamente la incorporación al ordenamiento jurídico de los preceptos que permitan establecer un sistema de financiación del transporte basado en criterios estables, predecibles y proporcionales, de forma que se logre un funcionamiento correcto de los distintos sistemas y se minimice la incertidumbre en la financiación anual de los costes de funcionamiento.

En lo que respecta al transporte público, desde la Cámara de Comercio se considera fundamental en los desplazamientos urbanos y metropolitanos, ya que es el sistema de transporte con mayor capacidad para desplazar personas. Por tanto, para impulsar su utilización, resulta necesario el desarrollo de nuevas fuentes de financiación, estables y prolongadas en el tiempo, que promuevan una mayor utilización del transporte público, para así conseguir una movilidad más eficiente, sostenible, universal, limpia y accesible en las ciudades.

Asimismo, se sugiere valorar también la consideración en este ámbito de la financiación destinada al transporte de mercancías de larga distancia o por carretera, debido a la debilidad intrínseca del sector vinculada a la deuda empresarial. Ello se debe principalmente a que el sector requiere de grandes inversiones y a su

comportamiento estacional, con ingresos irregulares y períodos de escasa facturación.

A ello debe añadirse el desconocimiento generalizado existente sobre el futuro del sector en lo que respecta al transporte sostenible. Esta circunstancia, sumada a la debilidad financiera, contribuye al envejecimiento de la flota en general.

- **Otras subvenciones y ayudas al transporte**

Este ámbito prioritario tiene el objetivo de desarrollar la regulación necesaria para asegurar la coherencia del sistema de ayudas y subvenciones en materia de movilidad que otorgan las distintas Administraciones públicas, eliminando posibles duplicidades y aumentando su eficacia. Asimismo, los objetivos de las ayudas y subvenciones otorgadas en materia de movilidad deberán estar alineados con los retos actuales de descarbonización de la economía y mejora de la calidad del aire, como impulsar la transferencia modal hacia modos más sostenibles o perseguir el aumento de la eficiencia energética de los proyectos beneficiarios.

En aras de la eficiencia, la Cámara de Comercio valora positivamente el avance en materia de coherencia y eliminación de duplicidades entre diferentes Administraciones públicas. Todo ello, al tiempo que se promueven los objetivos de desarrollo y sostenibilidad a partir de la descarbonización y mejora de la calidad del aire, y la transformación digital del sistema de transporte.

En esta línea, la Cámara de Comercio de España sugiere, como herramienta que reduzca la incertidumbre y permita fijar un calendario, el establecimiento de una hoja de ruta sobre necesidades ambientales a las que debe responder el sector del transporte, acorde a los objetivos del Pacto Verde Europeo, que sirva como referencia para las empresas a la hora de renovar sus flotas, solicitar apoyos o promover ayudas al transporte.

Muchas empresas desconocen la tecnología de vehículo en la que deben invertir cuando planean renovar su flota, y es posible que posterguen esta renovación lo máximo posible. Por ello, resulta también prioritario garantizar que la flota que vaya a ser renovada, hasta la aparición de nuevas tecnologías, pueda ser amortizada hasta el fin de su vida útil. Este hecho debería estar respaldado a través de un marco de

actuación que permita a las empresas tomar decisiones de renovación de sus vehículos con un criterio objetivo y en función de su actividad, que no comprometa su viabilidad futura, y que reduzca el riesgo asociado a la inversión.

Con las condiciones actuales, y aunque se incrementen las subvenciones y ayudas disponibles, invertir en transporte sostenible supone un riesgo empresarial.

Asimismo, desde la Cámara de España se propone la revisión de las condiciones establecidas en algunas subvenciones ya existentes, así como de cara al diseño de nuevos instrumentos de este tipo. Concretamente, tal y como ocurre en subvenciones como el Plan MOVES II, se sugiere revisar la exigencia de solicitar la ayuda únicamente en la comunidad autónoma del domicilio fiscal de la empresa, dado que muchas de las compañías desarrollan sus actividades en todo o en gran parte del territorio nacional.

