LLYC

LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS: UNA INICIATIVA VANGUARDISTA

Características, novedades, y replicabilidad en España

Octubre de 2020

LLORENTE Y CUENCA

LLYC

ÍNDICE

Introducción 3

1. Hacia una ley de movilidad española 4

2. Trámite y debate previo a su aprobación 7

Las Assises nationales de la mobilité de 2017 8

Iniciativa legislativa: liderazgo del Ministerio de Transición Ecológica 8

Gestión de múltiples stakeholders 9

Recorrido en las cámaras y aprobación definitiva 10

3. Aspectos destacados de la ley 11

El por qué de la LOM 12

Objeto y principios inspiradores 13

Las medidas “clave” de la LOM 14

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de España ha anunciado para la presente legislatura una revisión de la política de movilidad y transporte. Concretamente, el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana tiene previsto aprobar una estrategia y una ley nacional de movilidad, actualmente en fase de tramitación administrativa, que en buena medida deberán ofrecer respuestas y soluciones a los retos del presente y el futuro de la movilidad, retos que se están produciendo a todos los niveles, pero con una especial incidencia en el ámbito de la movilidad urbana.

El pasado 24 de diciembre de 2019 se promulgó en Francia la Ley 2019-1428, de 24 de diciembre, de orientación de la movilidad, tras haberse aprobado el 16 de noviembre por la Asamblea Nacional francesa, poniendo fin a una tramitación de poco más de un año y que ha generado un notable debate público. La ley constituye el ejemplo más reciente de una ley integral de movilidad de ámbito nacional, visión que, como se expone a continuación, cobra especial sentido en España a la vista del contexto de creciente dispersión normativa y riesgo para la unidad del mercado. En este sentido, y tras las múltiples demandas de la sociedad civil española que reclamaban un marco regulatorio común, la reciente ley de movilidad francesa será una referencia natural sobre la que desarrollar la visión española.

Loi d'Orientation des Mobilités

1.

HACIA UNA LEY DE MOVILIDAD ESPAÑOLA

El examen de la Ley de Orientación de la Movilidad (LOM) o *Loi d'Orientation des Mobilités* resulta de mucho interés en el contexto español. Ante la necesidad y las demandas por parte de la sociedad civil, la industria y las propias administraciones públicas de reorientar la política de movilidad para dotarla de una visión global e integradora que marque una hoja de ruta clara que haga encajar las muy distintas piezas que están transformando el sector, el Gobierno ha puesto en marcha dentro de su plan normativo la elaboración de una estrategia y una ley nacional de movilidad: la estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, y la Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte. Ambas nacen con el objetivo de dar una respuesta y una solución a los múltiples retos a los que se enfrenta el sector, como es el cambio climático y la movilidad sostenible, la calidad del aire y la movilidad urbana, la digitalización y las plataformas de intermediación, los nuevos usos compartidos de la movilidad, la intermodalidad y las infraestructuras, etc.

El primer colectivo en abogar por una redefinición de la política de movilidad es **la ciudadanía**, que es aquel colectivo sobre el que las medidas tendrán una mayor incidencia. Hace tiempo que la ciudadanía española demanda un cambio, especialmente a raíz de las innovaciones traídas por la digitalización y la aparición de plataformas digitales, que han propiciado una mutación no sólo en la formas de consumo y de transporte, sino también en la forma de concebir la movilidad, cada vez más asimilada a un servicio (MaaS - Mobility as a Service), en contraposición a su antigua vinculación a la propiedad privada de un medio de transporte. Paralelamente, España se enfrenta a distintos retos en la vertiente más tradicional del transporte, como es el fomento de la intermodalidad y la vertebración del territorio.

El **sector privado y la industria** española es otro colectivo que precisa de una hoja de ruta y una posición clara por parte de las administraciones públicas para afianzar la seguridad jurídica en un sector que requiere profundas inversiones para hacer frente a la transformación de la movilidad. Así, la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (Anfac) ha declarado públicamente en múltiples ocasiones la necesidad de replicar una "ley de movilidad a la francesa"[1]. Junto a ella, son muchas las empresas y asociaciones empresariales que reclaman una mayor seguridad jurídica para afrontar el desarrollo del sector.

Muy significativamente, el tercer colectivo que aboga por una clarificación de la normativa y una visión nacional de la movilidad son las propias **Administraciones Públicas**. La inestable coyuntura política nacional, que ha derivado en la celebración de tres elecciones generales en cuatro años han mermado la capacidad de reacción de los ministerios ante la nueva realidad de movilidad. El vacío regulatorio resultante ha sido ocupado parcialmente por las Comunidades Autónomas, y especialmente por los ayuntamientos. El resultado de múltiples enfoques regulatorios bajo gobiernos municipales de distinto signo político es el de un mercado con crecientes disparidades entre comunidades autónomas y municipios, amenazando la unidad del mercado español[2]. En este contexto, el director general de la Dirección General de Tráfico dependiente del Ministerio del Interior, Pere Navarro, ha mostrado públicamente su admiración por la ley francesa y su forma de afrontar la transformación, y se ha convertido en uno de los principales prescriptores de una Ley de Movilidad española[3].

"El primer colectivo en abogar por una redefinición de la política de movilidad es la ciudadanía, que es aquel colectivo sobre el que las medidas tendrán una mayor incidencia"

[1] El Mundo (7 de noviembre de 2019) Anfac reclama una ley de movilidad a la francesa, disponible en [+]

[2] Según la Exposición de Motivos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad del mercado, "la unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española".

[3] El Economista (8 de octubre de 2019) Pere Navarro: "somos uno de los pocos países que no tenemos una Ley de Movilidad". Disponible en [+]

El actual gobierno de Pedro Sánchez planea dotar de un nuevo impulso y actualización a la política de transportes española, acercando la regulación a la nueva realidad de la movilidad, especialmente en el entorno urbano. Por una parte, el renombramiento del tradicional Ministerio de Fomento como Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), y la elaboración del anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte, y de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, muestra la vocación reformista del Ejecutivo en el sector. La sostenibilidad y la descarbonización constituirán un pilar esencial en dicha reforma, para lo cual, estos instrumentos normativos deberán estar estrechamente coordinados con los objetivos de la política medioambiental marcados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), y con los principios rectores plasmados en el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE). En este sentido, la integración de la visión de ambos ministerios en una sola política de movilidad será esencial para dotar de cohesión al discurso del Gobierno y de efectividad a la transformación del sector de la movilidad y los transportes.

2.

