



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

IPN/CNMC/036/22

25 de octubre de 2022

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

EXPEDIENTE Nº: IPN/CNMC/036/22

PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D.^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 25 de octubre de 2022

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana sobre el anteproyecto de ley de movilidad sostenible que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 2 de agosto de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuyen el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC y el artículo 11.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

En el ámbito de la Unión Europea (UE), el Pacto Verde Europeo (“European Green Deal”), presentado por la Comisión Europea en diciembre de 2019 como respuesta a los desafíos climáticos y medioambientales, establece la necesidad de acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente para reducir las emisiones y establecer una infraestructura y modelo de movilidad más sostenibles¹. La Estrategia de Movilidad Inteligente y Sostenible Europea, presentada en diciembre de 2020, sienta las bases para la transformación verde y digital en el transporte de la UE y su resistencia a las crisis futuras gracias a un sistema de transportes inteligente, competitivo, seguro, accesible y asequible.

El APL de movilidad sostenible pretende avanzar hacia los objetivos de desarrollo sostenible y digitalización en el ámbito de los transportes. Forma parte de los compromisos adquiridos por España frente a la Comisión Europea en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)².

El APL pretende reorientar la movilidad de los ciudadanos hacia modos de transporte más sostenibles que protejan la salud, reduzcan la contaminación y potencien la cohesión social y territorial. Para ello, persigue avanzar en un sistema integrado de movilidad y transporte, fortalecer los mecanismos de coordinación, cooperación y rendición de cuentas en el diseño y gestión de las infraestructuras, establecer un modelo de participación de la AGE en la financiación del transporte urbano y en territorios afectados por el reto demográfico.

El APL también busca potenciar la intermodalidad y el uso de medios de transporte más sostenibles, como los coches eléctricos, los medios de movilidad compartida o las bicicletas, imponer mayor racionalidad en el mapa concesional de líneas regulares de transporte de viajeros por carretera y favorecer la innovación, la digitalización y la formación en transporte y movilidad a través de los “sandboxes” regulatorios.

En los últimos años, la CNMC ha realizado diversos informes relacionados con el transporte y la movilidad y su sostenibilidad.

En su reciente estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús ([E/CNMC/006/19](#)), la CNMC ha considerado que la mejora de la competencia en

¹ COM/2019/640 final.

² Reforma 2, componente 1. Se prevé su aprobación y entrada en vigor en el último trimestre de 2023. (COM/2019/640 final)

este ámbito podría reforzar su atractivo frente a modos de transporte más contaminantes. El estudio ha detectado numerosas deficiencias en el sistema concesional y ha recomendado una revisión en profundidad, incluyendo la liberalización de las líneas de más de 100 km. y la mejora de los mecanismos de licitación de las concesiones.

En el sector ferroviario, la CNMC elaboró en 2013 y 2019 estudios para favorecer la liberalización efectiva en los ámbitos del transporte de [mercancías](#) y [pasajeros](#), respectivamente. Entre las recomendaciones propuestas, se encuentran varias relativas a la mejora de la interconexión del ferrocarril con otros modos de transporte (puertos, aeropuertos, transporte por carretera).

En el ámbito del vehículo eléctrico, la CNMC valoró en 2021 el anteproyecto de ley de cambio climático y transición energética ([IPN/CNMC/004/20](#)), planteando algunas medidas para favorecer la instalación de puntos de recarga eléctrica.

En materia de movilidad urbana, la CNMC ha planteado [promover la competencia en el sector de taxis y VTCs](#), destacando que estos servicios pueden contribuir a reducir el uso del vehículo privado, y recientemente ha impulsado, en el marco del proyecto [Municipios y competencia](#), un [debate](#) para mejorar la regulación de la movilidad urbana compartida.

2. CONTENIDO

El APL se estructura en un título preliminar y ocho títulos que comprenden un total de 108 artículos, 13 disposiciones adicionales, 8 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria, 11 disposiciones finales y dos anexos.

El **Título Preliminar** define los conceptos que se van a utilizar en la norma, reconoce la movilidad como un derecho colectivo y establece la necesidad de que las administraciones públicas faciliten el ejercicio de este derecho. Se define movilidad sostenible como aquella que se satisface en un tiempo y con un coste razonables, tanto para el usuario como para el conjunto de la sociedad. Las AAPP deberán facilitar el derecho a la movilidad en los términos establecidos en la ley, a través de un sistema de movilidad, definido como un conjunto de infraestructuras, modos de transporte y servicios que faciliten los desplazamientos de las personas y el transporte de las mercancías.

El **Título I** crea y regula el Sistema Nacional de Movilidad Sostenible para facilitar el ejercicio del derecho a la movilidad y que cuenta con diversos instrumentos: la Conferencia Territorial de Movilidad Sostenible; el Consejo Superior de Movilidad Sostenible; el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM) y el

Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), además de una serie de documentos complementarios. Todo el sistema se basa en la cogobernanza³.

El **Título II** recoge medidas para fomentar una movilidad sostenible. Concretamente integra medidas que complementan la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Además de desarrollar diferentes instrumentos de planificación (como el DOMOS, como marco esencial de orientaciones para la planificación sostenible de la movilidad por parte de todas las administraciones públicas), se recogen aspectos inclusivos de la movilidad, incluyendo una jerarquía del sistema de medios de movilidad en el ámbito urbano y actuaciones complementarias en determinadas infraestructuras, edificaciones y otras instalaciones. Destaca la obligación de las empresas de más de 500 empleados de elaborar planes de movilidad sostenible al trabajo.

Además, se crea la *tasa por aprovechamiento especial de las zonas de bajas emisiones* y se modifica el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. Esta habilitación legal permite que los municipios que así lo deseen puedan introducir una tasa por la circulación de vehículos que superen los límites o categorías máximas de libre circulación estipuladas en las zonas de bajas emisiones.

El **Título III** se centra en la planificación y gestión de las infraestructuras y servicios de transporte. Se regula la provisión de servicios de transporte terrestre de viajeros y servicios de movilidad en todo el territorio.

- Las soluciones de movilidad que se implanten en cada territorio deberán ser las más adaptadas a sus necesidades (en especial para las zonas despobladas). Se trata de materializar que el derecho a la movilidad sostenible no debe limitarse al acceso al transporte público ni a una visión centrada en las infraestructuras. Se recoge la posibilidad de usar cualquier figura jurídica prevista en la normativa de contratos para los servicios sostenidos con fondos públicos, así como el posible uso de subvenciones y ayudas públicas.
- Se establecen los principios a los que deben responder las *obligaciones de servicio público* en servicios de transporte de competencia estatal y los contratos de servicio público, como son la proporcionalidad, la eficiencia en

³ Destaca el EDIM que se presenta como una herramienta fundamental que deberá recoger la información actualizada sobre la oferta y la demanda de transportes, entre otras cuestiones. Organismos internacionales como la OCDE insisten en la importancia de mejorar la calidad en la formulación de las políticas públicas a través de la incorporación de datos en la toma de decisiones

el sistema de transportes, la eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público, la intervención temporal en el mercado, la cooperación y corresponsabilidad.

- Además, se establecen reglas específicas para los *servicios de transporte regular de viajeros por carretera de uso general de competencia estatal* que abren la puerta a una mayor racionalización de los servicios de competencia estatal y a la posibilidad de que ciertos tráficó puedan prestarse en régimen de libre competencia. También se fija el plazo (1 año desde la entrada en vigor de la ley) para establecer un nuevo mapa concesional de servicios de transporte regular de viajeros por carretera de competencia estatal, integrado por el conjunto de servicios de competencia estatal, ajustado a los nuevos principios de la ley. Se apuesta por la introducción de requisitos medioambientales en las licitaciones de contratos de concesión.
- Por otro lado, la necesidad de someter los proyectos de infraestructura a una evaluación de su rentabilidad socioeconómica ya se encuentra actualmente recogida en normativa sectorial. No obstante, se contempla un reforzamiento del sistema de evaluación ex post por parte del MITMA y la AIReF.

El **Título IV** regula la financiación estatal del transporte público colectivo urbano de viajeros. Se crea el “Fondo Estatal para el Sostenimiento de la Movilidad” (FESMO-FCPJ) como instrumento para gestionar las subvenciones, y se definen los destinos a los que se pueden dirigir: los costes operativos y proyectos de inversión.

- El nuevo sistema, que entrará en vigor en 2024, sustituye los dos sistemas actuales para contribuir al sostenimiento del transporte público colectivo urbano de viajeros, que siguen criterios y procedimientos diferentes: por una parte, un sistema de subvenciones nominativas aplicables a ámbitos concretos y, por otra parte, un sistema de subvenciones por concurrencia competitiva para el resto de los ámbitos locales.
- La nueva regulación crea un sistema homogéneo y objetivo para todo el territorio, pero teniendo en cuenta las condiciones objetivas que puedan tener relevancia para la prestación del servicio en cada caso concreto, así como las condiciones económicas de la entidad local titular del servicio.

El **Título V** se centra en la innovación, digitalización y formación en transporte y movilidad, destacando las bases para desarrollar “*sandboxes*” (o bancos de pruebas) innovadores. Su objetivo es que del resultado de los proyectos que se prueben en el espacio controlado de pruebas se obtenga una propuesta

normativa conjunta entre el promotor de la prueba y las administraciones involucradas en su desarrollo y control que garantice que la regulación incorpore la visión práctica de los operadores del mercado.