- **Planificación y financiación de las infraestructuras de transporte: ente público independiente**

El proyecto normativo persigue establecer las bases para garantizar una planificación rigurosa en el ámbito de las infraestructuras de transporte, que aporte certidumbre a los distintos operadores, así como establecer criterios de priorización para las inversiones que acometa la Administración General del Estado, para asegurar que los recursos se destinan a los proyectos que generen mayor valor para la sociedad. Asimismo, se planteará la necesidad de desarrollar un modelo predecible de financiación para la conservación y mantenimiento del importante stock de infraestructuras con el que está dotado nuestro país, todo ello en el marco de la normativa europea, así como de los nuevos instrumentos de gobernanza que se diseñen para el seguimiento de los sistemas de provisión.

La Cámara de Comercio de España considera acertada la propuesta, y en este punto, sugiere valorar la conveniencia de promover un ente público independiente, formado por el sector público y el sector privado, que sea el responsable de la planificación de las infraestructuras del transporte, de manera que se garantice el correcto diseño, análisis, seguimiento, evaluación, priorización y viabilidad de los proyectos, tal y como ya existe en otros países.

Este ente público independiente tendría como objetivo principal mejorar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y sería, adicionalmente, el responsable de buscar nuevas fuentes de financiación, en tanto ésta es una necesidad especialmente relevante en un contexto como el actual de déficit y endeudamiento público crecientes.

Precisamente, en ese sentido, cabe destacar la gran relevancia de la evaluación económica de los proyectos de inversión, tanto antes como después de que se lleven a cabo, como una herramienta imprescindible para la eficiencia y la priorización de proyectos.

- **Planificación y financiación de las infraestructuras de transporte: hacia unas infraestructuras acordes con los objetivos del Pacto Verde Europeo**

En lo que respecta a planificación de las infraestructuras de transporte propiamente dicha, la Cámara de España considera que la misma debería estar orientada hacia la creación de una red de infraestructuras que permitan alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo en sus dos horizontes (2030 y 2050) ya que, actualmente, la red no está adaptada al nuevo contexto en materia de reducción de emisiones.

En este sentido, resulta prioritario el establecimiento de una planificación rigurosa de nuevas infraestructuras orientadas hacia esta adecuación, y su ejecución en tiempo y forma, como por ejemplo la instalación de puntos de recarga rápida de vehículos eléctricos e hidrogenas que, además de facilitar el repostaje o recarga de los vehículos a empresas de transporte y otros usuarios, contribuyan a incrementar la competitividad de las compañías españolas.

También se recomienda apostar de forma efectiva por la intermodalidad, tanto de la alta velocidad con los aeropuertos, como de estaciones de autobús con aeropuertos, puertos y ferrocarril, y de éstos con los polígonos industriales, favoreciendo de esta forma la intermodalidad en el transporte de mercancías pesadas.

- **Planificación y financiación de las infraestructuras de transporte: posibles alternativas de financiación**

Por otra parte, España dispone de la mayor red de vías de alta capacidad y vías de alta velocidad de Europa que requieren importantes fondos para su conservación. Existen desequilibrios territoriales, déficits de mantenimiento, necesidades de mejora y problemas medioambientales crecientes. El modelo actual fomenta la desigualdad dentro del territorio nacional, ya que en algunas CCAA predomina el pago por parte del usuario y en otras, siendo además la gran mayoría, son financiadas por el contribuyente directamente o mediante pagos por disponibilidad o peaje en sombra. No ocurre lo mismo en el resto de los modos de transporte (ferrocarril, aéreo y portuario), en los cuales el usuario sí genera una contribución al sistema a partir del pago de cánones o tasas.