TRÁMITE Y DEBATE PREVIO A SU APROBACIÓN

A pesar de las evidentes diferencias entre el contexto político, social y competencial entre Francia y España, el iter parlamentario y el análisis del debate político que ha rodeado a esta ley puede resultar de mucho interés y presentar muchas similitudes con el que se produzca en España:

Las Assises nationales de la mobilité de 2017

Un elemento destacado del replanteamiento de la política de movilidad por parte del gobierno francés, y que constituyó la antesala de la gestión de los múltiples intereses y *stakeholders* que posteriormente participarían en la elaboración del proyecto de ley y su posterior tramitación legislativa fue la celebración de las Conferencias Nacionales de la Movilidad (*Assises nationales de la mobilité*). Este ciclo de conferencias, que tuvieron lugar entre septiembre y diciembre de 2017, fue convocado por la entonces ministra delegada de Transportes, Élisabeth Borne, y sirvió como una gran consulta pública previa en la que se invitó a usuarios, comunidades, operadores, actores económicos y ONG de todo el territorio a participar y presentar nuevas soluciones para la política de movilidad. **Sobre los retos identificados y las soluciones aportadas en estas conferencias, comenzaron los trabajos de la LOM.**

“Un elemento destacado del replanteamiento de la política de movilidad por parte del gobierno francés fue la celebración de las Conferencias Nacionales de la Movilidad”

A tal efecto, esta macro-consulta se basó en la creación de grupos de trabajo temáticos, la creación de una plataforma web en la que interactuar con los *stakeholders* (*assisesdelamobilite.gouv.fr*), y la recepción de los posicionamientos e informes de los interesados. Así mismo, las conferencias estuvieron centradas en cuatro grandes ejes diferenciados: 1) Foco en las demandas de los ciudadanos, 2) Foco de los expertos, 3) Foco innovación, y 4) Foco en la estrategia. Para un mayor desarrollo sobre las actividades y organización de cada eje, consultar el enlace adjunto a pie de página[4].

Esta forma de iniciar una reforma estructural en Francia ha sido emulada en España a través del llamado “Diálogo Abierto de la Movilidad” inicialmente con una duración prevista hasta diciembre de 2020, y que también cuenta con un portal web web de información (*esmovilidad.mitma.es*) para preparar la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, de la posteriormente emanará su instrumento jurídico: la Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte.

Iniciativa legislativa: liderazgo del Ministerio de Transición Ecológica

El Consejo de Ministros de Francia aprobó el pasado 26 de noviembre de 2018 el texto del proyecto de ley proveniente del Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria, en el que está incluida la cartera de transportes, dando paso así a un iter parlamentario que ha durado poco menos de un año.

El texto del proyecto de ley fue presentado por Élisabeth Borne, entonces ministra delegada de Transportes, integrada en el seno del Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria que en aquel momento lideraba el ministro de estado François de Rugy. Posteriormente, François de Rugy dimitiría y Élisabeth Borne sería nombrada ministra de Transición Ecológica y Solidaria, delegando a su vez las competencias de transporte en Jean-Baptiste Djebbari, secretario de estado de Transportes. Ambos han sido los grandes protagonistas en la aprobación de la LOM.

[4] Un mayor detalle de la organización, actividades y grupos de trabajo, disponible en [+].

De esta fase inicial se puede extraer, de cara a una potencial ley española de movilidad, que **la óptica medioambiental será esencial para cualquier iniciativa relacionada con la movilidad**. El hecho de que la iniciativa y el diseño y redacción del proyecto de ley haya emanado del Ministerio de Transición Ecológica evidencia una supeditación de la política de transportes a la visión medioambiental del ejecutivo francés. Este aspecto medioambiental de la ley ha ocupado además buena parte del debate político entre formaciones políticas en Francia, algo que es previsible que ocurra en España.

En la estructura del gabinete del Gobierno de España, las competencias de transporte y de transición ecológica pertenecen a ministerios diferentes, liderados por dos figuras de la máxima confianza del Presidente: José Luis Ábalos al frente del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y Teresa Ribera comandando el poderoso Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). Si bien parece vislumbrarse una cierta subordinación de la primera hacia la segunda en la agenda del Gobierno, con la ministra Teresa Ribera con rango de vicepresidenta del Gobierno, está por ver cómo afectará esta división a la potencial elaboración de una ley nacional de movilidad y cómo pueden compenetrarse el Proyecto de Ley de Cambio Climático y el PNIEC con la Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte y la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada.

Gestión de múltiples stakeholders

La ambición de crear una ley de movilidad que integre una visión holística de la política de transportes y de las transformaciones que está viviendo el sector de la movilidad ha derivado en una marcada transversalidad de la LOM. La ley combina aspectos más técnicos de la política tradicional de transportes, con infraestructuras, innovación, medio ambiente, o derechos laborales.

A consecuencia de dicha transversalidad, fueron muchos los grupos de interés, instituciones, ministerios y órganos ministeriales los que intervinieron en la redacción del texto y posterior aprobación de la ley. Solamente en el Estudio de Impacto que acompañó al proyecto de ley, el Ministerio publicó contactos con más de 50 órganos y grupos de interés diferentes, sin contar posibles encuentros individuales con empresas concretas. Estos grupos incluían perfiles e intereses tan dispares como asociaciones civiles de colectivos afectados como personas discapacitadas y con movilidad reducida, representantes del sector privado tradicional de los transportes (terrestre, marítimo y aéreo), de la movilidad o de la energía, empresas de innovación y tecnológicas, sindicatos y asociaciones profesionales afectadas como los taxistas, e instituciones públicas de transporte y movilidad, así como administraciones públicas locales y regionales.

Loi d'Orientation des Mobilités

De la experiencia francesa, en caso de la tramitación de una eventual Ley de Movilidad española, podría preverse una **participación de un amplio espectro de grupos de interés, y una gran mediatización de las propuestas y la tramitación de la ley**. Esta mediatización, que también ha ocurrido en Francia, se encuentra íntimamente relacionada con la gran incidencia en la vida cotidiana de la ciudadanía, así como las muy distantes ambiciones de los diferentes grupos de interés.

Otra conclusión aplicable al contexto español que puede extraerse de la aprobación de la LOM, es que el ejecutivo francés ha empleado un notable capital político en el devenir de la ley, impulsando una materia controvertida en un 2019 marcado por las revueltas de los "chalecos amarillos". Esta asunción de riesgo se entiende mejor al ubicar la aprobación del texto de la LOM el 26 de noviembre de 2018, apenas nueve días después de la primera protesta de los "chalecos amarillos" (17 de noviembre). **El empleo de semejante capital político en un tema con intereses muy contrapuestos evidencia la apuesta de Francia en actuar en una reforma que ha sido considerada "estructural" para el Estado francés.**

Recorrido en las cámaras y aprobación definitiva

El contexto legislativo francés y español difiere sustancialmente. Francia cuenta también con un sistema legislativo bicameral. Sin embargo, a diferencia del panorama parlamentario español, que se encuentra ampliamente fragmentado y sin mayorías estables, el partido de gobierno "República en Marcha" cuenta con mayoría absoluta en la cámara baja o Asamblea Nacional, a pesar de contar con una minoría en el Senado, donde los partidos mayoritarios son los socialistas y republicanos. Esto explica en buena medida los desacuerdos constantes entre las cámaras y entre partidos que han caracterizado el iter parlamentario y el alargamiento de la aprobación definitiva de la ley.

La tramitación parlamentaria se inició mediante el procedimiento acelerado, consistente en la celebración de una única lectura por parte de la Asamblea Nacional y del Senado, en lugar de dos. Así, el 2 de abril de 2019 el Senado fue el primero en celebrar la primera lectura y adoptar un texto profundamente enmendado. Posteriormente, la Asamblea Nacional adopta en primera lectura una nueva versión del texto el 18 de junio, que desestima en buena medida las enmiendas introducidas en el Senado. Ante el palpable desacuerdo, se activa el procedimiento contemplado en el artículo 45 de la Constitución francesa, por el cual si las discrepancias entre ambas cámaras impiden aprobar un proyecto de ley, el Primer Ministro puede convocar una "comisión mixta paritaria" Asamblea Nacional-Senado que elabore un texto común.