- Se regula todo el proceso para la participación de un proyecto en el espacio controlado de pruebas, desde la solicitud, sus requisitos, sujetos intervinientes y condiciones de participación, hasta el resultado y finalización de dicha participación. Además, se produce la incorporación de los vehículos automatizados al sistema de transportes.
- Otro aspecto importante se refiere a la *digitalización y la promoción de los datos abiertos en materia de transportes y movilidad*. Es de especial relevancia el Punto de Acceso Nacional Español de Transporte Multimodal, pues persigue poner a disposición de terceros los datos en soporte digital de la oferta de transporte y de los servicios de movilidad de viajeros, así como de las infraestructuras al servicio de ésta, con el consiguiente potencial para el desarrollo de aplicaciones en este ámbito.

El **Título VI** regula el transporte de mercancías y logística. Contiene también una serie de artículos que se refieren a los nodos logísticos (que son puntos de intercambio de mercancías donde se realizan actividades que aportan valor añadido a la cadena de transporte, tales como la manipulación, el procesamiento y, en su caso, el almacenamiento de la mercancía), designándose aquellos que deban ser calificados como nodos logísticos de importancia estratégica.

Plantea la internalización de los costes externos del transporte por carretera bajo los principios de “cobro por usuario pagador” y “quien contamina paga” señalando que este sistema de financiación solo sería viable si se logra un amplio consenso social y político.

El **Título VII** regula la participación pública y transparencia. Se impone la necesidad de mantener actualizada una página web en el dominio del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana que contenga toda la información prevista en esta ley y que se difunda el material divulgativo. Además, se obliga a la Administración a elaborar un informe de actividad periódico en materia de políticas públicas de movilidad y transporte.

El **Título VIII** establece el régimen sancionador, con sanciones leves y graves y cuantías máximas de 6.000 euros. Se ha configurado bajo el principio de intervención mínima: solo incluye aquellas conductas que puedan perjudicar al Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y prevé sanciones de cuantía no excesivamente elevada.

Se recogen también 13 disposiciones adicionales, 8 transitorias, 1 derogatoria, 11 finales y 2 anexos⁴.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

La competencia en los mercados mejora la eficiencia de las actividades económicas y, en el ámbito objeto de este informe, la movilidad sostenible, es, sin duda, un instrumento básico que, junto con la digitalización en la que nos encontramos inmersos, contribuirá a hacer un uso más eficiente de los medios de transporte y, por tanto, a la mejora del medio ambiente. Como ha puesto de manifiesto la CNMC en su [contribución](#) a la consulta pública de la Comisión Europea sobre el Pacto Verde Europeo, y, más recientemente, en sus [Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva](#), en un entorno de competencia, las empresas tienen mayores incentivos y

⁴ D. A. 1ª El Consejo Asesor del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. D. A. 2ª Conferencia Sectorial de Infraestructuras de Transporte Terrestre. D. A. 3ª Integración del Consejo Nacional de Transporte Terrestre en el Consejo Superior de Movilidad Sostenible. D. A. 4ª Aprobación del DOMOS. D. A. 5ª Sendas indicativas. D. A. 6ª Plan Estratégico para la sostenibilidad del Transporte Aéreo. D. A. 7ª Zonas de bajas emisiones. D. A. 8ª Respuesta ante episodios de alta contaminación. D. A. 9ª Estrategia o Plan nacional de impulso al uso de la bicicleta. D. A. 10ª Información para el repostaje y la recarga eléctrica de vehículos. D. A. 11ª Evaluación ex post de los principales corredores puestos en servicio y actuaciones desarrolladas mediante el sistema concesional. D. A. 12ª Transporte ferroviario de mercancías. D. A. 13ª Mecanismo de financiación para asegurar el mantenimiento de la Red de Carreteras del Estado y mejorar la internalización de costes externos del transporte por carretera. Además, la D.T. 1ª Negociación de las medidas para promover la elaboración de planes de movilidad sostenible al trabajo. D. T. 2ª Adaptación al nuevo mapa concesional de competencia estatal. D.T. 3ª Instrumentos de mejora de la calidad del gasto en la financiación de las obligaciones de servicio público ferroviarias. D. T. 4ª Metodologías de evaluación. D. T. 5ª Evaluación de actuaciones financiadas por el Mecanismo de recuperación y resiliencia. D. T. 6ª Actuaciones en curso y actuaciones incluidas en convenios suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. D. T. 7ª Puesta en funcionamiento del FESMO-FCPJ. D. T. 8ª Digitalización del documento de control administrativo exigible para la realización de transporte público de mercancías por carretera y hoja de ruta exigible para la realización de transporte público de viajeros por carretera. También se recoge una Disposición derogatoria única y estas Disposiciones finales: D.F. 1ª Modificación del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. D.F. 2ª Modificación del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. D. F. 3ª Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. D.F. 4ª Modificación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. D.F. 5ª Modificación de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. D.F. 6ª Modificación de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. D.F. 7ª Modificación de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea. D.F. 8ª Título competencial. D.F. 9ª Desarrollo reglamentario. D. F. 10ª Comienzo en la utilización del procedimiento de financiación del transporte público colectivo urbano de viajeros. D. F. 11ª Entrada en vigor. Y estos dos ANEXOS: ANEXO I - Provisión de datos de transporte y movilidad y ANEXO II - Actuaciones e importes incluidos en la planificación de infraestructuras de transporte viarias y ferroviarias de competencia estatal.

oportunidades para ser más verdes y más digitales para atraer a los consumidores y para mejorar su propia competitividad.

En el ámbito de los transportes y la movilidad, la CNMC ha identificado en numerosas situaciones que la competencia y la mejora de la regulación son una herramienta fundamental para favorecer la consecución de los objetivos medioambientales y la digitalización de los servicios de transportes y la movilidad de los ciudadanos.

Desde la óptica de la movilidad de las personas, la competencia y la buena regulación mejoran el **atractivo de las alternativas al vehículo privado**. En primer lugar, la competencia en los transportes colectivos (autobús, ferroviario), en el taxi y VTC y en los vehículos compartidos (patinetes, bicicletas, motocicletas y coches eléctricos) impulsa su **abaratamiento** y la mejora de su **calidad**. En segundo lugar, genera fuertes incentivos a la **digitalización** de los servicios de transporte, favoreciendo la movilidad conectada y digital y promoviendo mejoras de su eficiencia (por ejemplo, reduciendo los tiempos de espera). En tercer lugar, la mayor eficiencia y atractivo de los transportes colectivos, los servicios de taxi y VTC promueven la **intermodalidad**, no solo al generar sinergias entre estos servicios (por ejemplo, la mayor oferta de patinetes y bicicletas favorece el uso del transporte colectivo al mejorar la movilidad en la “última milla”), sino también al incentivar a los operadores a promover la integración y la intermodalidad con otros modos de transporte (por ejemplo, operadores que buscan mejorar su competitividad ofreciendo billetes combinados de autobús y tren).

Desde la óptica del transporte de mercancías, la competencia y la buena regulación **reducen el impacto medioambiental** de los transportes y promueven el uso de **alternativas menos contaminantes**. Por un lado, la competencia supone un fuerte incentivo para que los operadores **digitalicen** sus servicios de transporte y logística, favoreciendo ganancias de eficiencia y productividad y reduciendo los desplazamientos en vacío. Por otro, la competencia y la buena regulación impulsan la competitividad del **transporte ferroviario y marítimo** de mercancías, que pueden resultar más eficientes desde el punto de vista medioambiental que el transporte por carretera para determinados trayectos.

Finalmente, la competencia y la buena regulación favorecen el desarrollo de vehículos menos contaminantes al mejorar la **oferta de vehículos eléctricos** y generar incentivos para el desarrollo de redes de **puntos de recarga** más extensas y con mejores prestaciones.

Frente a estas ventajas, la CNMC ha constatado la existencia de importantes barreras para el desarrollo de una competencia efectiva en el sector de los

transportes en España, con diferente intensidad según las modalidades de transporte.

Una parte importante de estas barreras se deben a la propia naturaleza de las actividades económicas del sector de los transportes, donde existen situaciones de monopolio natural en las infraestructuras, importantes economías de escala, asimetrías informativas y externalidades medioambientales y de otro tipo. A ello se unen otras consideraciones más allá de la eficiencia, como la necesidad de promover la cohesión territorial y promover hábitos de vida saludables. Una intervención pública eficiente – ajustada a los principios de necesidad y proporcionalidad – puede contribuir a resolver las consecuencias negativas de estas situaciones al tiempo que se promueve la competencia donde esta siga siendo posible.

En cambio, una intervención pública no eficiente puede no resolver eficazmente los fallos de mercado o generar obstáculos no justificados a la competencia.

En este contexto, el APL de movilidad sostenible constituye una oportunidad excelente para revisar y mejorar la eficacia de la intervención regulatoria en el sector del transporte y la movilidad, promoviendo la consecución de objetivos de sostenibilidad medioambiental, digitalización y salud pública no solo a través de medidas de intervención directa sobre estos objetivos, sino, también, a través del impulso a la competencia en el sector, que coadyuva al logro de los objetivos anteriores.

Para ello, es imprescindible revisar la regulación para reducir obstáculos innecesarios o desproporcionados para el acceso y ejercicio de las actividades de transporte, reforzar las consideraciones de competencia en la promoción y gestión de las infraestructuras y en la financiación pública de los servicios y solucionar de modo eficiente los “cuellos de botella” estructurales para el desarrollo de la competencia, como el acceso a los datos.

La CNMC ha identificado posibilidades de mejora de la regulación en el [transporte en autobús](#), el [sector ferroviario](#), el [sector del transporte marítimo](#), el [transporte de mercancías por carretera](#), el [transporte aéreo](#), el [sector taxi-VTC](#), la [movilidad urbana a través de vehículos compartidos](#), el [vehículo eléctrico](#) y los [puntos de recarga](#). Se anima a las autoridades públicas a tener en cuenta todas las recomendaciones efectuadas en estos ámbitos.