Es por ello que desde la Cámara se sugiere valorar y analizar otras alternativas como fuentes de financiación de las infraestructuras de transporte, como por ejemplo, el “pago por uso” y el “pago por contaminación” en las vías de alta capacidad y en los accesos a las grandes urbes. Con ello se conseguiría:

- Generar recursos económicos necesarios para acometer las inversiones prioritarias en las infraestructuras del transporte, permitiendo, además, la autosuficiencia y el mantenimiento de todas las vías de alta capacidad bajo un marco homogéneo en toda la red.
- Fomentar la instalación de electrolineras y puntos de recarga de combustibles no contaminantes.
- Contribuir al avance en la modernización y la digitalización de las infraestructuras para la transformación digital necesaria para mejorar la competitividad en el transporte.
- Liberar partidas presupuestarias de los Presupuestos Generales del Estado, beneficiando al resto de sectores y áreas de atención presupuestaria.
- Regular la movilidad y moldear el comportamiento del tráfico en el acceso a las ciudades, mejorando los indicadores de sostenibilidad y medioambiente en

consonancia con la mayor concienciación medioambiental de ciudadanos y empresas.

- Aprovechar un potencial de ingresos infrautilizado, ya que los usuarios extranjeros contribuirían también a la financiación de las infraestructuras de transportes.

- **Regulación para el fomento de la movilidad sostenible**

El objetivo establecido en este ámbito está orientado a la introducción de medidas para avanzar en la sostenibilidad del transporte y la movilidad, entendiendo la sostenibilidad desde la triple perspectiva: social, económica y medioambiental, y estableciendo medidas para fomentar una movilidad inclusiva para todos los colectivos y en todo el territorio. Todo ello aplicando el principio de transición justa, para que ningún colectivo, sector productivo o territorio quede atrás.

Habida cuenta de la necesidad actual de una nueva regulación que promueva la movilidad sostenible, desde la Cámara de Comercio de España se valora como oportuna la consideración de este objetivo. En términos generales, la normativa debería proporcionar un marco según el cual los diferentes operadores, privados y públicos, bajo el paraguas de la Administración como titular de los diversos servicios públicos gestionados, puedan ejercer sus actividades empresariales siempre teniendo en cuenta las necesidades sociales, económicas y medioambientales.

Conviene destacar la gran importancia que adquieren en este marco la multimodalidad y la intermodalidad, es decir la utilización óptima y eficiente de los diversos modos de transporte (vehículo privado, transporte público, *car* y moto *sharing*, social *sharing*, patinete, bicicleta...) que intervienen en un mismo desplazamiento o recorrido, basada en un servicio eficaz y funcional que se adapte a las necesidades de los ciudadanos bajo un modelo inclusivo, justo y sostenible.

Entre las medidas específicas que podrían contribuir a promover con éxito la intermodalidad, sería interesante considerar la construcción de nuevos *park&ride*, su regulación y su convivencia con los parkings existentes, con el objetivo de adaptarlos al nuevo sistema de movilidad. Asimismo, cabría considerar medidas orientadas a

promover el uso del vehículo compartido para desplazamientos diarios (a título de ejemplo, la Ley Francesa de Movilidad).

Por último, y en línea con lo establecido por la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, la Cámara de Comercio de España resalta la pertinencia de que el presente Anteproyecto esté alineado con la creación de zonas de bajas emisiones. En este sentido, el proyecto normativo podría proporcionar el marco armonizado a nivel nacional, de modo que el establecimiento de estas zonas se llevara a cabo de manera ordenada y coordinada con todas las Administraciones Públicas y consensuada con los agentes económicos y sociales, estableciendo calendarios de actuación realistas y asumibles, y proporcionando con la debida anticipación la información sobre dichas medidas y su impacto.

- **Regulación para el fomento de la movilidad sostenible: sobre el transporte de mercancías**

Desde la Cámara de España se propone valorar una posible modificación del Reglamento General de Vehículos (en su anexo IX), en el cual que se recogen los límites de masas y dimensiones, para incorporar las 44 toneladas como peso máximo en las actuales configuraciones de tractora y semirremolque de cinco ejes, así como para reconocer los EMS (Sistemas Modulares Europeos) en el transporte convencional de mercancías pesadas.

Este aumento a 44 toneladas de masa máxima autorizada permitiría que el número de operaciones diarias disminuyera, al poder transportar un 10% más de carga por camión. Por tanto, desde una visión global de la fluidez del tráfico que incorpore, además de los núcleos urbanos, la red de carreteras e infraestructuras estatales y los polígonos industriales, esta modificación mejoraría considerablemente el tráfico general.