Finalmente, debido al fracaso de los trabajos de la comisión mixta paritaria, y en cumplimiento del mencionado artículo 45 de la Constitución francesa, se produce una nueva lectura en la Asamblea Nacional (17 de septiembre) y el Senado (5 de octubre), tras lo cual ya se aprueba definitivamente por la Asamblea Nacional en lectura definitiva (19 de noviembre) por 116 votos a favor, 46 en contra y 9 abstenciones, con votos de los grupos parlamentarios LRM-MoDem y de UDI-Agir.

Ya que más de sesenta senadores solicitaron la remisión del texto al Consejo Constitucional el 27 de noviembre, la LOM ha debido someterse a la evaluación del Consejo Constitucional antes de su promulgación y publicación final en los días 24 y 26 de diciembre de 2019, respectivamente. Entre las materias sobre las que se pronunció el tribunal constitucional francés se encontraban diversos artículos referidos a la relación entre las plataformas digitales y sus colaboradores, así como los objetivos de descarbonización del transporte contemplados en la ley[5]. Si bien la actual aritmética parlamentaria española dificulta el nivel de ambición política de la ley francesa, también existe en el derecho español el riesgo de judicialización de la norma a través del "recurso de inconstitucionalidad", mediante el cual se puede solicitar la revisión de la constitucionalidad de normas con fuerza de ley, a instancia de 50 diputados o 50 senadores (arts. 161 y 162 de la Constitución Española).

[5] Decisión del Conseil Constitutionnel nº 2019-794 de 20 de diciembre de 2019, disponible en [+].

3.

ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY

Esta ley constituye un segundo elemento innovador de la política de transportes francesa, que en los últimos años está haciendo un gran esfuerzo por renovarse. En 2018 se produjo el primer hito, al culminar la reforma del sistema ferroviario francés, liberalizando el mercado, aumentando la inversión en infraestructuras y reestructurando la SNCF (equivalente a Renfe en España).

El por qué de la LOM

A continuación, se expone el diagnóstico que realiza el ejecutivo francés de la situación de la movilidad en el país, así como las oportunidades y palancas que identifica para dar solución a los retos del presente. En la mayoría de casos, tanto el diagnóstico como la solución puede ser extrapolable al caso español, y servir de inspiración a una potencial Ley de Movilidad española. Así, en la Exposición de Motivos del proyecto de ley aprobado en el Consejo de Ministros, el gobierno francés hizo referencia a diversos desafíos a los que la ley pretende hacer frente.

El primero de los desafíos tiene un **componente social**, y deriva de las desigualdades en materia de movilidad entre conciudadanos, en gran medida por la inacción de las autoridades locales a aportar soluciones de movilidad diaria, que termina provocando grandes disparidades en el ejercicio del derecho a la movilidad en las distintas regiones o ciudades del territorio francés. El proyecto de ley cita que las comunidades no ofrecen suficientes soluciones para el transporte diario en cerca del 80% del país. La ley pretende introducir así una batería de medidas que impulsen todas las nuevas formas de movilidad compartida, micromovilidad, etc., que pueden complementar a este objetivo y disminuir el uso del vehículo privado. Según el Ministerio de Transición Ecológica, la movilidad consume un 18% del presupuesto de las familias francesas, así como calcula que el 25% de los franceses ha rechazado un empleo por dificultades de movilidad y que el 70% acuden al trabajo en vehículo privado.

El segundo desafío hace referencia a la necesidad de dar una **respuesta a la emergencia climática y ambiental**, en este caso desde el sector transportes, que contribuye con un 30% del total de las emisiones contaminantes, según cifra el ministerio francés. La lucha contra el cambio climático y la descarbonización de la economía se ha convertido en uno de los estandartes del ejecutivo francés, razón por la cual la iniciativa legislativa y la labor de redacción de la norma han sido protagonizadas por el Ministerio de Transición Ecológica. La LOM introduce así un notable número de medidas con un espíritu de protección del medio ambiente, entre las que destaca la prohibición de venta de vehículos comerciales ligeros propulsados por combustibles fósiles a partir de 2040.

El tercer desafío se refiere a la **mala gestión de las infraestructuras de transportes** durante décadas, la cual ha causado una deficiente vertebración del territorio en el que algunas regiones se encuentran aisladas, las áreas metropolitanas congestionadas o los puertos sin las adecuadas conexiones intermodales.

Ante estos desafíos, el gobierno francés identifica tres palancas de cambio que se pretenden activar y fomentar por medio de la LOM:

LOS AVANCES TECNOLÓGICOS Y SU APLICACIÓN AL ECOSISTEMA DE LA MOVILIDAD

En los últimos años se ha vivido una auténtica revolución de la movilidad, por los avances tecnológicos, por las nuevas formas de demanda y las necesidades de los ciudadanos. Ello ha derivado en la aparición de fenómenos como el coche compartido, las plataformas de *sharing*, la generación de datos, el transporte a demanda, etc. Estas

“En la mayoría de casos, tanto el diagnóstico como la solución puede ser extrapolable al caso español y servir de inspiración a una potencial Ley de Movilidad Española”

nuevas formas de movilidad constituyen un aliado para la reducción del uso del vehículo privado, y para la creación de un sistema de movilidad más inteligente y eficiente.

LA INICIATIVA Y VOLUNTAD DE LAS AUTORIDADES LOCALES DE TRANSPORTE EN APORTAR SOLUCIONES

La ley francesa confiere una gran responsabilidad a las autoridades locales de transporte en la nueva concepción de la política de movilidad, argumentando que ellas tienen la experiencia y la cercanía como para la ejecución de la política de transportes.

EL POTENCIAL INNOVADOR DE LOS ACTORES ECONÓMICOS Y CIENTÍFICOS

Esta palanca trata principalmente de promover el *laissez faire* de los actores de la movilidad para desatar su potencial innovador y de aportar soluciones a los retos de la movilidad del presente. Literalmente, la exposición de motivos del proyecto de ley del gobierno hacía mención a "dejar mucho más espacio para la experimentación".

Objeto y principios inspiradores

La LOM se presenta como una Ley profundamente transversal, que modifica un gran número de normas jurídicas distintas, así como introduce medidas en sectores muy diversos. De acuerdo con las razones expuestas anteriormente identificadas por el ejecutivo francés para reformar la política de transportes y movilidad, así como las ventanas de oportunidad a través de las cuales operar un cambio en la misma, el gobierno francés concibe una Ley sustentada sobre los siguientes pilares:

1. Invertir más y "mejor" en transportes.

2. Facilitar y fomentar el despliegue de nuevas soluciones de movilidad.

3. Implantar una movilidad más sostenible.

Loi d'Orientation des Mobilités

Las medidas "clave" de la LOM

1. INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

El primer artículo de la Ley está dedicado a la nueva orientación de las inversiones del Estado en materia de transportes. Según el Gobierno francés, las inversiones han estado centradas durante décadas en el desarrollo de las redes ferroviarias de alta velocidad y en las conexiones entre áreas metropolitanas, descuidando el transporte de la vida cotidiana y desarrollo equilibrado de las regiones.