Asimismo, la CNMC ha elaborado recientemente unas [Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva](#). En la medida en que el APL incluye actuaciones en los tres ámbitos que este documento aborda (regulación,

contratación pública y ayudas públicas), se sugiere su toma en consideración en su conjunto.

Más allá de estas consideraciones, se advierte que el APL es especialmente ambiguo en una serie de elementos. No en vano, la propia exposición de motivos reconoce que *“buena parte del contenido de esta ley tiene carácter puramente principal o programático”* justificándolo en las competencias de las diferentes Administraciones Públicas implicadas.

En otras ocasiones, es sustancialmente impreciso. Por ejemplo, cuando la Disposición adicional 13ª prevé que el Gobierno presente un estudio sobre alternativas que permitan garantizar, al menos en parte, los fondos para un adecuado mantenimiento de la Red de Carreteras e indica que las *“medidas que puedan implantarse como consecuencia del estudio presentado estarán siempre amparadas en un amplio consenso social y político y se ajustarán a las circunstancias económicas concurrentes”*⁵. Otro ejemplo podría referirse al criterio de ocupación del espacio público, como elemento determinante para establecer una jerarquía de medios de movilidad⁶. Pero también cabe reseñar una razón adicional, y es que numerosas cuestiones de especial relevancia se remiten a un desarrollo reglamentario futuro.

De este modo, numerosas cuestiones que afectan al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos se dejan abiertas en el APL. Sin ánimo de exhaustividad, algunos ejemplos de lo anterior podrían ser el espacio de datos integrados de movilidad (artículo 13 sobre disponibilidad de datos y 51.4 sobre publicación de los mismos), el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS), en cuanto condicionará la política de ayudas de Estado sobre este ámbito (artículo 15), las condiciones que deberán cumplir las propuestas de

⁵ A este respecto, por las implicaciones de esta decisión en el transporte de mercancías, puede consultarse el análisis realizado en el [Informe de la CNMC sobre los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril \(2017\)](#). El Informe destacaba la *“asimetría en el tratamiento de los costes de las infraestructuras entre el ferrocarril y la carretera, que obliga a que los cánones cubran los costes directos, podrían hacer que este modo de transporte no fuera competitivo frente a la carretera en el rango de distancias considerado”*. En el mismo sentido, en relación con la internalización de los costes externos, este mismo Informe señalaba que, *“de acuerdo con estimaciones de la Comisión Europea, el ferrocarril en España cubre un nivel de costes sociales similar al de otros países de la UE, pero el transporte por carretera solo cubre una pequeña parte, e inferior a otros países de nuestro entorno. En un escenario en el que ambos modos de transporte internalizasen todos sus costes externos, las estimaciones realizadas señalan que el ferrocarril experimentaría una ganancia drástica de competitividad frente a la carretera en el transporte de mercancías, lo que permitiría adelantar de forma notable el punto de mayor eficiencia en costes respecto a la carretera”*.

⁶ Véase a este respecto el artículo 28 del APL: *“Con el fin de dar cumplimiento a los principios rectores de la movilidad y atendiendo a los efectos sobre el medioambiente y la salud, en el ámbito urbano las administraciones públicas velarán por incentivar y promover los medios y modos de movilidad más sostenibles y saludables en los entornos urbanos y metropolitanos, así como los que reduzcan la ocupación del espacio público [...]”*

establecimiento de obligaciones de servicio público (art. 45.3), la prestación de servicios de transporte público regular de viajeros por carretera en régimen de libre competencia (artículo 49), la puesta en marcha de los espacios controlados de pruebas (artículo 62 y ss.), las bases reguladoras de las subvenciones para proyectos de inversión para la mejora de la movilidad urbana (artículo 61) o la estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de las infraestructuras ferroviarias (DF 6ª).

Teniendo en cuenta las funciones previstas en el artículo 5 de la Ley 3/2013 de creación de la CNMC, se recuerda el papel consultivo de esta institución de cara a contemplar su participación en el proceso de elaboración de las iniciativas normativas de desarrollo del APL.

A continuación, se desarrollan las observaciones particulares sobre el articulado.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1 *Inclusión de los principios de promoción de la competencia y de neutralidad competitiva (Artículo 5)*

El artículo 5 recoge los principios rectores del sistema de movilidad sostenible que deben guiar la acción de las administraciones públicas⁷.

Sin embargo, no se incluye entre estos principios el de competencia. Como se ha explicado en el apartado de observaciones generales, la competencia es una herramienta fundamental para apoyar la transición ecológica, al incentivar comportamientos y estrategias verdes por parte de las empresas y favorecer la sustitución de las alternativas de transporte más contaminantes por modos más eficientes, por el transporte colectivo y compartido y los vehículos eléctricos, entre otros.

Además del principio de competencia, el principio de neutralidad competitiva (tampoco recogido en el artículo 5) implica evitar que la intervención pública derive en privilegios, ventajas o beneficios injustificados para unas empresas frente a otras. La OCDE ha adoptado en 2021 una [Recomendación sobre neutralidad competitiva](#) (a la que el Reino de España es uno de los países adheridos), en la que se advierte de que

⁷ Seguridad de las personas y del sistema de movilidad en su conjunto; cohesión social y territorial; sostenibilidad ambiental, social y económica; servicio al desarrollo económico sostenible; digitalización, accesibilidad universal; resiliencia del sistema de transportes; cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España; transparencia, sensibilización y participación ciudadana; fomento de la ciudad de proximidad.

“Creating a level playing field is essential for countries to reap the benefits of competition, such as lower prices, better quality and higher economic growth. It helps ensure that the most efficient enterprises thrive in both domestic and international markets. If the state grants artificial advantages to certain enterprises, though, it might create or diminish a comparative advantage, hence distorting competition in domestic and international markets”⁸

Un principio derivado del anterior es el de la neutralidad tecnológica, de fuerte raigambre en la normativa de telecomunicaciones. A este respecto, resulta crucial que el tratamiento de los operadores responda a las externalidades que generan, sin discriminar por tecnologías a no ser que dicha discriminación sea necesaria para la protección de un interés público debidamente acreditado y sea necesaria y proporcionada para el logro de los fines perseguidos. Este principio se debería aplicar a las medidas incluidas en el APL y en general a cualquier medida regulatoria o fiscal que se derive de esta norma.

Por todo ello, **se recomienda añadir entre los principios rectores del artículo 5 los de competencia efectiva y neutralidad competitiva y tecnológica.**

3.2.2 Principios orientadores de la fijación de obligaciones y contratos de servicio público (artículos 43 a 45)

Las OSP se definen en el artículo 43 como las exigencias determinadas por la administración a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin percibir a cambio una compensación.

En el artículo 44, se recogen los principios a los que deben responder tanto la fijación de obligaciones de servicio público (OSP) como de contratos de servicio público (CSP). Entre ellos, se encuentran los de proporcionalidad; eficiencia y sostenibilidad en el sistema de transportes; eficacia y eficiencia en el gasto público; cohesión social y territorial; transparencia, objetividad y no discriminación; cooperación y corresponsabilidad entre administraciones

⁸ *Crear un campo de juego equilibrado es esencial para que los países alcancen los beneficios de la competencia, como precios más bajos, mejor calidad y mayor crecimiento económico. Ayuda a que las empresas más eficientes sean exitosas en los mercados nacionales e internacionales. Si el Estado proporciona ventajas artificiales a algunas empresas, en cambio, podría crear o reducir las ventajas comparativas, distorsionando la competencia en los mercados domésticos e internacionales (traducción libre).*

públicas; intervención temporal y, por último, rendición de cuentas y responsabilidad.

Además, en los artículos 45 a 47 se regula el procedimiento para el establecimiento de Obligaciones de Servicio Público en transportes de competencia estatal.

A este respecto, cabe realizar estas consideraciones:

En primer lugar, el artículo 44 recoge principios orientadores de las dos formas de intervención en los mercados (OSP y CSP), pero no establece una preferencia entre uno y otro.

Las OSP otorgan, en principio, un mayor margen a la existencia de competencia que las CSP, aunque ambas formas interfieren en la competencia en los mercados.

Por un lado, debe recordarse que, aunque los Estados miembros de la UE tienen un amplio margen discrecional en la definición de la necesidad de servicio público y en el alcance de dicho servicio, el establecimiento de OSP o CPS requiere acreditar la insuficiencia o ausencia de iniciativa privada. Así lo ha recordado también la jurisprudencia europea⁹.

Por otro lado, al objeto de minimizar el impacto de la intervención pública sobre la competencia, la jurisprudencia europea establece también una preferencia entre las dos posibles formas de intervención: se debe agotar en primer lugar la intervención mediante la imposición de OSP y solo después acudir a un CSP¹⁰.

⁹ Por ejemplo, en la [Sentencia de 1 de marzo de 2017](#) del STJUE (asunto SNCM en la ruta Marsella-Córcega, Caso T-454/13) se señala que los Estados no están dispensados de demostrar el cumplimiento del requisito de constatar la existencia de una falta de iniciativa privada, sino que constituye un requisito previo a la calificación de una actividad como SIEG y, por lo tanto, que la condición relativa a la insuficiencia o ausencia de iniciativa privada es inherente al primero de los criterios Altmark (Sentencia de 24 de julio de 2003) y requiere un examen detallado (apartado 108). Y añade que las necesidades de servicio público deben demostrarse por los Estados y que pueden valorarse fácilmente, entre otros medios, a través de estudios de mercado, consultas públicas o convocatorias de proyectos (apartado 135).