Por su parte, la utilización de los Megatráiler (EMS60) y Bitrailer (EMS70) en el transporte pesado de mercancías de largo recorrido aumentaría, respecto al tráiler, un 1,5 y 2,0 veces respectivamente la capacidad de carga.

Finalmente, señalar que, en lo que respecta a la perspectiva medioambiental, de forma complementaria al objetivo de reducción de gases de efecto invernadero, con

estas modificaciones se estaría también promoviendo la disminución de la contaminación acústica, al transportar más mercancías con menos vehículos, lo que supone en definitiva un beneficio en términos medioambientales.

- **Regulación en materia de sensibilización y formación en movilidad sostenible**

Este ámbito tiene la finalidad de introducir disposiciones para mejorar la formación en materia de movilidad sostenible, como por ejemplo, promoviendo la creación de nuevas titulaciones que den respuesta a las demandas de profesionales en este campo. También contempla medidas de sensibilización dirigidas a los diferentes agentes y colectivos, y a la ciudadanía en general.

La Cámara de España valora muy positivamente la creación de titulaciones que respondan a las nuevas demandas empresariales, así como el desarrollo de medidas destinadas a sensibilizar e informar a los diferentes colectivos sobre movilidad sostenible. Con ello se conseguiría, al tiempo que se avanza hacia una movilidad más eficiente, sostenible, segura y conectada, contribuir a un funcionamiento más eficiente del mercado laboral, dado que se estaría facilitando el ajuste entre las competencias laborales de la oferta de trabajo y las necesidades de las empresas.

Y en esta misma línea, se sugiere valorar la creación de nuevas titulaciones universitarias centradas en el estudio y análisis de la movilidad, con el objetivo de dar respuesta a las necesidades surgidas en este ámbito y que permitan avanzar en nuevas soluciones hacia una movilidad más moderna.

Del mismo modo, se propone evaluar la necesidad de crear ciclos y cursos formativos para los actuales profesionales, tanto de la Administración como del sector privado, para responder adecuadamente a las necesidades empresariales actuales en materia de movilidad.

En lo que respecta a la formación y sensibilización para concienciar a la ciudadanía en general, se propone el desarrollo de acciones destinadas a informar sobre qué es la movilidad sostenible y qué beneficios supondría para la sociedad. A modo de ejemplo:

- Campañas de sensibilización y charlas informativas con ejemplos de casos reales

- Conducción eficiente
- Uso de nuevas tecnologías
- Uso de nuevos combustibles
- Qué son las descargas silenciosas en horas valle y cómo afectarían al día a día de los ciudadanos y del tráfico en las ciudades.
- Formación de todos los agentes intervinientes en los procesos vinculados a la movilidad sostenible.

- **Investigación e innovación en transporte y movilidad**

En este ámbito se plantea la revisión, actualización e impulso de nueva regulación que permita y facilite la I+D+i en la movilidad.

Como principal reto se identifica el encontrar un triple equilibrio. En primer lugar, se debe proporcionar la necesaria seguridad jurídica, pero sin introducir barreras regulatorias a la innovación; en segundo lugar, la regulación debe permitir la innovación tanto en tecnologías como en modelos de negocio, pero garantizando en todo caso la seguridad, incluyendo las nuevas vertientes de la seguridad en el mundo digital, como son la ciberseguridad y la protección de datos; por último, se deben apoyar innovaciones que mejoren la movilidad aunque puedan resultar disruptivas en algunos ámbitos.

Como instrumentos de impulso de los objetivos mencionados se pretende estudiar la procedencia de implantar un “Sandbox” regulatorio en materia de movilidad o implantar criterios de compra pública innovadora.