Para ello, el ejecutivo francés opta por un aumento de la ambición, incrementando en un 40% la inversión en transportes respecto al periodo 2013-2017 hasta los 13.700 millones de euros entre 2019-2023 y hasta los 14.300 millones entre 2023 y 2027. En el informe anexo a la LOM, que desarrolla la estrategia para orientar la política de inversión, se enumeran los principios generales que regirán las inversiones, así como se desarrollan los programas prioritarios de inversión:

PRINCIPIOS RECTORES
Mejorar las ofertas de viajes diarios, en particular para facilitar el acceso a las áreas de empleo y a los servicios públicos y no públicos, para desaturar las ciudades y su acceso, para mejorar las conexiones entre las zonas rurales o periurbanas y los centros urbanos.
Acelerar la transición energética y la lucha contra la contaminación, continuando con la política de reequilibrio modal aumentando la proporción de viajes operados por modos limpios o colectivos (ferrocarril, río, transporte público, bicicleta), intensificando uso compartido de modos de transporte individuales (compartir el automóvil, compartir el automóvil, etc.) y facilitar el viaje intermodal.
Contribuir al objetivo de cohesión de los territorios metropolitanos y ultramarinos, aumentando la accesibilidad de ciudades y territorios medianos poco conectados a metrópolis, grandes aglomeraciones o países vecinos, así como dentro de aglomeraciones con vecindarios prioritarios. política urbana, teniendo cuidado de limitar el consumo de espacios naturales y la expansión urbana.
Mejorar la eficiencia del transporte de mercancías, y fortalecer la competitividad de nuestros territorios y puertos, y acelerar el cambio modal.

PROGRAMAS PRIORITARIOS DE INVERSIÓN
1. Mantenimiento y modernización de las redes existentes de carreteras, ferrocarriles y ríos.
2. Abordamiento de la saturación de los principales nodos ferroviarios para duplicar la proporción del transporte ferroviario en los principales centros urbanos.
3. Aceleración en la apertura de carreteras a ciudades medianas y zonas rurales.
4. Impulso del uso de movilidad menos contaminante y compartida para una mejor calidad de vida.
5. Fortalecimiento de la eficiencia y el cambio modal en el transporte de mercancías

2. DESCARBONIZACIÓN DEL TRANSPORTE

Como parte del pilar de la implantación de una movilidad más sostenible y respetuosa con el medio ambiente, y dentro de una batería de medidas encaminadas a la **promoción de usos más limpios del transporte y contra la congestión, la LOM introduce en su artículo 73.II la prohibición de comercializar turismos y vehículos comerciales ligeros propulsados por combustibles fósiles en 2040**. Como dice la LOM, esta es una de las dos medidas con las que armar la estrategia francesa de **descarbonización del transporte terrestre para 2050**. La otra; la progresiva venta y matriculación de vehículos bajos en emisiones para cumplir en 2030 con los objetivos establecidos por el Reglamento (UE) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, que establece normas de rendimiento en términos de emisiones de CO2 para nuevos turismos y para nuevos vehículos comerciales ligeros (derogando los Reglamentos (CE) no 443/2009 y (UE) no 510/2011).

Dicha prohibición ha sido, sin embargo, criticada por los distintos grupos políticos y grupos de interés. Por una parte, ONGs y ecologistas plantearon un adelanto de esta prohibición a 2030 a través de una enmienda en el Senado, aunque finalmente fue desestimada por la Asamblea Nacional. El lobby de los fabricantes de vehículos, por otra parte, resultó alarmado ante la enormidad de la transformación necesaria para cumplir el objetivo (en la actualidad más del 95% de los vehículos funcionan con combustibles fósiles), y ha resaltado la ambigüedad de la redacción del artículo, ya que no determina si por ejemplo los vehículos híbridos entrarían dentro de esta categoría como "propulsados por combustibles fósiles". Los sindicatos también han mostrado preocupación por la destrucción de empleo en un sector tradicional de la economía francesa. Concretamente, una de las grandes organizaciones sindicales del país, *Force Ouvrière*, cifró las posibles pérdidas en 75.000 empleos hasta 2030 y en 340.000 hasta 2040[6].

"El vehículo eléctrico ocupa la mayor parte de las disposiciones relativas a la promoción de las infraestructuras necesarias para el progresivo desarrollo de vehículos bajos en emisiones "

El artículo 73 en el que se introducen los objetivos de descarbonización del transporte terrestre fue fue precisamente objeto de evaluación por el Consejo Constitucional francés, considerándolos finalmente conformes con el "derecho a vivir en un entorno equilibrado que respete la salud" (art. 1 de la Carta Ambiental francesa). En su argumentación, el Tribunal esgrimía que no puede pronunciarse sobre la conveniencia de los objetivos de descarbonización marcados por la LOM, ya que éstos no son manifiestamente inadecuados para la consecución del mencionado derecho constitucional.

En relación con la orientación de la política de descarbonización del transporte, la LOM otorga un **carácter estratégico y prioritario a la implantación del vehículo eléctrico**, motivo por el cual ocupa la mayor parte de las disposiciones relativas a la promoción de las infraestructuras necesarias para el progresivo desarrollo de vehículos bajos en emisiones, sin perjuicio de que se beneficie a la movilidad y al transporte de bajas emisiones en su conjunto, por ejemplo, estableciendo cuotas en las flotas de vehículos pesados tanto de carácter público como privado de vehículos bajos en emisiones (arts. 74 y ss.).

En este sentido, medidas destacables de la LOM en el ámbito del desarrollo de infraestructuras de movilidad sostenible serían la promoción (obligación en algunos casos) de puntos de recarga para vehículos eléctricos e híbridos enchufables en

[6] L'Est Republicain (29 de mayo de 2019) Automobile: FO alerte sur «une casse sociale sans précédent», disponible en [+].

edificios y aparcamientos; la reducción de trabas administrativas para el suministro de electricidad o gas natural licuado y comprimido en el reabastecimiento de vehículos de transporte terrestre, fluvial y marítimo o aéreo; o el incentivo a la producción de biogás.

En el caso español, gran parte de los principios y objetivos que guiarán la política de movilidad en nuestro país han quedado fijados en el Marco Estratégico de Energía y Clima, y especialmente en dos de sus instrumentos normativos: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (PLCCTE). El primero, define para el periodo 2021-2030 los objetivos de reducción de emisiones, de penetración de energías renovables, y de eficiencia energética, y determina la senda y líneas de actuación para alcanzarlos. El PLCCTE, por otro lado, sienta las bases jurídicas para iniciar la descarbonización del transporte. Ambas iniciativas incluyen en sus borradores medidas muy similares a la LOM en Francia, que la futura ley española de movilidad tendrá la posibilidad de ampliar, desarrollar y concretar.

También coincide la visión del ejecutivo francés y español en materia de apuesta por el coche y la movilidad eléctrica. El Gobierno de España, y especialmente la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Teresa Ribera, han dejado clara su posición política al respecto, por ejemplo con las medidas incluidas en el PLCCTE para incrementar la flota de vehículos eléctricos en el ámbito público y privado, para ampliar su infraestructura de recarga en el territorio nacional a través de una obligación para las estaciones de servicio y las construcciones de nuevos edificios y aparcamientos, o para la modificación del marco fiscal aplicable a los carburantes, además de anteriores intentos de poner barreras a los combustibles fósiles como el intento de modificación del Impuesto de Hidrocarburos a través de los infructuosos Presupuestos Generales de 2019.

En cuanto a la descarbonización de los transportes aéreos y marítimos, el artículo 81 de la LOM otorga al gobierno un plazo de seis meses para elaborar y remitir al Parlamento un informe sobre la descarbonización y la disminución de emisiones contaminantes. Esta medida se suma a la anunciada por la ministra Borne el 9 de julio de 2019

ante el Consejo de Defensa Ecológica, por el que aprobó la creación de una tasa a al transporte aéreo con la que se pretende recaudar unos 180 millones de euros desde 2020[7]. Tasas similares al transporte aéreo existen ya en los otros países de la Unión Europea, como Suecia (desde 2018), Alemania (desde 2011), y en Holanda el Gobierno está tramitando una ley para comenzar a aplicarla desde 2021.