¹⁰ Así viene siendo interpretado por la Jurisprudencia (STJUE de 2017, SNMC contra Comisión [Caso T-454/13](#)): “[...] es preciso que las autoridades nacionales adopten preferentemente el enfoque que menos perjudique las libertades esenciales para el buen funcionamiento del mercado interior. (...), la imposición de OSP aplicables a todos los transportistas que deseen prestar sus servicios en un determinado enlace, sin que necesariamente se conceda una compensación económica (véase el artículo 4, apartado 2, del Reglamento sobre cabotaje marítimo) conlleva restricciones menos importantes de la libre prestación de servicios que la concesión de una compensación económica a un determinado transportista o a un número limitado de transportistas en el marco de una DSP” (apartado 134). Entiéndase DSP (Delegación de Servicio Público) como CSP ya que se licitaba. Por otro lado, en la Decisión de la CE [Asunto SA.48120 SGEI – Compensation for scheduled coastal maritime public transport on the route No 409: Preko – Ošljak – Zadar](#), las autoridades croatas tuvieron que demostrar que con unas simples OSP no era suficiente para conseguir satisfacer las necesidades identificadas.

Ello sin perjuicio de que, en determinadas circunstancias y para ciertos mercados, ambos puedan emplearse al mismo tiempo.

Se recomienda, por tanto, adoptar este mismo enfoque en el APL, de forma que, en el artículo 44, se **añada el principio de necesidad** a la lista de principios orientadores de las OSP y CSP y se **recoja el carácter preferente con carácter general de la intervención a través de OSP frente a los CSP**.

En segundo lugar, el APL se centra exclusivamente en el procedimiento para establecer las OSP, sin establecerlo para las CSP, figura que, además, no se define en el APL¹¹. Se recomienda que el APL contenga una definición del CSP y que se establezca el procedimiento **para utilizar los CSP, de modo análogo a como se hace con las OSP**.

En tercer lugar, **sería aconsejable reforzar algunos aspectos relativos al procedimiento para el establecimiento de OSP**. Por una parte, cuando el artículo 45 letra a) indica que se debe producir la *“descripción de la propuesta y justificación de que los mismos objetivos de movilidad sostenible no pueden alcanzarse de manera más eficiente por otros modos de transporte”* se sugiere añadir también *“o por otros modos de intervención”*. Por otra parte, al exigir en la letra e) una *“memoria sobre el cumplimiento de las condiciones definidas por el Acuerdo del Consejo de Ministros a que se refiere el punto 3 de este artículo para el caso de obligaciones de servicio público objeto de compensación económica por la administración”*, se sugiere que esa memoria pueda predicarse igualmente en el caso de que no haya compensación económica.

En cuarto lugar, el artículo 47.5 del APL precisa que *“en los casos en los que dejen de cumplirse las condiciones que motivaron la declaración de las obligaciones de servicio público, el Consejo de Ministros podrá declarar su extinción, una vez finalizada la vigencia del contrato correspondiente”*. **Se recomienda que esta opción no sea potestativa, sino imperativa**. En caso de que dejen de cumplirse las condiciones que justificaron en su momento la fijación de OSP (y, por extensión, los CSP), los principios de buena regulación imponen que se revise la normativa para no imponer obstáculos a la competencia en los mercados.

¹¹ A efectos meramente informativos, conforme a la normativa de la UE de transporte marítimo, contrato de servicio público es el existente entre las autoridades competentes de un Estado y un armador comunitario a fin de ofrecer al público servicios de transporte suficientes. Podrá comprender en particular: 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.

En conclusión, se recomienda incluir el principio de necesidad entre los orientadores para el establecimiento de OSP y CSP, así como un orden de prelación a priori de OSP frente a CSP, regular el procedimiento general para el establecimiento de CSP y hacer imperativa la eliminación de las OSP (y por extensión, de las CSP) en el momento en que dejen de estar justificadas.

3.2.3 Acceso a datos y difusión de la información (artículos 13.6, 79.3, 85-92 y Anexo I)

Diferentes preceptos del APL se refieren a la digitalización y la promoción de los datos abiertos en materia de transportes y movilidad, estableciendo obligaciones de suministro al MITMA de datos sobre los servicios de transporte y las infraestructuras.

El artículo 13.6 del APL crea el Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM) como instrumento digital del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible bajo la dirección del MITMA, en coordinación con la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

Con él, se trata de garantizar la disponibilidad para todas las administraciones y, en las condiciones que se establezca reglamentariamente, para toda la ciudadanía, mediante datos abiertos, de la información relativa a la movilidad, generada a partir de los datos proporcionados por las administraciones públicas, los operadores de transporte y los gestores de infraestructura, entre otros. Dichos datos deberán seguir las especificaciones técnicas indicadas desde la Oficina del Dato, integrada dentro de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

Por su parte, los artículos 85 a 92 regulan lo relativo a la digitalización y los datos abiertos, indicando que los participantes en la provisión de servicios de transporte de viajeros y de movilidad en cualquier parte del territorio nacional (tales como operadores de transporte de viajeros, autoridades de transporte y proveedores de servicios de movilidad) **garantizarán la disponibilidad de los datos sobre servicios de transporte y movilidad definidos en el anexo I de la ley que se encuentren en soporte digital, de forma gratuita, no discriminatoria y actualizada**. La provisión de los datos se llevará a cabo en **modo estandarizado, accesible e interoperable**, con las características y mediante el sistema de acceso definido en el citado anexo I, que podrá ser actualizado por Resolución de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

La digitalización y las nuevas tecnologías han permitido innovaciones en el ámbito del transporte como la movilidad compartida, los planificadores de ruta o

los sistemas de validación de billetes o pago por móvil. El máximo exponente de esta evolución es la denominada “movilidad como servicio” (MaaS), que permitirá al usuario planificar rutas con información completa y en tiempo real, accesible desde terminales móviles, proporcionando soluciones de transporte puerta a puerta, incluyendo billetes integrados para todos los modos de transporte y soluciones de pago.

Estas soluciones reducen los costes de información de los usuarios sobre las alternativas de transporte disponibles, sus precios y tiempos de desplazamiento, y aportan valor añadido, combinando de forma sencilla los diferentes modos, por lo que tienen el potencial de fomentar el uso de los modos de transporte públicos y compartidos, más sostenibles.

El acceso a los datos supone un insumo esencial para poder prestar servicios de transporte y movilidad de forma competitiva. La imposibilidad o limitación de acceso a los mismos supondrá una barrera de entrada de enorme relevancia dada la creciente digitalización de los servicios de transporte y movilidad. Por ello, favorecer el acceso a los datos de forma objetiva y no discriminatoria puede ser fundamental para el desarrollo de la movilidad como servicio (MaaS) y para favorecer una dinámica competitiva que posibilite mejoras en términos de innovación, calidad o precio y la aparición de nuevos entrantes.

Frente a ello, **el acceso a datos también puede tener efectos negativos sobre la competencia.** Por un lado, obligar a proporcionar datos a competidores en unas condiciones que no reconozcan suficientemente la inversión y la innovación puede desincentivarlas. Por otro, el acceso a datos comercialmente sensibles puede poner en riesgo el funcionamiento competitivo del mercado, como reconoce la MAIN. Además de que las obligaciones de remisión de información a las administraciones públicas no pueden amparar intercambios de información comercialmente sensible entre los propios operadores, pues ello podría dar lugar a la incoación de procedimientos sancionadores desde la óptica del derecho de la competencia por la existencia de conductas anticompetitivas de los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de defensa de la competencia y en los artículos 101 y 102 del TFUE.

Por todo ello, es fundamental que las políticas de acceso a los datos se diseñen adecuadamente para **impulsar la competencia sin distorsionar los incentivos de los operadores.**

Sobre la base de estas reflexiones previas, se formulan diversas consideraciones sobre el texto propuesto:

En primer lugar, se recomienda **minimizar los cambios en la regulación del acceso a datos, al objeto de procurar un marco estable y predecible** para

que los operadores planifiquen sus estrategias y realicen sus inversiones. En el ámbito de la UE, se prevé la revisión de la normativa reguladora del acceso a datos¹². El Plan de acción de la Comisión Europea de diciembre de 2021 concreta que algunas de estas revisiones deberían estar finalizadas en 2022¹³. El APL, en sus artículos 85 y siguientes y en su Anexo I, incorpora algunas previsiones (no todas) del Reglamento 2017/1926, que, por su propia naturaleza, son de aplicación directa en todos los Estados miembros por lo que no necesita transposición. Por ello, debería valorarse la pertinencia de reproducir un reglamento europeo que ya es directamente aplicable y que, además, será revisado próximamente por la Comisión Europea.

En segundo lugar, **es conveniente establecer mayores exigencias de remisión de datos para los operadores que ostenten mayor grado de poder de mercado y, en particular, aquellos que estén sujetos a OSP o vinculados por un CSP.**

En estas situaciones, los problemas de información asimétrica y poder de mercado a favor de los operadores incumbentes son más agudos, y ello requiere que las soluciones de acceso a datos para procurar competencia, en la medida en que esta sea posible, sean más eficaces¹⁴. La información que reporte el operador que presta el servicio (sobre todo si lo presta en exclusiva) será fundamental para permitir la comercialización de billetes combinados que integren los servicios de transporte sujetos a OSP o CSP, para mitigar las ventajas informacionales del operador incumbente en una eventual licitación, y para facilitar la evaluación ex post de las OSP establecidas, por parte de terceros independientes. En cambio, las desventajas de facilitar el acceso a datos no son tan intensas, por la situación previa de competencia más reducida.