El establecimiento de las condiciones apropiadas para permitir y facilitar la I+D+i en la movilidad constituye un reto ineludible y urgente, que indudablemente debe repercutir en el interés general. Por ello, desde la Cámara de Comercio de España se valora positivamente la actualización y el impulso de esta nueva regulación, de modo que establezca el marco de promoción de la I+D+i en movilidad y permita la innovación y la generación de nuevos negocios vinculados al sector, al tiempo que garantiza la transición tecnológica y protege los derechos de los usuarios.

La innovación conlleva oportunidades de mejora, pero a la vez presenta riesgos. En este sentido, la utilización de mecanismos que permitan lograr el balance entre las posibilidades que conlleva la innovación en transporte y movilidad, y el control de riesgos en un entorno regulado, como un “Sandbox”, se consideran pertinentes para experimentar de forma segura con proyectos innovadores que hagan realidad la transformación de la movilidad.

- **Regulación de la logística y distribución urbana de mercancías**

En materia de logística, este ámbito persigue abordar sistemas de eco-incentivos que promuevan la reducción de costes externos del transporte, fomentando el trasvase de las mercancías hacia modos más sostenibles, y promoviendo un mejor desempeño ambiental de los diferentes modos de transporte. Contempla también medidas destinadas a la digitalización de la cadena logística y de suministro como pueden ser la creación de ventanillas únicas digitales.

Asimismo, desde el respeto a las competencias de otras Administraciones en la materia, se pretende contribuir al establecimiento de una visión conjunta necesaria en la distribución urbana de mercancías (DUM), estableciendo criterios que impulsen un sistema común y homogéneo, eliminen barreras administrativas y se alcance la interoperabilidad en un ámbito fundamental de la movilidad como es la distribución de proximidad.

La Cámara de Comercio de España coincide en que la consideración de la logística y distribución urbana de mercancías en la planificación de una estrategia de movilidad sostenible a escala nacional resulta imprescindible para la consecución de los objetivos de la nueva regulación.

Actualmente, nos encontramos ante una situación en la cual muchos municipios no tienen definida la DUM ni un apartado específico que la regule y, en el caso de tenerla, no existe homogeneidad entre municipios al no haber un marco normativo común. En este contexto, la Cámara de España considera pertinente y necesario el establecimiento de una visión conjunta, estableciendo criterios que impulsen un sistema común homogéneo. La armonización de las ordenanzas municipales que involucran la cadena de distribución urbana (parques logísticos, plataformas de

consolidación, áreas DUM...) daría respuesta tanto a las necesidades del transporte urbano de mercancías, como a los nuevos modelos de negocio que puedan surgir, bajo un marco estable de colaboración público-privada que permita coordinar el impulso de nuevas iniciativas. Esta homogeneización permitiría asimismo reducir la incertidumbre de los operadores en el ámbito de la movilidad y mitigar la carga administrativa soportada.

En este marco, desde la Cámara de Comercio de España se sugiere, como punto de partida, el establecimiento de una definición consensuada de DUM. Esta definición es especialmente importante ya que afectará jurídica y normativamente a todos los apartados, leyes u ordenanzas que la regulen. A ello debe añadirse que la definición del concepto DUM resulta indispensable para el establecimiento de un sistema común y homogéneo.

En este contexto, se propone la siguiente definición de DUM: *“La distribución urbana es toda aquella actividad en la que se traslada algún producto, bien o mercancía para una actividad empresarial o para una persona particular independientemente del vehículo o medio que se use”*. Cabe destacar que no hace referencia exclusivamente a los vehículos que hacen uso de las zonas de carga y descarga, sino a todos aquellos implicados en la operación de transporte, carga y descarga, incluyendo a los receptores. Adicionalmente, la distribución urbana debe incluir también la logística inversa, la recogida de productos en actividades empresariales o de personas particulares. Finalmente, mencionar que se deja explícitamente fuera de la definición la recogida de residuos y otros servicios, con legislación específica para su ámbito.

Y en coherencia con el objetivo de impulsar un sistema común y homogéneo, se propone también valorar el establecimiento de criterios uniformes en los siguientes aspectos:

– Masa Máxima Autorizada (MMA) recomendada:

Una MMA innecesariamente baja provoca graves ineficiencias medioambientales y de congestión.