La aviación es un sector que cuenta con unas altas expectativas de crecimiento, y al mismo tiempo se sitúa como uno de los grandes focos de emisiones contaminantes de la economía mundial. En su informe ambiental de 2016, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) alerta del aumento paulatino de las emisiones del sector hasta 2050, así como del volumen de tráfico aéreo en un porcentaje cercano al 4-5%. Es por ello que cada vez más países apuestan por incrementar la presión fiscal medioambiental sobre este sector como una de las medidas para mitigar las emisiones del sector transportes. En este sentido, el pasado 28 de febrero de 2020 el Ministerio de Hacienda de España convocó una consulta pública previa sobre la implantación de un impuesto que grave el uso del transporte aéreo.

3. MAYOR CALIDAD DEL AIRE EN LAS CIUDADES

Como medida para proteger la calidad del aire y luchar contra la congestión en las ciudades, cada vez son más los municipios y áreas metropolitanas que optan por establecer zonas de bajas emisiones (ZBE). Debido a que cerca de un tercio de las emisiones totales del transporte terrestre se concentran en áreas urbanas, y a que estas emisiones del transporte son las principales responsables de las emisiones de óxido nitroso (NO2) y otros óxidos de nitrógeno con efectos perniciosos para la salud, la mayoría de estas ZBEs incluyen restricciones al tráfico rodado, o zonas de tráfico restringido. Al tiempo de la aprobación de la LOM, tan solo tres ciudades francesas habían creado sus propias zonas de tráfico restringido (Grenoble, Estrasburgo y París).

El artículo 86 de la ley de movilidad francesa modifica la legislación de colectividades territoriales. La LOM pasa a denominar estas zonas de tráfico restringido como zonas de bajas emisiones de movilidad, a la par que facilita su implantación en las ciudades francesas. Para aquellas ciudades y áreas metropolitanas que infrinjan regularmente los estándares de calidad del aire desarrollados por vía reglamentaria, será obligatorio su implementación antes del 31 de diciembre de 2020, y de zonas francas industriales en 2021. La ley, además, introduce medidas para garantizar una correcta inspección de las ZBE, por ejemplo permitiendo a las autoridades la utilización de dispositivos fijos o móviles para garantizar su cumpñimiento.

Aunque algunas ciudades españolas cuentan con zonas de tráfico restringido para controlar la calidad del aire y las emisiones, como Valladolid, Sevilla o Valencia, se trata de restricciones temporales activadas principalmente por episodios de alta contaminación. En la actualidad, sólo Madrid (2018) y Barcelona (2020) han desplegado sendas ZBEs permanentes. El PLCCTE incluye la obligación de que antes de 2023, todos los municipios españoles de más de 50.000 habitantes deberán constituir su propia zona de bajas emisiones, así como un principio de no regresión de estas medidas.

Debido al inclumplimiento sistemático de la Directiva 2008/50/EC, en las ciudades de Madrid y Barcelona, la Comisión Europea inició contra el Reino de España en julio de 2019 un procedimiento judicial en el seno del Tribunal Europeo de Justicia[8]. Según la Agencia Medioambiental Europea, el exceso de óxido nitroso (NO_2) causa la muerte prematura de cerca de 9.000 personas en España.

4. MEJORA DE LA GOBERNANZA: PODERES A LAS AUTORIDADES ORGANIZADORAS DE LA MOVILIDAD (AOM)

En la actualidad, el ministerio de Transición Ecológica francés calcula que en cerca del 80% de su territorio, no se proponen soluciones suficientes para el transporte cotidiano por parte de las comunidades. Según la normativa de transportes francesa, la competencia de organización en materia de movilidad en una jurisdicción determinada (municipios, áreas metropolitanas, regiones, etc.) la tienen las

[7] Acuerdos resumidos en la página web del gobierno francés, disponible en [+].

[8] Nota de prensa (25 de julio de 2019) de la Comisión Europea: Air quality: Commission refers Bulgaria and Spain to the Court for failing to protect citizens from poor air quality, disponible en [+].

denominadas Autoridades Organizadoras de la Movilidad (AOMs), que son un tipo de Autoridades Organizadoras de Transporte (AOTs). Una de las principales medidas que implanta la LOM para mejorar la gobernanza y para reducir las "zonas blancas" de la movilidad (en las que hay una ausencia de soluciones de transportes), ha sido **reforzar las competencias de las AOM y el papel de las áreas metropolitanas y de la región por encima de administraciones territoriales más básicas** como el municipio o los departamentos en la definición de la política de movilidad.

En el artículo 8 de la LOM se enumeran las competencias de las AOM, que se resumen en organizar el transporte público, los servicios de transporte público bajo demanda, los servicios de movilidad activa, los servicios compartidos de transporte como el *car-sharing* o el *car-pooling* y los servicios de movilidad solidarias para las personas con movilidad reducida, así como otras facultades consultivas adicionales. El gobierno francés ordena además a las AOM fomentar y desarrollar la movilidad activa y los usos compartidos de vehículos (*sharing* y *pooling*), así como contribuir a los objetivos de transición ecológica.

Las AOMs fueron introducidas en la legislación de transporte francesa en 2014 por la MAPTAM, o ley de modernización de la acción pública territorial y de la afirmación de las áreas metropolitanas (*loi du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*). Antes de que la MAPTAM instaurase las AOM y sus competencias para regular la movilidad desde un punto de vista holístico, la jurisdicción de las autoridades locales en tanto que AOT se reducía al transporte colectivo de personas (ordenación del transporte público de viajeros y bajo demanda), no pudiendo regular por tanto otros servicios de movilidad como el uso compartido de vehículos[9].

La LOM continúa y lleva a cabo algunas medidas encaminadas a mejorar la gobernanza de la movilidad en las ciudades mediante un mayor empoderamiento de las áreas metropolitanas y comunidades de municipios para ejercer competencias conjuntamente, por encima de divisiones administrativas territoriales más básicas como el municipio. La ley de movilidad francesa da continuidad al principio inspirador de las leyes MAPTAM y NOTRé, las cuales buscan reorganizar el reparto competencial de las administraciones francesas, dando un mayor peso a áreas metropolitanas y comunidades de municipios[10].

Por otra parte, y también en este sentido, la LOM empodera a las regiones (el equivalente a las Comunidades Autónomas, frente a otras formas de administración regional como los Departamentos), para erigirse como AOM de la movilidad de ámbito regional. Previamente a la LOM, las regiones eran AOT pero no AOM, por lo que no podían organizar los servicios de movilidad a nivel regional estableciendo, por ejemplo, servicios de transporte compartido y *carsharing*. Ahora, en tanto que AOM, cuenta para su jurisdicción con las competencias descritas en el párrafo superior, así como la capacidad de planificar y evaluar su política de movilidad y la facultad de delegar tales competencias en otra organización de ámbito regional.

"Una medida de la LOM para mejorar la gobernanza y para reducir las "zonas blancas" de la movilidad ha sido reforzar las competencias de las áreas metropolitanas y de la región"

[9] Carenzi, Thomas (6 de febrero de 2020) "Les autorités compétentes en matière de mobilité après la loi d'orientation des mobilités (LOM)", artículo en el Blog de CMS Francis Lefebvre Avocats. Disponible en [+].