¹² La [Directiva 2010/40/UE](#) por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte, establece como Acción Prioritaria el suministro de servicios de información sobre desplazamientos multimodales en toda la Unión. Adicionalmente, el [Reglamento Delegado 2017/1926](#), que desarrolla la mencionada Directiva, establece las especificaciones necesarias a fin de garantizar la exactitud y disponibilidad transfronteriza para los usuarios de los Sistemas de Transporte Inteligente de los servicios de información sobre desplazamientos multimodales en toda la UE. Este Reglamento crea un punto de acceso común en cada Estado miembro (*National Access Point*, NAP), que constituye el punto único de acceso nacional a los datos sobre servicios y tráfico de los diferentes modos de transporte. Asimismo, establece una serie de requisitos de obligado cumplimiento por parte de las autoridades de transporte, los operadores de transporte, los gestores de infraestructuras o los proveedores de servicios de transporte a la demanda.

¹³ https://transport.ec.europa.eu/document/download/0da33409-1d20-4221-bf46-66844239b213_en

¹⁴ Por ejemplo, la CNMC ha advertido que las OSP aéreas, al imponer condiciones más exigentes para poder prestar las rutas, dificultan la entrada de nuevos operadores. En el caso de las concesiones de servicios interurbanos regulares de autobús, la CNMC ha advertido de que una de las razones de la escasa competencia en las licitaciones son las ventajas informativas de los operadores incumbentes.

Por ello, se propone que los operadores del servicio sujeto a OSP o a CSP aporten, además de la información prevista en el apartado 1 del Anexo I del APL, la compensación recibida, en su caso, de las administraciones públicas por la operación del servicio y la cuantificación de los costes relevantes para la explotación del servicio¹⁵.

Un caso que puede guardar ciertas similitudes con el anterior es cuando **un operador acceda a información privilegiada sobre un mercado en el marco de un programa de *sandbox* o espacio controlado de pruebas**. En estos casos, debe buscarse un equilibrio entre la incentivación de la participación como vía de fomento de la innovación y la atribución de ventajas exclusivas a los participantes.

Por ello, se recomienda modificar el Capítulo I, que regula estos programas, para hacer efectivo el principio recogido en el artículo 79.3 del APL de ausencia de privilegios del operador participante. En particular, con el debido respeto a las cláusulas de confidencialidad y secreto empresarial, así como de los derechos de propiedad industrial e intelectual que pudieran verse afectados durante la realización de las pruebas, se debería hacer pública toda la información relevante recabada durante el periodo de pruebas, debidamente anonimizada, para que sea libremente accesible por otros operadores en otras experiencias innovadoras.

En tercer lugar, conforme al artículo 4 del Reglamento 2017/1926, a partir del 1 de diciembre de 2020, es obligatorio el suministro de los datos estáticos incluidos en el apartado 1 del Anexo del Reglamento¹⁶. **Sin embargo, el artículo 85 del APL pospone esa fecha hasta el 1 de enero de 2025, contradiciendo así lo dispuesto en el Reglamento. Esta divergencia debe ser clarificada y, en caso de discrepancia, primaría la normativa de la UE.**

Además, los artículos 1.d) y 2.d) del Anexo I, relativos a las obligaciones de actualización de los datos de los responsables del suministro, no aclaran **con**

¹⁵ Por ejemplo, por lo que se refiere a las concesiones de transporte de autobús, la información exigida debería suministrarse con un grado de desagregación a nivel temporal (por mes, día o incluso hora) y espacial (por ruta, paradas de origen y destino, de forma que sea posible geolocalizar la información suministrada). En este sentido, la información a compartir debería, siempre que sea posible, ir más allá de las obligaciones de transparencia impuestas en el artículo 7 del Reglamento 1370/2007, y ofrecerse con una periodicidad superior a la anual, que permita a los potenciales licitadores conocer los patrones diarios y estacionales de los datos relevantes para la operación del servicio, facilitando la formulación de sus ofertas.

¹⁶ El [Reglamento Delegado 2017/1926](#) establece en su Anexo los datos que deben suministrarse al punto de acceso nacional y distingue entre datos estáticos y dinámicos. Los datos estáticos son considerados esenciales y el Reglamento establece un calendario progresivo para que las autoridades de transporte, los operadores de transporte, los gestores de infraestructuras y los proveedores de servicios de transporte a la demanda procedan al suministro obligatorio de sus datos estáticos al punto de acceso nacional.

qué frecuencia se exige la actualización de los datos estáticos. Dado que la disponibilidad de información veraz y actualizada es una variable competitiva importante para los operadores de los servicios de transporte, debería concretarse la frecuencia de la obligación.

En cuarto lugar, aunque el citado Reglamento 2017/1926 no obliga a que los Estados Miembros proporcionen datos dinámicos en el punto de acceso nacional, la Estrategia Española de Movilidad 2030, aprobada en diciembre de 2021, sí contempla la posible inclusión de los datos dinámicos en el punto de acceso nacional¹⁷. El APL señala en su exposición de motivos que con la recogida y la compartición de datos se pretende facilitar el desarrollo de aplicaciones de movilidad de valor añadido, para lo cual los datos dinámicos son determinantes. Sin embargo, en su articulado no hace ninguna referencia a este tipo de datos, más allá de una referencia genérica en el Anexo 1 de la norma. En este sentido, **se anima a regular la provisión de datos dinámicos** para facilitar el desarrollo de aplicaciones, concretando las medidas necesarias para alcanzar este objetivo.

En quinto lugar, las implicaciones para la competencia de los sistemas comunes de información y de integración de la oferta de billetes aconsejan, una vez realizados los ajustes legales que sean pertinentes, una **participación activa de la CNMC**. Si bien la implementación del punto único de acceso nacional a los datos debe recaer en el MITMA, su supervisión y la resolución de conflictos entre las partes sobre el acceso a los datos requiere de una autoridad independiente, dado que el propio Ministerio debe también suministrar información a dicho punto como autoridad de transporte, así como también deben hacerlo empresas dependientes de él, como Renfe o ADIF, con el consecuente conflicto de interés¹⁸. La mayor involucración de la CNMC también puede favorecer que el acceso a datos no debilite las dinámicas de competencia entre operadores.

En sexto lugar, en cuanto al **régimen sancionador**, el APL prevé como infracciones (graves o leves) en materia de suministro de datos al Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM), la no remisión o el retraso en el envío de datos y suministrar datos falsos, incompletos o inexactos, pero no contempla como infracción el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 91 del APL sobre su uso: “[L]a prestación de servicios a la ciudadanía en los que

¹⁷ “Otra posible línea de trabajo del NAP de transporte multimodal es la que se refiere a la inclusión de datos dinámicos y en tiempo real (incidencias, datos de la operación real, etc.) de todos los modos de transporte, si bien se trata de un alcance que no es obligatorio recoger en el NAP según la normativa europea que lo regula”.

¹⁸ Este reparto competencial es, por ejemplo, el diseñado en Francia por la Ley 2019/1428 de Movilidad, que establece que sea el regulador de transportes (ART) quien supervise la implementación de los artículos 3 a 8 del Reglamento 2017/1926 y resuelva las disputas entre empresas.

se utilicen datos sobre transporte y movilidad del Punto de Acceso Nacional de Transporte Multimodal, deberá hacerse de forma justa, neutra, imparcial, no discriminatoria y transparente”.

Se trata de obligaciones cuyo cumplimiento es crucial, teniendo en cuenta, como se ha mencionado anteriormente, el desarrollo de soluciones MaaS, que permitirán al usuario planificar rutas con información completa y en tiempo real, accesible desde terminales móviles, proporcionando soluciones de transporte puerta a puerta, incluyendo billetes integrados para todos los modos de transporte.

Por este motivo, el incumplimiento de estas obligaciones de neutralidad, no discriminación y transparencia debería incluirse como una infracción grave en el régimen sancionador del APL, para lo que debería introducirse mayor precisión en cuanto a su objeto, de acuerdo con el principio de tipicidad propio de aquel.

Además, en línea con lo señalado anteriormente sobre el papel de la CNMC en este ámbito y los posibles conflictos de interés, se recomienda que se encomiende a una autoridad independiente (la propia CNMC podría serlo para los sectores sometidos a su supervisión, una vez realizados los ajustes legales pertinentes) para la imposición de las sanciones.

En conclusión, se plantean las siguientes recomendaciones en relación con la regulación del acceso a datos: i) minimizar los cambios predecibles en la regulación del acceso a datos; ii) reforzar las obligaciones de información de los operadores sujetos a OSP y CSP, y de los participantes en un *sandbox* cuando tengan acceso a información de modo privilegiado; iii) no posponer la obligación de procurar datos estáticos en el punto de acceso nacional regulado en la normativa UE; iv) regular la provisión de datos dinámicos al mencionado punto de acceso nacional; v) prever una participación activa de la CNMC en la supervisión y la resolución de conflictos sobre el acceso a datos y en la labor sancionadora; y vi) regular como infracción grave el incumplimiento de las obligaciones de neutralidad, no discriminación y transparencia.

3.2.4 Planes de movilidad sostenible (artículos 24 a 26 y disposición transitoria 1ª)

De acuerdo con los preceptos señalados, para determinadas entidades públicas y empresas privadas se establece la obligación de dotarse de un plan de movilidad sostenible. Por una parte, los municipios de más de 20.000 y menos de 50.000 habitantes deberán dotarse de un plan de movilidad sostenible simplificado. Por otra, se identificarán grandes centros de actividad que estarán

obligados a disponer de planes de movilidad sostenible y los hitos cuantificables que deben alcanzar.

Finalmente, tanto las entidades pertenecientes al sector público (según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 40/2015) como las empresas, en ambos casos cuando los centros de trabajo cuenten con más de 500 personas o 250 por turno, deberán disponer de planes de movilidad sostenible al trabajo.