En la actualidad los municipios tienen diferentes limitaciones de MMA, lo cual lógicamente afecta a las empresas vinculadas al sector y a la gestión de las rutas.

En este marco, se sugiere el establecimiento de una MMA estándar para todas las ciudades, que sea lo más amplia posible para calles pavimentadas con mezclas bituminosas, bajo los pertinentes análisis técnicos que garanticen la seguridad. Concretamente, se propone valorar la posibilidad de permitir el uso de vehículos de mayor MMA, incluyendo el tráiler articulado (40 toneladas), siempre que se pueda y no sea un obstáculo para la ciudad, en particular en términos de seguridad.

Todo ello teniendo en cuenta las tramas urbanas de especial complejidad que pueden tener las ciudades (por ejemplo, cascos históricos o zonas peatonales), sobre las que se podría regular de manera específica, según las necesidades. Por ejemplo, para este tipo de zonas, podría estipularse un peso máximo por eje del vehículo y no una masa máxima total. Igualmente, podrían establecerse restricciones de tamaño para asegurar la maniobrabilidad.

En definitiva, debido a las múltiples casuísticas que se pueden encontrar, se propone estudiar estas definiciones específicas, regulando de modo armonizado y en consenso con las empresas del sector.

– Descargas en horas valle²:

La logística en horas valle tiene claros beneficios: descongestiona el tráfico y reduce la contaminación acústica y de gases de efecto invernadero, al tiempo que aumenta la productividad de las operaciones de las empresas.

En este marco, resulta pertinente y deseable el establecimiento de un proceso formal en todos los municipios para la solicitud de descarga en horas valle. En este proceso, sería conveniente que todos los municipios tuvieran los mismos criterios para la concesión de los permisos.

A este respecto, como otro aspecto que podría reducir la carga burocrática e incrementar la eficiencia, tanto para la Administración como para las empresas, se sugiere considerar la posibilidad de que los permisos concedidos en el caso de

² Aquellas horas en las cuales la actividad comercial es menor en las ciudades:

- Diurna: 14:00 a 16:00
- Nocturna: 22:00 a 07:00

rutas recurrentes (rutas que se realizan los mismos días a las mismas horas) no tengan plazo de caducidad, salvo cambios en las mismas. Al tiempo, podrían ser revocados en caso de detectar incidencias y que las mismas no fueran resueltas en tiempo y forma.

– Definición y regulación de Zonas de Bajas Emisiones (ZBE):

Las ZBE deben ser definidas y reguladas a partir de unas recomendaciones marco, de manera que con ello se consiga que haya homogeneidad entre los distintos ámbitos territoriales.

En materia regulatoria, se propone contemplar el establecimiento de un principio de no regresión, es decir, que las autoridades municipales no puedan revertir las medidas adoptadas sin contar con un informe positivo de las Administraciones Estatales o Autonómicas competentes.

Asimismo, se sugiere especificar un plazo mínimo de tiempo desde el establecimiento de una ZBE hasta su implantación, de forma que todos los usuarios afectados tengan tiempo de reacción y adaptación frente a este cambio.

Finalmente, se propone como requisito previo, a la hora de valorar la peatonalización de los centros de las ciudades, el análisis del impacto que la misma tendría sobre la DUM/TUM y cómo afectaría esta nueva situación en la actividad cotidiana. Este análisis debería ser transversal, ya que el cambio potencialmente afectaría a todas las empresas distribuidoras, a los centros de distribución y a los comercios de la zona.

– Zonas de carga y descarga (CyD):

La carga y descarga es uno de los aspectos clave en la distribución urbana de mercancías. Una operación ágil de carga y descarga reduce la contaminación y la ocupación de suelo público.

En la actualidad existe muy poca información rigurosa y veraz acerca del funcionamiento de las zonas de CyD (horas que tienen más demanda, tiempo de uso, tiempo que están completas, etc.), lo que dificulta la proposición de un modelo de CyD basado en la experiencia. Sin embargo, la existencia de criterios

comunes para estas zonas en todos los municipios ayudaría a entender mejor su funcionamiento y generaría menos confusión entre sus usuarios. Entre otras cuestiones, se podría contemplar la posibilidad de incluir vías flexibles con carriles multiusos que funcionen de manera diferente según horarios y necesidades.