[10] Ídem.

A pesar de las diferencias en la organización administrativa y competencial existente entre Francia y España, resulta de interés que la LOM haya buscado apuntalar la gobernanza de la política de movilidad y transportes. *Mutatis mutandis*, sería conveniente que la potencial futura Ley de Movilidad española reforzara esta materia, dado el actual nivel de dispersión competencial y consiguiente riesgo para la unidad de mercado y para el ejercicio del derecho a la movilidad por parte de los ciudadanos. Por otra parte, la creciente demanda de movilidad intermodal hace necesaria una mayor coordinación y cooperación entre diferentes autoridades de movilidad y administraciones públicas que debería ser abordada en la Ley de Movilidad española.

Un claro reparto competencial es imprescindible para una adecuada gobernanza de la política de movilidad. Un ejemplo de la deficiente planificación competencial en España se ha dado en el sector de las VTCs (arrendamiento de vehículos con conductor), ya que el traspaso de las competencias del estado a las comunidades autónomas durante un episodio de crisis sectorial ha derivado en una judicialización del proceso y una fragmentación del mercado.

5. APUESTA POR LA MOVILIDAD COMPARTIDA: CAR-SHARING, CAR-POOLING Y FREE-FLOATING

La **LOM identifica los usos compartidos de vehículos como una palanca de cambio con la que contribuir a los objetivos de la ley**, entre los que se encuentra facilitar y fomentar el despliegue de nuevas formas de movilidad y más sostenibles y eficientes. Es por ello que las referencias al fomento del uso compartido de vehículos son constantes a lo largo de toda la ley, adaptando así la legislación para dar cabida a una de las grandes apuestas de la LOM.

Sin perjuicio del tratamiento que la futura ley de movilidad española diese a estos usos compartidos del transporte, la LOM partía con ventaja respecto a una cuestión: la **definición legal de los diferentes modos de usos compartidos** (introducidas por la ley MAPTAM en 2015). El Código de Transportes francés contempla principalmente dos modalidades diferenciadas, y que se ven reflejadas a lo largo del articulado de la LOM.

- El fenómeno del "vehículo compartido", *covoiturage* o *car-pooling*, se encuentra definido en el artículo L3132-1 del Código como "el uso conjunto de un vehículo motorizado terrestre por parte de un conductor y uno o más pasajeros, realizado a título no oneroso, excepto para la compartición de los costes, en el marco de un viaje que el conductor hace por cuenta propia. La intermediación, a este fin, puede efectuarse a título oneroso."

  Existe en España un precedente normativo en Andalucía de definición legal de esta actividad

Loi d'Orientation des Mobilités

de vehículo compartido o *car-pooling*, que replica la definición de la legislación francesa. La Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, no sólo fomenta el uso del vehículo compartido en su artículo 36, sino que además lo define como sigue: "La utilización en común de un vehículo terrestre a motor por un conductor y uno o varios pasajeros, efectuado a título no oneroso, excepto por la compartición de gastos inherentes a un viaje en vehículo privado, en el marco de un desplazamiento que el conductor efectúa por su propia cuenta. Las empresas que realizan actividades de intermediación, con esta finalidad, pueden hacerlo a título oneroso."

- La "compartición de automóviles", *auto-partagé* o *car/moto-sharing*, se encuentra regulado en el artículo L1231-14 de la misma norma y se define como la puesta en común de un vehículo o de una flota de vehículos de transporte terrestre a motor a disposición de los usuarios abonados o habilitados por el gestor de los vehículos. Cada usuario o abonado puede acceder a un vehículo sin conductor para el trayecto de su conveniencia y por un tiempo determinado."

"Resulta necesario introducir en el ordenamiento español las definiciones jurídicas de las nuevas formas de movilidad que la potencial ley española podría regular"

Al respecto, y en aras de una mayor seguridad jurídica y una correcta regulación de la movilidad, resulta necesario introducir en el ordenamiento español las definiciones jurídicas de estas nuevas formas de movilidad que la potencial ley española podría pretender regular. Concretamente, la existencia de una definición común ayudaría a armonizar todas las consiguientes normas regionales y locales encaminadas a regular la movilidad compartida.

Retornando a la regulación de los usos compartidos en la LOM, este fenómeno aparece reflejado en múltiples capítulos y secciones. Aparece en primer lugar como uno de los principios rectores de la política de inversión en movilidad, así como en el cuarto programa de inversión prioritaria ("Impulso del uso de movilidad menos contaminante y compartida para una mejor calidad de vida"). Más adelante, se contempla la ordenación y el fomento de la movilidad compartida como una de las competencias de las AOM en la sección de gobernanza de la movilidad, y también como materia a desarrollar en los preceptivos planes de movilidad. Otras materias en las que la LOM menciona los usos compartidos son las medidas para incrementar la sostenibilidad de la movilidad y evitar la congestión en las ciudades.

Mención aparte merece la regulación que la LOM hace de los servicios urbanos de *free-floating*, regulados en el artículo 41 de la ley. La LOM establece **un esquema de autorización pública para el despliegue de los servicios de *free-floating*** previa consulta preceptiva a la AOM competente, a la que también puede delegar la competencia, y **que da lugar al pago de una tasa por ocupación del espacio público**. En base a la LOM, y amparándose en la legislación del Código General de Propiedad de las Personas Públicas francés (art. L2122-1-1), se distinguen dos escenarios;

1. Uno en el que o la autoridad competente limita el número de permisos emitidos, en cuyo caso debe recurrir a una convocatoria de concurso público con las máximas garantías de imparcialidad y transparencia.

2. Otro en el el que la autoridad competente no limita el número de permisos, en cuyo caso

debe llevar a cabo un simple procedimiento de publicidad antes de la emisión del título sobre las condiciones generales de asignación.

A continuación, el artículo 41 de la LOM trata las prescripciones que se pueden contemplar en la emisión del título autorizatorio, y entre las cuales se encuentran la información que debe proporcionar el operador (número de vehículos, características, etc.), el número de vehículos autorizados, medidas para garantizar la retirada de los vehículos cuando están fuera de uso, las características de los vehículos respecto a sus límites máximos de emisiones contaminantes o sus condiciones de durabilidad y mantenimiento, o las medidas encaminadas a garantizar el respeto del vecindario. Por último, y de relevancia para el caso español en el que hay operativos diversos proyectos piloto y concursos públicos bajo muy distintas modalidades de licitación, la LOM permite que los contratos públicos en vigor sigan vigentes hasta su vencimiento. Sin embargo, si la fecha de validez se extiende más allá del duodécimo mes siguiente a la publicación de la ley, estas autorizaciones deben al nuevo marco normativo durante el año siguiente a su publicación.

En España, así como en el ámbito de la descarbonización del transporte el PLCCTE elaborado por el MITERD había establecido medidas más específicas, en el ámbito de los usos compartidos de movilidad el texto del proyecto de ley se limita a enunciar en su artículo 12.3, relativo a la promoción de la movilidad sin emisiones, que los municipios de más de 50.000 habitantes introducirán medidas de promoción de la movilidad eléctrica compartida en la planificación de ordenación urbana como herramienta de reducción de emisiones. Esto deja un amplio margen a la futura ley de movilidad española para ordenar estos los usos compartidos de movilidad, y no sólo en el ámbito urbano sino también en el interurbano.