Ante la profusión de planes de movilidad y ante el hecho de que algunos de los elementos que favorecen esa movilidad sostenible (por ejemplo, el acceso al centro de trabajo mediante transporte público) quedan fuera de su alcance, se recomienda **reforzar la coordinación para determinar el contenido y obligaciones de cada uno de ellos y evitar duplicidades**.

Debe clarificarse si las empresas obligadas por número de empleados a contar con un plan de movilidad al trabajo y que, a su vez, se encuentren en una zona determinada como gran centro de actividad, estarán también obligadas a participar en el plan de movilidad que se establece para dichas áreas. Esta coordinación y clarificación de ámbitos de actuación evitará, además, duplicidades y cargas innecesarias¹⁹.

3.2.5 Servicios de conexión con el ferrocarril (artículo 42)

El artículo 42 regula los servicios de conexión con los servicios de ferrocarril, permitiendo que sean promovidos por las entidades locales y las comunidades autónomas o por los operadores de transporte ferroviario, y establece limitaciones en caso de que exista un servicio regular de autobús que cubra la misma ruta.

En primer lugar, el texto restringe a las entidades públicas y a los operadores ferroviarios la promoción de servicios de interconexión, impidiendo que estas soluciones puedan ser impulsadas por cualesquiera otros agentes privados. No se considera justificada esta reserva de actividad.

En segundo lugar, el texto limita la promoción de servicios de conexión a determinados supuestos. De acuerdo con dicho precepto, *“en caso de que exista una concesión de servicios de transporte regular por carretera con contrato en vigor, las entidades locales y los operadores de transporte ferroviario de viajeros podrán promover estos servicios **siempre que la reducción de usuarios estimada en la concesión por la existencia del nuevo servicio de movilidad***

¹⁹ La MAIN estima las cargas administrativas de los planes de movilidad sostenible al trabajo y los planes de movilidad de los grandes centros de actividad en 550 euros por sujeto obligado, incluyendo la inscripción en el registro.

no supere el 1% de los usuarios totales de la concesión en términos anuales. Si la reducción de usuarios superara el 1% en términos anuales, el concesionario podrá tener derecho a una compensación del promotor de conformidad con la metodología que se determine reglamentariamente para concretar tales extremos”.

Este umbral del 1% parece sumamente exigente y puede tener un efecto disuasorio para el establecimiento de nuevos servicios que mejoren la movilidad. Frente a ello, se recomienda valorar la vinculación del umbral a los ingresos de la concesión, en lugar de al número de usuarios, puesto que los ingresos guardan una relación más directa con el mantenimiento del equilibrio económico de la concesión, y que la determinación del porcentaje concreto fuera objeto de una mayor justificación, dado que la MAIN no aporta información al respecto. Asimismo, se recomienda que la compensación a percibir por el concesionario se evalúe por una autoridad independiente designada a tal efecto, conforme a una metodología pública.

Finalmente, debe señalarse que el fomento del uso de los servicios ferroviarios puede realizarse también a través el establecimiento de infraestructuras de aparcamiento disuasorias (tipo “park&ride”).

3.2.6 Servicios de transporte público de viajeros por carretera (artículos 48 y 49).

Los artículos 48 y 49 del APL mantienen el sistema concesional en la prestación de servicios de transporte público de viajeros por carretera, si bien admitiendo la posibilidad de liberalizar algunos tráficos, previa autorización por Acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del MITMA, y sin perjuicio de recurrir a imponer determinadas obligaciones a los operadores que presten el servicio.

La CNMC ha advertido en numerosas ocasiones acerca del carácter restrictivo del sistema concesional en el transporte de viajeros por carretera, salvo en aquellos casos donde la iniciativa privada no proporcione las condiciones de precio, conectividad, calidad o frecuencia que resulten deseables. Fuera de estos casos, la CNMC ha considerado que una liberalización del sector fomentaría la competencia y beneficiaría a los usuarios del servicio, como muestran las experiencias de países europeos que han acometido esta reforma²⁰.

²⁰ Por ejemplo, en los siguientes documentos [E-2007-02](#), [IPN/CNM/75/12](#), [IPN/CNMC/018/17](#) o [E/CNMC/006/19](#).

La CNMC considera que **resulta negativa la concepción apriorística de todas las líneas como servicios públicos de titularidad de la Administración**, lo que excluye la posibilidad de competencia en el mercado en trayectos que sí serían viables comercialmente. En este sentido, esta Comisión ha propuesto recientemente una liberalización de los trayectos de más de 100 kilómetros, con la posibilidad de establecer concesiones para cubrir aquellos trayectos que no sean atendidos por los operadores del mercado libre en las condiciones requeridas²¹.

Frente a esta recomendación, la liberalización planteada por el APL tiene un carácter subsidiario y restrictivo. Por ello, en primer lugar, se insiste en la recomendación formulada recientemente por la CNMC de abrir a la competencia la prestación de servicios de media y larga distancia, complementada con medidas de intervención pública a través de OSP y CSP en caso de que no exista interés comercial por alguna línea o no se alcancen las condiciones de calidad requeridas.

En todo caso, se advierte de que el sistema regulado en el APL es manifiestamente mejorable. En él, no se determina cuáles son las condiciones bajo las cuales un tráfico es susceptible de liberalización. Sería necesario que el APL especificara qué condiciones debe cumplir un determinado tráfico para ser susceptible de liberalización y definiera las obligaciones que el Consejo de Ministros puede imponer a los operadores en el supuesto de una eventual liberalización.

Un supuesto particular es el previsto en el art. 48.4, que permite la concurrencia de origen y destino, paradas y tráficos intermedios de servicios estatales y autonómicos **siempre que así lo prevean los pliegos de ambas concesiones**. La concurrencia de concesiones resulta positiva, al permitir la competencia de los operadores sobre un determinado trayecto en beneficio de los usuarios y permite una gestión más flexible del mapa concesional. No obstante, es necesario destacar que esta posibilidad ya se admitía en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), sujeto a habilitación reglamentaria. Cabe plantearse a este respecto la posibilidad de activar el estudio de una posible liberalización del servicio en este supuesto.

Por último, y para resolver los conflictos que puedan surgir entre las concesiones y los operadores de los trayectos liberalizados, o en relación con el acceso a las estaciones, se recomienda que dichas funciones sean asumidas por una

²¹ Estudio [E/CNMC/006/19](#) sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús, págs. 199-203.

autoridad regulatoria independiente, en línea con lo propuesto en el Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús antes citado.

3.2.7 Planificación de infraestructuras (artículos 51 y ss.)

El Capítulo III del Título III del APL se refiere a la planificación de infraestructuras de competencia estatal y establece, en sus artículos 51 a 53, el procedimiento de evaluación de las infraestructuras (ex ante y ex post), el análisis socioambiental y el estudio de rentabilidad. Este procedimiento debe entenderse sin perjuicio de la evaluación de las inversiones prevista en la normativa sectorial²².

Adicionalmente, el artículo 54 identifica las infraestructuras que se excluyen de la evaluación *ex ante*, como aquellas que formen parte de los planes de defensa nacional, mejoras de la seguridad o derivadas del cumplimiento de la normativa en materia de transporte. Igualmente, también se excluyen las actuaciones recogidas en el Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA).

Sobre lo anterior, se realizan estas consideraciones:

En primer lugar, en relación con el DORA, la exposición de motivos del APL establece que las inversiones recogidas en ese Documento se financian a través de las tarifas aeroportuarias y su establecimiento se somete a trámite de participación de las compañías aéreas y a informe de la CNMC, *“lo que supone, de facto, un contrapeso suficiente para garantizar la rentabilidad de las mismas”*.

Sobre esta última conclusión (que la participación de las compañías aéreas, y en particular el informe de la CNMC, garantizan la rentabilidad de las inversiones), hay que decir que no se ajusta a la realidad, por dos razones. La primera, que el informe de la CNMC sobre las inversiones del DORA, regulado en el artículo 29 letra f) de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, no versa sobre la rentabilidad de las inversiones, sino sobre la consistencia de las mismas con el resto del contenido del DORA: que den respuesta a los estándares de capacidad de las infraestructuras, los estándares de calidad del servicio, las condiciones mínimas de servicio de las infraestructuras y otros requisitos de inversión.

De modo que en ese informe de la CNMC no se supervisa la rentabilidad de las inversiones ni con él se garantiza la rentabilidad de las inversiones. Además, el

²² Las Disposiciones finales 5ª y 6ª del APL modifican la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras y la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, para incorporar la obligación de realizar el estudio de rentabilidad económico-social previsto en el artículo 51 del APL.

informe de la CNMC sobre el DORA tiene carácter preceptivo, pero no vinculante, por lo que en ningún caso podría resultar determinante a la hora de realizar o no una inversión, sea cual fuere la rentabilidad de la inversión.

En segundo lugar, habiendo reconocido la exposición de motivos del APL las diferencias en la normativa sectorial respecto de la evaluación de la rentabilidad socioeconómica de los proyectos de infraestructura, se considera que la modificación propuesta del artículo 5.2 de la Ley del Sector Ferroviario en la Disposición final 6ª del APL debería establecer el informe preceptivo sobre la Estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la red ferroviaria de interés general, tanto del Consejo Asesor del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana como de la CNMC.

Además de por coherencia con el papel que tiene la CNMC en este ámbito en el sector aeroportuario, el informe preceptivo de la CNMC sobre la Estrategia indicativa es necesario porque ese documento fija las líneas básicas de la planificación ferroviaria, que condicionan, a su vez, tanto las condiciones de acceso a la red ferroviaria de las empresas prestadoras de servicios de transporte como los programas de actividad de los gestores de infraestructuras, que son, ambos, objeto de supervisión por la CNMC.