En lo que respecta a recursos digitales, se recomienda diseñar y utilizar una única App a nivel nacional, gestionada desde la Administración General del Estado, de modo que cada CCAA/Provincia/Municipio regulen dentro de ella las zonas de CyD que les corresponda. La existencia de una App por cada territorio (CCAA/Provincia/Municipio) resulta difícilmente gestionable para todas aquellas empresas que operan en más de una región del territorio nacional.

En otro plano, en lo que respecta a la logística, la Cámara de España recomienda valorar la conveniencia de promover y regular nuevos espacios logísticos y de espacios en desuso (aparcamientos y locales), así como la adaptación de los mismos a las nuevas necesidades. Ello con la finalidad de reducir los costes externos del sistema del transporte.

En relación con la distribución urbana de mercancías, en los últimos años y más aún debido al auge del comercio electrónico propiciado por la actual crisis sanitaria, se ha producido un incremento del número de pedidos on line, y como resultado el reparto de última milla ha experimentado un crecimiento exponencial, muchas veces poco sostenible, con un elevado porcentaje de entregas fallidas y devoluciones. Esta tendencia ha generado la necesidad de revisar y actualizar la normativa actual, estableciendo un marco regulatorio estable, que proporcione certeza, tanto a las empresas que se dedican al reparto de última milla, como a sus flotas de colaboradores.

En definitiva, para llevar a cabo una transición exitosa hacia modelos de reparto más sostenibles, resulta indispensable el establecimiento de un marco claro y homogéneo a nivel nacional. En la actualidad, la diversidad de regulaciones existentes en los diferentes niveles administrativos dificulta la adopción de medidas consistentes y de largo plazo, al tiempo que supone una barrera regulatoria al crecimiento en la dimensión de las empresas del sector.

- **Digitalización y automatización del transporte y datos abiertos**

En este ámbito se aborda la utilización masiva de datos en aplicaciones de movilidad y la innovación en vehículos y pautas de transporte, desde una perspectiva regulatoria. Por ejemplo, se plantean cuestiones sobre la cesión de determinados datos a los distintos agentes, o las condiciones de acceso a dichos datos, todo ello salvaguardando la privacidad de los usuarios y los datos sensibles para las diferentes estrategias empresariales.

El objetivo buscado es sentar las bases para que el marco regulatorio actúe como incentivador de la investigación e innovación en transporte y movilidad, evitando introducir frenos y cargas a la innovación, al tiempo que se continúa velando por la protección de los derechos de los usuarios en los nuevos desarrollos.

La Cámara de Comercio de España considera positivo avanzar hacia una regulación que promueva y facilite la investigación y la innovación para la digitalización y automatización del transporte y la utilización de datos abiertos, de modo que estos avances tecnológicos, la digitalización de las infraestructuras y el desarrollo de los nuevos servicios contribuyan al incremento de la eficiencia y la sostenibilidad en las ciudades.

En este contexto, se recomienda realizar la integración de todos los desplazamientos y servicios asociados a la movilidad bajo el entorno de movilidad unificado (Maas, por sus siglas en inglés). Maas integra los datos de la infraestructura junto a los de los diversos servicios de movilidad (públicos y privados), idealmente a través de una única aplicación digital, permitiendo así un acceso integral a toda la demanda. Esta nueva interacción entre los usuarios y los servicios, que implica un intercambio masivo de información, debe realizarse bajo entornos regulados y seguros, salvaguardando la privacidad de los usuarios y la confidencialidad de las diferentes estrategias empresariales. Es por ello que se sugiere el establecimiento de un protocolo homogéneo de *datasharing* entre las Administraciones y los operadores de movilidad compartida, que respete el Reglamento de Protección de Datos, y que permita la compartición y el acceso a los datos de una forma sencilla y eficiente para ambas partes. Esto permitiría una mejor planificación del transporte y una mayor seguridad en el tratamiento de la información de los operadores.