6. LABORALIDAD DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES

En cuanto a la laboralidad de las plataformas digitales, la redacción de la LOM en su artículo 44 (ubicado en la Sección destinada a la Regulación de las nuevas formas de movilidad y al fortalecimiento de la responsabilidad social de las plataformas digitales) no entra a evaluar el modelo de laboralidad con sus trabajadores colaboradores. La LOM opta por abordar la

Loi d'Orientation des Mobilités

situación de los colaboradores de las plataformas a través de un aumento de la transparencia y la seguridad jurídica de la relación que los une.

Cabe destacar que cuando la LOM habla de plataformas y sus colaboradores en este precepto, se refiere exclusivamente a las plataformas digitales del sector de las VTCs y de reparto a domicilio. Respecto a las medidas introducidas por la ley, el artículo 44 reforma el Código de Transportes francés para introducir una serie de derechos de los trabajadores por cuenta propia que colaboran con plataformas, como el derecho a ser informados de la distancia y precio mínimo garantizado, el derecho a rechazar propuestas o a establecer su propio horario de trabajo.

Segundo, y más controvertido, ha sido la modificación del Código Laboral francés, y que en virtud del artículo 44.II de la LOM otorga la posibilidad a las plataformas digitales (ámbito de las VTCs y el reparto a domicilio) de que en el marco de su política de responsabilidad social hacia sus colaboradores, publique una carta validada por la Administración, de derechos y obligaciones tanto de la plataforma como de sus colaboradores, sin que el establecimiento de dicha carta homologada pueda suponer una causa de subordinación laboral. A continuación, el artículo enumera los apartados que deberían incluirse en dicha Carta de derechos y obligaciones: las condiciones para el ejercicio de la actividad profesional, los procedimientos para la obtención de precios, medidas para la prevención de riesgos laborales, o la calidad de servicio esperada y los métodos de control que puede llevar a cabo la plataforma, entre otros.

Este sentido del artículo 44 se produce después de que el Consejo Constitucional francés, en su dictamen del 20 de diciembre de 2019, censurara parcialmente el poder que la LOM había conferido inicialmente a las plataformas de "crear" derecho laboral. Según la redacción original del artículo, el respeto de los derechos y obligaciones establecidos en la Carta homologada administrativamente, y que la plataforma establece de manera prácticamente unilateral (antes de remitirla a la Administración, debe consultar "por cualquier medio" a los colaboradores de la plataforma), no podía constituir una relación laboral entre plataforma y colaborador. El legislador delegaba por tanto fácticamente la capacidad de definir por ellas mismas las características de un contrato de trabajo tras una aprobación administrativa, algo que el Consejo Constitucional francés consideró contrario al artículo 34 de la Constitución francesa. Este artículo confiere al legislador la competencia de votar y aprobar leyes, sin transferir dicha competencia a particulares. En consecuencia, el tribunal constitucional censuró una palabras de la redacción, de manera que lo establecido en dicha carta sí pudiera ser objeto de vínculo de subordinación laboral.

"Como parte de las medidas encaminadas a fomentar las innovaciones en la movilidad, la ley abre la puerta al despliegue del coche autónomo en las carreteras francesas"

Este planteamiento original generó también una notable oposición en el Senado, así como por parte del Conceil National du *Numerique, una entidad pública* encargada de estudiar la transición digital de la sociedad y cuya presidenta emitió una carta abierta a la ministra y a los representantes de la Asamblea Nacional y el Senado por entender que las condiciones de trabajo de los colaboradores deben ser negociadas entre los trabajadores y las plataformas, y nunca impuestas por una herramienta de comunicación o de responsabilidad corporativa de las plataformas[11].

[11] Carta abierta de la presidenta de Conceil National du Numerique dirigida a la Ministra de Transición Ecológica y Solidaria Élisabeth Borne, a los miembros de la Asamblea Nacional y a los miembros del Senado, disponible en [+].

Loi d'Orientation des Mobilités

Si bien la reciente publicación de la sentencia del Tribunal Supremo STS 2924/2020 ha planteado una solución judicial a un problema político, al determinar que la relación entre repartidores "riders" y la plataforma Glovo tiene naturaleza laboral, la necesidad de actualizar el marco jurídico aplicable a las relaciones laborales sigue siendo una tarea pendiente para la clase política. Al contrario de lo sucedido en Francia, en España esta situación se está afrontando desde el propio ministerio de Trabajo, que antes de que finalice el año se ha comprometido a alcanzar un acuerdo en el seno del Diálogo Social que sirva para unificar criterio.

7. DESPLIEGUE DEL COCHE AUTÓNOMO

La apuesta por la innovación en la movilidad, y especialmente en lo referente la innovación en la automoción y vehículo autónomo ya quedó patente en las *Assises Nationales de la Mobilité* de 2017, y tras cuya celebración el ejecutivo francés publicó la Estrategia Nacional de Vehículos Autónomos en mayo de 2018, encaminada a favorecer el florecimiento y el desarrollo de esas tecnologías en territorio francés.

Como parte de las medidas encaminadas a fomentar las innovaciones en la movilidad, la LOM abre la puerta al despliegue del coche autónomo en las carreteras francesas. Los artículos 31 y 32 de la ley **habilitan al gobierno para adoptar una reforma del Código de Circulación y otras normas para adaptar la legislación y desarrollar el marco normativo** de los vehículos autónomos, debiendo prestar especial atención al régimen de responsabilidad aplicable y a la cesión de datos a las autoridades. Dicha regulación deberá posteriormente ser ratificada por el Parlamento. La LOM opta por tanto, en este caso, por una habilitación legal del coche autónomo, a la vez que delega en el gobierno el desarrollo más pormenorizado de la normativa.

La LOM otorga al gobierno un plazo de dos años para llevar a cabo el mencionado desarrollo normativo. Este plazo podría estar relacionado con la voluntad del ejecutivo francés en actualizar la *Convención sobre la circulación vial de Viena*, de 8 de noviembre de 1968, para garantizar la mayor armonización internacional posible en la materia[12].

[12] Dossier de Prensa del Ministerio encargado de Transportes sobre el estado del desarrollo de los vehículos autónomos en Francia de abril de 2019, página 2: Développement des véhicules autonomes - L'État s'engage dans 16 nouvelles expérimentations. Disponible en [+].

8. APERTURA DE DATOS

El artículo 25 de la LOM transpone a la legislación francesa el Reglamento Delegado (UE) 2017/1926 de la Comisión, de 31 de mayo de 2017, que complementa la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. Esta normativa europea exige la apertura de datos de los servicios de transporte, y la creación de un Punto de Acceso Nacional (PAN). Según el artículo 3 del Reglamento Delegado, el PAN es "un punto único de acceso por parte de los usuarios a, como mínimo, los datos estáticos de desplazamientos y tráfico y a los datos históricos de tráfico de los diferentes modos de transporte, incluidas las actualizaciones de los datos, [...] suministrados por las autoridades de transporte, los operadores de transporte, los gestores de infraestructuras, o los proveedores de servicios de transporte a la demanda en el territorio de un Estado miembro".

Entre los sujetos responsables de compartir los datos con el PAN se encuentran, además de las AOM para los servicios que organizan y otros sujetos, aquellos proveedores de servicios para compartir vehículos, bicicletas y dispositivos de transporte personal (deben proporcionar "datos estáticos, históricos y dinámicos sobre viajes, incluidos aquellos relacionados con la ubicación de vehículos, bicicletas y dispositivos de transporte personal disponibles") y plataformas de intermediación para viajes en vehículo compartido, éstas últimas a solicitud de las AOM.