3.2.8 Espacios controlados de pruebas (artículo 77)

En líneas generales, se valora positivamente la regulación de esta opción en el APL, porque permite analizar y anticipar los posibles problemas que pueden presentarse en una actividad antes de poner en marcha una regulación y así, mejorar su ajuste a los principios de buena regulación.

Para asegurar la máxima eficacia de estas técnicas regulatorias, resulta clave que las cargas administrativas para el acceso al *sandbox* sean las menores posibles, que el procedimiento sea agilizado por parte de las administraciones públicas (dado que se contemplan plazos de meses para la aprobación definitiva de los mismos) y que se presenten en las adecuadas condiciones de publicidad, transparencia y apertura a todo tipo de operadores²³.

Además de lo ya señalado respecto al acceso a los datos que deben hacerse públicos, cabe recordar que el artículo 77 señala que *“tras la entrega de los informes finales de evaluación de las pruebas practicadas, y a la vista de los*

²³ Una señal positiva de esta apertura es que el artículo 65.4 indica que: “Los proyectos podrán ser propuestos por cualquier promotor, cualquiera que sea el Estado en el que esté domiciliado”

resultados obtenidos, el promotor y la autoridad o autoridades de supervisión redactarán una propuesta conjunta de regulación, en la que el promotor aportará su visión práctica, empresarial y de mercado del proyecto y las autoridades de supervisión, su experiencia reguladora”.

No parece recomendable que la posible propuesta de redacción de un futuro marco regulatorio se realice de forma conjunta entre el promotor del proyecto y la autoridad de supervisión. Sin perjuicio de que se aproveche toda la experiencia y conocimientos de aquel para realizar la propuesta, se aconseja que esta sea redactada de forma independiente por dicha autoridad.

Por otro lado, el mismo artículo 77 continúa precisando que: *“la propuesta conjunta de regulación podrá consistir en una regulación nueva, en una propuesta de calificación de la actividad en el marco regulatorio vigente, la propuesta de modificación de la normativa vigente o cualquier otra iniciativa legislativa que se considere oportuna”.*

A este respecto, se recomienda precisar de forma expresa que una de las posibles opciones podría ser también la no regulación de una determinada actividad, lo que podría suponer bien la derogación de una regulación previa o bien que se ha considerado que la propia actividad no presente una suficiente justificación para que la actividad regulatoria sea puesta en funcionamiento.

3.2.9 Adaptación al nuevo mapa concesional de competencia estatal (disposición transitoria 2ª)

De acuerdo con esta disposición transitoria 2ª, se establece un plazo de 1 año desde la aprobación de la ley para aprobar el mapa concesional, y de 2 años desde la aprobación del nuevo mapa concesional para la adjudicación completa de todas las concesiones estatales incluidas en aquel.

Se establece, asimismo, que las concesiones otorgadas o prorrogadas tras la entrada en vigor de la LOTT que hayan expirado y no sean objeto de licitación se podrán explotar durante 18 meses tras la aprobación del mapa concesional o del anuncio de licitación, entendiéndose extinguidas posteriormente. De acuerdo con lo anterior, se mantendría el *statu quo* actual hasta, como mínimo, 2025.

Esta disposición se deriva del carácter excepcional e irregular en el que se encuentra la mayor parte de las concesiones estatales de autobús interurbano, cuyo título ha caducado sin que se haya licitado un nuevo servicio. Esto supone una irregularidad, por cuanto el operador del servicio carece de un título válido que justifique el mantenimiento del monopolio sobre la ruta.

Si bien resulta positivo que se ponga fin a esta situación irregular a través de la introducción de límites temporales para la licitación de las líneas, es necesario destacar que el plazo establecido supone una nueva prórroga encubierta de las concesiones actuales, en beneficio de sus titulares, y en perjuicio de los usuarios.

Además, el APL no introduce ninguna disposición o mecanismo que garantice la licitación de los contratos caducados en un plazo razonable para evitar que esta situación se repita en un futuro. A este respecto, es necesario recordar la propuesta de la CNMC de que se modifique la LOTT para que, ante la finalización del periodo de extensión de emergencia de dos años de las concesiones caducadas y en ausencia de la convocatoria de un nuevo procedimiento de adjudicación, el servicio automáticamente se considere liberalizado, de forma que pueda ser prestado por cualquier operador que cuente con una autorización para el transporte de viajeros expedida según el artículo 42 de la misma ley²⁴.

Por otro lado, dado que se contempla la posibilidad de que los expedientes correspondientes a los nuevos contratos de concesión sean objeto de tramitación urgente, que debe declararse expresamente por el órgano de contratación de forma debidamente motivada, se recuerda la necesidad de que las posibles reducciones de plazos afecten de la menor manera posible a los plazos de presentación de ofertas, garantizándose adicionalmente un acceso a los datos vinculados a la prestación del servicio en condiciones equitativas para todos los potenciales licitadores.

3.2.10 Garantizar la separación entre la gestión de la infraestructura y la operación del servicio (artículo 41.2, disposición final 6ª)

La separación contable, funcional y jurídica entre la gestión de la infraestructura y la operación del servicio es la forma más eficaz de evitar conductas de denegación o limitación de acceso que pueden alterar la dinámica competitiva del mercado, especialmente de aquellas infraestructuras necesarias para la prestación del servicio por los operadores en los mercados liberalizados. Por ello, se recomienda modificar varios puntos del APL que se consideran contrarios a este principio.

En primer lugar, el artículo 41.2 establece que las concesiones de transporte de viajeros por carretera *“podrán incluir la gestión integrada de servicios de movilidad o de infraestructuras vinculadas a los servicios como estaciones, intercambiadores, centros de mantenimiento, servicios tecnológicos, centros de*

²⁴ Citado [E/CNMC/006/19](#), pág. 210.

gestión de operaciones, aparcamientos y cualesquiera otros vinculados a la prestación del servicio". Puesto que las estaciones e intercambiadores pueden ser utilizadas no sólo por el concesionario, sino por operadores de los segmentos liberalizados (internacional, turístico, discrecional y especial), esta gestión conjunta puede ser perjudicial para la competencia²⁵.

Se recomienda modificar el apartado anterior para que únicamente se permita la gestión integrada de las infraestructuras vinculadas *en exclusiva* a los servicios objeto de la concesión. Asimismo, se reitera la recomendación contenida en el citado Estudio de la CNMC sobre el transporte interurbano de viajeros por carretera, en relación con la regulación de un procedimiento de acceso en condiciones justas, equitativas, no discriminatorias y transparentes, y supervisado por un regulador independiente.

En segundo lugar, la disposición final 6ª, apartado cuatro, modifica la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, añadiendo el artículo 46 bis siguiente: *“Artículo 46.bis. Explotación de las instalaciones de servicio destinadas exclusivamente a la prestación de servicios ferroviarios sujetos a obligaciones de servicio público. El Administrador de Infraestructuras podrá encomendar al adjudicatario de la prestación de servicios ferroviarios sujetos a obligaciones de servicio público, la explotación de las instalaciones de servicio destinadas, con carácter exclusivo, a la prestación de tales servicios, siempre y cuando dicha explotación sea necesaria para su efectiva prestación y así lo prevea expresamente la autorización concedida por la administración competente o, en su caso, el contrato que para regular dichas obligaciones de servicio público suscriban la citada administración y el operador autorizado. Así mismo, también podrá encomendarse la prestación de los servicios y la explotación de las instalaciones de servicio de aquellas estaciones en las que, además de los trenes sujetos a obligaciones de servicio público, se realicen otros servicios cuyo único prestador sea el adjudicatario de las obligaciones de servicio público.”*

De acuerdo con esta modificación, el prestador de los servicios sujetos a OSP pasaría a gestionar las estaciones titularidad de ADIF en las que fuera el único prestador de servicios de transporte de viajeros por ferrocarril. En este caso, como se indica en la Resolución de la CNMC de 23 de enero de 2019 por la que se aprueban los principios y criterios para la aplicación del Reglamento de Ejecución 2017/2177 de la Comisión Europea, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos, dicha empresa

²⁵ Como muestra el precedente del [Expediente 627/07](#) Estación Sur de Autobuses, en la que la extinta CNC sancionó la denegación de acceso a los servicios de comercialización de la estación a una empresa con la que el gestor de la misma competía en el segmento del transporte internacional.

debe ser considerada explotadora de la instalación y, por tanto, responsable del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y no discriminación señaladas en dicho Reglamento.

3.2.11 Servicios de movilidad colaborativa y transporte colectivo (disposición final 4ª)

La disposición final 4ª, en su apartado cinco, regula los servicios de movilidad colaborativa, “*entendidos como la utilización conjunta de un vehículo por parte de un conductor o conductora y de uno o varios pasajeros, realizada sin remuneración, salvo para compartir los gastos*”. De esta forma, solo se considera privado, y, por tanto, exento de autorización, el transporte realizado a título gratuito. La imposibilidad de exigir una cuantía superior al coste que compense al conductor por las incomodidades que supone compartir el vehículo con terceros o desplazarse hasta los puntos de recogida restringe el desarrollo de la movilidad colaborativa e impide un mejor aprovechamiento de los vehículos en el entorno urbano e interurbano, con las consiguientes consecuencias negativas en términos de congestión y contaminación.