De manera complementaria, y en un plano más administrativo, se sugiere el desarrollo de una plataforma gestionada por el MITMA, que facilite el intercambio de documentos electrónicos relativos al transporte, de manera que se unifiquen los criterios de la Administración en cuanto a las tramitaciones de permisos (autorización de recorridos de Megatráiler o Duotráiler, pago de multas, permisos para acceder a cascos urbanos...).

- **Mejora de la competitividad del transporte y otras medidas sectoriales**

El objetivo de este ámbito es contribuir a la mejora de la competitividad del transporte y la logística, lo que puede requerir modificaciones de las normas sectoriales que regulan cada modo de transporte.

Para alcanzar este objetivo, desde la Cámara de España se plantea la necesidad de una regulación integral del sistema de transporte, donde la colaboración público-privada sea clave, debido a las alianzas entre el sector privado y el público que el transporte requiere.

- **Instrumentos para la gobernanza y participación pública de la movilidad**

Atendiendo al carácter transversal de la movilidad y las diferentes Administraciones que ostentan competencias sobre la misma, en este ámbito se aborda la necesidad de establecer una estructura de gobernanza bajo los principios de colaboración, cooperación y coordinación, desde el pleno respeto al reparto competencial, que garantice el seguimiento de los objetivos que se establezcan y promueva la coherencia en las actuaciones llevadas a cabo, con la participación de todos los actores implicados.

La necesaria transformación del modelo de movilidad que se acomete con el presente proyecto normativo, desde una política de inversión, mantenimiento y gestión de infraestructuras del transporte, a una política de inversión, mantenimiento y gestión de la movilidad, debe necesariamente estar acompañada por la modernización de los mecanismos de gobernanza.

Es por ello que la Cámara de Comercio de España considera pertinente y necesario el objetivo que en este ámbito se persigue, el diseño y establecimiento de una

estructura de gobernanza bajo los principios de colaboración, cooperación y coordinación, con la participación de todos los actores implicados, que responda a la existencia de Administraciones multinivel con competencias sobre el transporte, a nivel europeo, nacional, regional y local.

Esta modernización de los mecanismos de gobernanza debe responder al carácter transversal de la movilidad y al reparto de competencias entre las diferentes Administraciones sobre aspectos vinculados a la misma. En este marco, la transformación debe estar basada en la ordenación, la coordinación y la cooperación de los diferentes niveles administrativos y el sector privado, manteniendo en todo momento la transparencia y la trazabilidad de todas las actuaciones y decisiones.

En conclusión, desde la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, se considera conveniente avanzar en el desarrollo y concreción de las disposiciones legales que permitan avanzar hacia las reformas estructurales necesarias para crear las condiciones que favorezcan una movilidad de personas y mercancías basada en los principios de seguridad, sostenibilidad y digitalización, así como establecer los cauces aplicables a la financiación del transporte público.

La Cámara destaca particularmente la trascendencia de la definición desde un enfoque holístico de un modelo de transporte y movilidad sostenible de carácter nacional, que favorezca el aprovechamiento de sinergias, la eliminación de duplicidades, que dote de coherencia y estabilidad al marco de actuación en la materia, y que sea producto de la participación, coordinación y cooperación de los múltiples niveles administrativos y de los diversos agentes público-privados implicados. El diálogo con la ciudadanía, las empresas, agentes públicos y privados, en los que recae directamente la movilidad, resulta indispensable para orientar la transformación hacia una movilidad sostenible, que promueva la competitividad y la eficiencia, al tiempo que garantiza el cumplimiento de los objetivos y metas fijados por la Agenda 2030, en un momento marcado por la pandemia y la crisis económica y social derivada.

Por último, para alcanzar los objetivos propuestos, en un momento de transición como el actual y en un contexto de gran incertidumbre, resulta indispensable el establecimiento de una hoja de ruta que oriente con claridad todo el proceso, que defina los pasos y las pautas a seguir.