Al respecto, el gobierno francés ya ha desarrollado un portal web[13] (*transport.data.gouv.fr*) en el que se pone a disposición del público la información requerida. En palabras de Ishan Bhojwani, director del PAN francés, de las 330 AOMs presentes en el país, en junio de 2019, 150 ya estaban reportando activamente a la plataforma[14].

9. EL TRANSPORTE DE MERCANCÍAS

La ley de movilidad francesa no distingue entre medidas destinadas al transporte de personas y transporte para mercancías, por lo que este último ámbito no cuenta con un apartado específico dentro de la LOM. Como se mencionaba con anterioridad, la Exposición de Motivos de la norma hace referencia a una serie de retos y deficiencias en la movilidad de los franceses, especialmente en el ámbito cotidiano, e identifica tres principios fundamentales que orientan las medidas adoptadas: Invertir más y "mejor" en transportes; facilitar y fomentar el despliegue de nuevas soluciones de movilidad, e; implantar una movilidad más sostenible. Dentro del amplio elenco de medidas traídas por la ley, y que son detalladas a lo largo del presente informe, varias de ellas tienen potenciales efectos sobre la política de transporte de mercancías.

"Identifica tres principios fundamentales que orientan las medidas: Invertir más y "mejor"; facilitar y fomentar el despliegue de nuevas soluciones e implantar una movilidad más sostenible"

En el terreno de la descarbonización del transporte que propone la LOM, por ejemplo, además del objetivo de lograr la descarbonización del transporte terrestre para 2050, los artículos 74 y siguientes establecen cuotas de vehículos de bajas emisiones en las flotas tanto públicas como privadas de vehículos de hasta 3,5 toneladas. La ley también propone medidas de desarrollo de infraestructuras de movilidad sostenible que promuevan el uso de vehículos eléctricos o propulsados por gas natural, extendiendo la red de puntos de recarga eléctrica, reduciendo las trabas administrativas y fiscales para el suministro

[13] Punto de acceso único de Francia disponible en [+], y de España disponible en [+].

[14] *laGazzete.fr* (28 de junio de 2019) Loi Mobilités : l'ouverture des données précisée, et accélérée. Disponible en [+].

de electricidad, gas natural, o gas natural licuado en estaciones de servicio de vehículos terrestres, fluviales, marítimos o aéreos, o estimulando la producción de biogás y su aplicación a la movilidad, por ejemplo aumentando las retribuciones a los productores cuando el combustible está destinado al transporte.

Respecto a la Distribución Urbana de Mercancías (DUM), resultan de especial interés el establecimiento de zonas de bajas emisiones en las ciudades francesas y en consecuencia posibles restricciones al tráfico rodado en las áreas metropolitanas, así como el marco propuesto de derechos y obligaciones para los trabajadores colaboradores de las plataformas digitales en el ámbito del reparto a domicilio contenido en el artículo 44.

En el plano de la inversión en infraestructuras, la mayoría de los programas inciden transversalmente en el transporte de mercancías por medios terrestres, fluviales, marítimos o aéreos, dedicando el último de los cinco programas de inversión previstos a la mejora de la intermodalidad en el transporte de mercancías. Recordemos que la inversión quinquenal hasta 2023 se prevé en 13.700 millones de euros.

10. OTRAS MEDIDAS CLAVE

La LOM introduce un gran número de medidas afectando a una amplísima variedad de sectores, ya que la ley se plantea como un ejercicio general de re-pensamiento de la movilidad en su ámbito más transversal. Por ello, se introducen igualmente una serie de medidas que aunque no hayan sido analizadas en el presente informe, quizás resulten vitales para otros sectores o autores. A continuación se describen brevemente algunas de las medidas más relevantes que no han sido analizadas en profundidad.

- **Aumento de la velocidad máxima en rutas secundarias**: El artículo 36 de la ley posibilita a las autoridades municipales o intermunicipales competentes el aumento de la velocidad máxima permitida en vías de doble sentido ubicadas en zonas no urbanizadas hasta noventa kilómetros por hora, previo estudio de accidentalidad en el tramo correspondiente.

- **Boleto de movilidad para trabajadores**: Una de las medidas que la LOM contempla para promover el uso de una movilidad más eficiente (activa, compartida, etc.) es la posibilidad por parte de las empresas

Loi d'Orientation des Mobilités

Loi d'Orientation des Mobilités

de ofrecer a sus empleados un "boleto de movilidad" de hasta 400 euros anuales exento imposición fiscal o contribución a la seguridad social, por el uso de alternativas de movilidad eficientes en los viajes cotidianos al trabajo.

- **Eliminar trabas al permiso de conducir**: Aunque las condiciones específicas de la regulación las prácticas de conducción previas a la obtención del carnet deberán ser desarrolladas por el ministerio correspondiente, la LOM habilita para una mayor flexibilización a la hora de realizar las mismas y obtener el correspondiente permiso.

- **Promoción de la movilidad activa**: La LOM apuesta por la bicicleta como medio sostenible y barato con el que impulsar la movilidad activa. Tras el diseño del Plan Nacional de la Bicicleta 2018, el ejecutivo francés introduce medidas para luchar contra el robo y reventa ilícita de bicicletas (identificación de las bicicletas, securización de los aparcamientos...), para promover su uso intermodal (adaptación de autobuses para el transporte de bicicletas). Adicionalmente, el plan de inversiones de la LOM pone en marcha un fondo de 350 millones de euros para promover la movilidad activa, especialmente a pie y en bicicleta.

- **Accesibilidad para personas con movilidad reducida**: La LOM introduce nuevas herramientas para facilitar el acceso a la movilidad en el día a día de personas con discapacidad (reducciones tarifarias, mayor información pública de movilidad, etc.), así como tiene en cuenta a este colectivo en el desarrollo de nuevas formas de movilidad más sostenibles, por ejemplo mejorando su accesibilidad a parkings en los que existen puntos de recarga de vehículos eléctricos.

LLYC

AUTORES

CARMEN MUÑOZ JODAR
Directora Senior de Asuntos Públicos en LLYC Madrid
cmunoz@llorenteycuenca.com

Doctorando en la Universidad Complutense de Madrid, licenciada en Ciencias de la Información, rama de Periodismo, por la misma universidad, con posgrados en Gestión Empresarial y Dirección de Comunicación por el IE y en Dirección de Campañas Electorales por ICADE. Es especialista en posicionamiento institucional e incidencia política, con experiencia en tecnología, educación o movilidad.

MANUELA SANCHEZ
Consultora Senior de Asuntos Públicos en LLYC Madrid
msanchez@llorenteycuenca.com

Es doctoranda en Derecho Internacional Público. Graduada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid y la Université Libre de Bruxelles y máster en Política y Democracia. Es especialista en Análisis Regulatorio, Derecho Internacional y Relaciones Institucionales.

CHRISTIAN DE FELIPE
Consultor Junior de Asuntos Públicos en LLYC Madrid
cdefelipe@llorenteycuenca.com

Graduado en Derecho por la Universidad de Zaragoza y Máster en Relaciones Internacionales y en Unión Europea. Es especialista en comunicación institucional y política y asesora a empresas de los ámbitos de movilidad, digital y sanidad, y en inteligencia regulatoria y política.

LLYC
llorenteycuenca.com