Por otra parte, se valora positivamente la introducción de una nueva modalidad de contrato público en la LOTT, los *servicios de transporte público de viajeros a la demanda (disposición final 4ª, apartado seis)*, de especial utilidad para asegurar la conectividad de regiones con una menor demanda. No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, se podría optar por un enfoque más pro competitivo, permitiendo la prestación de servicios de transporte discrecional con venta por plaza (como regla general, de acuerdo con la normativa vigente, los vehículos deben ser contratados por toda la capacidad del vehículo utilizado)²⁶. De esta forma, se podría recurrir a las concesiones de transporte a demanda en aquellos casos en que los servicios prestados por el mercado libre no fueran suficientemente satisfactorios en términos de disponibilidad o precio.

²⁶ Prohibidos por los [arts. 99.3](#) y 140.6 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y art. 122 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. Pueden consultarse a este respecto las recomendaciones del [informe de la ACCO](#) “Introducción de competencia en el transporte colectivo de viajeros por carretera mediante los servicios a demanda” (2019).

3.2.12 Ampliar las medidas adoptadas para fomentar la sostenibilidad en el ámbito de la red ferroviaria

A pesar de la relevancia del sector ferroviario para la consecución de los objetivos de este APL, el fomento de la sostenibilidad en el ámbito de la red ferroviaria encuentra poco desarrollo en el APL.

Por una parte, a diferencia de lo recogido para puertos y aeropuertos (artículos 34 y 35), no se introducen medidas de fomento del autoconsumo a partir de energías renovables en el ámbito de la red ferroviaria.

En este sentido, teniendo en cuenta que el precio del servicio de corriente eléctrica de tracción ha experimentado un importante aumento desde mediados de 2021, con el consiguiente impacto en los costes de los operadores ferroviarios, y que la instalación de plantas de generación para el autoconsumo de energía ya ha despertado el interés de las empresas ferroviarias, **se aconseja fomentar el autoconsumo en la red ferroviaria**, en línea con lo ya recogido en la exposición de motivos del RDL 6/2022 de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania²⁷. En línea con lo previsto en el APL en los otros sectores ya reseñados, deberían introducirse medidas encaminadas a su fomento²⁸.

Por otra parte, dado que el modelo existente en la actualidad mantiene a ADIF AV como el único suministrador de la corriente de tracción (de modo que es quien contrata toda la energía que se utiliza en la red, trasladando los costes a las empresas ferroviarias que transitan por ella), se recomienda introducir incentivos

²⁷ Puede consultarse la exposición de motivos del RDL 6/2022 de 29 de marzo: “[...] Ello motiva que se adopten las medidas necesarias que permitan continuar con el proceso de liberalización del sector ferroviario en un marco competitivo que no se vea distorsionado por ineficiencias en la estructura de costes de los distintos agentes implicados. Se hace necesario abordar una reforma de la Ley del Sector Eléctrico que permita reducir el incremento de costes, como puede ser la habilitación para la implantación de plantas de generación de energía renovable que alimenten la demanda de la energía de tracción posibilitando a los administradores de infraestructuras ferroviarias la prestación de los servicios de suministro eléctrico mediante la conexión por parte de las empresas ferroviarias a sus puntos de frontera de plantas de generación de energía eléctrica renovable, siempre que sea técnicamente posible y que cumplan con las condiciones de acceso que a tal fin pueda establecer el citado administrador de infraestructura”. Sin embargo, el articulado de dicha norma no recogía expresamente esta medida.

²⁸ El coste de este servicio se había incrementado en diciembre de 2021 un 316% respecto de marzo del mismo año, sobrepasando los 295 euros por MWh. Después de una leve bajada a principios de 2022, los precios se incrementaron de nuevo a partir de abril, alcanzando los 297,5 euros por MWh en julio (sin incluir la compensación al tope al gas).

para facilitar el comportamiento eficiente de ADIF AV en la contratación del suministro de energía.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La competencia es una palanca importante para impulsar la digitalización y la mejora del medio ambiente. En el ámbito de los transportes y la movilidad, la competencia estimula a los operadores de transportes a mejorar su eficiencia y reducir, así, su huella medioambiental, a digitalizar sus servicios y su relación con los usuarios, a buscar soluciones de movilidad intermodal, a impulsar el vehículo eléctrico y a mejorar el atractivo de las alternativas al vehículo privado.

En este contexto, el APL de movilidad sostenible constituye una oportunidad excelente para revisar y mejorar la eficacia de la intervención regulatoria en el sector del transporte y la movilidad, promoviendo la consecución de objetivos de sostenibilidad medioambiental, digitalización y salud pública no solo a través de medidas de intervención directa sobre estos objetivos, sino, también, a través del impulso a la competencia en el sector, que coadyuva al logro de los objetivos anteriores.

Para ello, es imprescindible revisar la regulación para reducir obstáculos innecesarios o desproporcionados para el acceso y ejercicio de las actividades de transporte, reforzar las consideraciones de competencia en la promoción y gestión de las infraestructuras y en la financiación pública de los servicios y solucionar de modo eficiente los “cuellos de botella” estructurales para el desarrollo de la competencia, como el acceso a los datos.

A través de sus funciones de estudios e informes, la CNMC ha identificado posibilidades de mejora de la regulación en ámbitos como el [transporte en autobús](#), el [sector ferroviario](#), el [sector del transporte marítimo](#), el [transporte de mercancías por carretera](#), el [transporte aéreo](#), el [sector taxi-VTC](#), la [movilidad urbana a través de vehículos compartidos](#), el [vehículo eléctrico](#) y los [puntos de recarga](#). Se anima a las autoridades públicas a tener en cuenta todas las recomendaciones efectuadas en estos documentos.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el APL tiene un carácter programático y abierto en muchas de sus disposiciones, se recuerda el papel consultivo de la CNMC de cara a la elaboración de las iniciativas normativas de desarrollo del APL.

Además de las consideraciones anteriores, se realizan las siguientes recomendaciones particulares sobre el articulado:

- Principios orientadores de la política de movilidad para las administraciones públicas (art. 5). Incluir **los de competencia efectiva y neutralidad competitiva y tecnológica**.
- Principios orientadores de la fijación de obligaciones y contratos de servicio público (arts. 43 a 45). Incluir el principio de necesidad entre los orientadores para el establecimiento de OSP y CSP, así como un orden de prelación a priori de OSP frente a CSP, regular el procedimiento general para el establecimiento de CSP y hacer imperativa la eliminación de las OSP (y por extensión, de las CSP) en el momento en que dejen de estar justificadas.
- Regulación del acceso a datos (artículos 13.6, 79.3, 85-92 y Anexo I): i) minimizar los cambios predecibles en la regulación del acceso a datos; ii) reforzar las obligaciones de información de los operadores sujetos a OSP y CSP, y de los participantes en un *sandbox* cuando tengan acceso a información de modo privilegiado; iii) no posponer la obligación de procurar datos estáticos en el punto de acceso nacional regulado en la normativa UE; iv) regular la provisión de datos dinámicos al mencionado punto de acceso nacional; v) prever una participación activa de la CNMC en la supervisión y la resolución de conflictos sobre el acceso a datos; y vi) regular como infracción grave el incumplimiento de las obligaciones de neutralidad, no discriminación y transparencia.
- Planes de movilidad sostenible (artículos 24 a 26 y disposición transitoria 1ª). Reforzar la coordinación para determinar el contenido y obligaciones de los planes de movilidad y evitar duplicidades.
- Participación de la CNMC en el desarrollo reglamentario (artículo 13 y disposición final 6ª). Reforzar la participación de la CNMC en el desarrollo del APL en atención a sus funciones consultivas.
- Servicios de conexión con el ferrocarril (artículo 42). No se considera justificada la reserva de actividad para los operadores ferroviarios. Se recomienda mayor flexibilidad en las condiciones para establecer estos servicios cuando coincidan con rutas de autobús, valorando la vinculación del umbral a los ingresos de la concesión, en lugar de al número de usuarios, mayor justificación del porcentaje concreto y que la compensación a percibir por el concesionario se evalúe por una autoridad independiente designada a tal efecto, conforme a una metodología pública.

- Servicios de transporte público de viajeros por carretera (artículos 48 y 49). Aplicar las recomendaciones de liberalización formuladas por la CNMC en su estudio del transporte de viajeros por carretera. Especificar las condiciones que debe cumplir una ruta para ser susceptible de liberalización y definir las obligaciones que se puede imponer a los operadores en el supuesto de una eventual liberalización.
- Planificación de infraestructuras (arts. 51 y ss.). Clarificar el papel que juega la CNMC respecto al DORA y homogeneizar la intervención de la CNMC en los sectores aeroportuario y ferroviario.
- Espacios controlados de pruebas (art. 77). Mantener la independencia en la propuesta de redacción de futuros marcos regulatorios respecto del promotor del proyecto, y contemplar expresamente la opción de no regular si no es necesario.
- Adaptación al nuevo mapa concesional de competencia estatal (disposición transitoria 2ª). Adoptar medidas para evitar que el *statu quo* vigente permanezca inalterado durante el plazo de transición contemplado de varios años más.
- Garantizar la separación entre la gestión de la infraestructura y la operación del servicio (artículo 41.2, disposición final 6ª). Se recomienda adoptar medidas para que la separación contable, funcional y jurídica entre la gestión de la infraestructura y la operación del servicio pueda ser efectiva.
- Ampliar las medidas adoptadas para fomentar la sostenibilidad en el ámbito de la red ferroviaria. Dada la relevancia del sector para los objetivos perseguidos por el APL, se aconseja incentivar el autoconsumo en la red ferroviaria, introduciéndose medidas de igual modo que en los sectores portuario y aeroportuario. De igual modo, se recomienda introducir incentivos que favorezcan un comportamiento eficiente de ADIF en la contratación del suministro de energía.