



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.9.2007
COM(2007) 551 final

LIBRO VERDE

Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana

(presentada por la Comisión)

{SEC(2007) 1209}

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Cómo hacer frente a las dificultades	5
2.1.	Unas ciudades con circulación fluida.....	6
2.2.	Unas ciudades más ecológicas	8
2.3.	Un transporte urbano más inteligente	11
2.4.	Un transporte urbano accesible	13
2.5.	Un transporte urbano seguro y protegido.....	17
3.	Crear una nueva cultura de la movilidad urbana.....	19
3.1.	Mayores conocimientos	19
3.2.	Y recogida de datos	20
4.	Recursos financieros	20
5.	Consultas	23

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Public consultation in preparation for the Green Paper on urban mobility

LIBRO VERDE

Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana

1. INTRODUCCIÓN

En la Unión Europea, más del 60 % de la población vive en medio urbano¹. En las zonas urbanas se genera casi el 85 % del producto interior bruto de la UE. Las ciudades constituyen el motor de la economía europea, atraen la inversión y el empleo y son indispensables para el correcto funcionamiento de la economía.

Las zonas urbanas constituyen hoy el entorno vital de la inmensa mayoría de la población. Es indispensable que la calidad de vida en ellas sea lo más alta posible. Esta es la razón de que tengamos que reflexionar en común y estudiar el tema de la movilidad urbana.

Las ciudades europeas son muy diferentes, pero se enfrentan a dificultades similares e intentan buscar soluciones comunes.

En toda Europa, el aumento del tráfico en los centros de las ciudades provoca una congestión crónica, con numerosas consecuencias negativas por la pérdida de tiempo y los daños al medio ambiente. La economía europea pierde cada año debido a este fenómeno en torno a cien mil millones de euros, lo que representa un 1 % del PIB de la UE.

La contaminación atmosférica y el ruido empeoran cada año. La circulación urbana es la causa del 40 % de las emisiones de CO₂ y del 70 % de las emisiones de otros contaminantes procedentes del transporte por carretera.

El número de accidentes de tráfico en las ciudades también aumenta cada año: en la actualidad, un accidente mortal de cada tres ocurre en zonas urbanas y son los más vulnerables, los peatones y los ciclistas, sus principales víctimas.

Si bien es verdad que estos problemas se dan localmente, sus repercusiones se notan a escala continental: calentamiento climático, aumento de los problemas de salud, cuellos de botella en la cadena logística, etc.

Las entidades locales no pueden actuar solas contra estos problemas; hace falta una cooperación y coordinación europeas. El tema crucial de la movilidad urbana debe abordarse de forma colectiva en todas las instancias, locales, regionales, nacionales y europeas. La Unión Europea debe desempeñar un papel impulsor para que la atención se centre en este asunto.

Europa tienen la capacidad de reflexionar, proponer y movilizar con vistas a la formulación de políticas decididas y aplicadas localmente.

¹ De más de 10 000 habitantes (fuente: Eurostat).

En 2006, al presentar la revisión intermedia del Libro Blanco del transporte², la Comisión Europea anunció su intención de presentar un Libro Verde sobre el transporte urbano.

La Comisión ha llevado a cabo una amplia consulta pública estos últimos meses. Dos conferencias y cuatro talleres técnicos han reunido a las principales partes interesadas. Se ha iniciado una consulta por Internet. La Comisión ha recibido numerosas contribuciones³ y el Comité Económico y Social también se ha pronunciado al respecto⁴.

Este proceso de consulta ha permitido definir los ejes de reflexión del presente Libro Verde y, en especial, ha confirmado que los interesados abrigan grandes expectativas sobre la formulación de una verdadera política europea de movilidad urbana. Gracias a este Libro Verde, la Comisión desea iniciar un amplio debate público sobre el posible contenido de la política europea sobre el tema.

Un nuevo concepto de movilidad urbana supone aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte y organizar la «comodalidad» entre los distintos modos de transporte colectivo⁵ (tren, tranvía, metro, autobús y taxi) y entre los diversos modos de transporte individual (automóvil, bicicleta y marcha a pie). También supone alcanzar unos objetivos comunes de prosperidad económica y de gestión de la demanda de transporte para garantizar la movilidad, la calidad de vida y la protección del medio ambiente. Por último, significa también reconciliar los intereses del transporte de mercancías y del transporte de pasajeros, con independencia del modo de transporte utilizado.

Una estrategia europea de movilidad urbana a la altura de las expectativas de nuestros conciudadanos.

La movilidad urbana se considera un elemento impulsor importante del crecimiento y del empleo con un gran impacto en el desarrollo sostenible de la UE. La Comisión ha decidido presentar por ello un Libro Verde sobre la movilidad urbana para estudiar si puede aportar valor añadido a las medidas ya adoptadas localmente y cómo puede hacerlo. Varias políticas de la UE ya han abordado los problemas del transporte urbano en los últimos años. Se han adoptado iniciativas legislativas, a veces de forma más bien fragmentaria.

Las consultas organizadas por la Comisión con vistas a la elaboración del Libro Verde han proporcionado información que ha llevado a formular una serie de opciones políticas y 25 preguntas abiertas relacionadas con dichas opciones. Con el presente Libro Verde, la Comisión pone en marcha un segundo proceso de consultas hasta el 15 de marzo de 2008 con vistas a la presentación, a principios del otoño de 2008, de un plan de acción que defina una serie de medidas e iniciativas concretas en pro de una movilidad urbana mejor y sostenible. Respecto a cada medida propuesta, el plan de acción indicará un calendario de ejecución y fijará el reparto de responsabilidades entre las diversas partes.

² COM(2006) 314.

³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Public consultation in preparation for the Green Paper on urban mobility.

⁴ CESE 615/2007.

⁵ El transporte colectivo es un concepto más amplio que el de transporte público e incluye, por ejemplo, los taxis o el transporte a la carta.

El papel de la Comisión consiste en organizar este debate con todas las partes interesadas para poder proponer una estrategia global que sea compatible con el principio de subsidiariedad. El público destinatario de este nuevo proceso de consulta lo formarán, entre otros, grupos sociales, tales como los habitantes de las ciudades, los usuarios del transporte urbano (público o no) y los patronos y empleados de organismos de transporte colectivo; grupos económicos, tales como las empresas locales, incluidas las PYME, el sector del transporte urbano y la industria del automóvil; autoridades nacionales, regionales y locales, y representantes y asociaciones de las partes interesadas en los ámbitos correspondientes.

Esta estrategia se basará en las consultas realizadas y por realizar, así como en la experiencia ya adquirida por la Comisión en materia de transporte urbano desde 1995 y su Libro Verde y su Comunicación sobre «la red de ciudadanos»⁶. Además, se aprovecharán las numerosas lecciones aprendidas gracias a los proyectos de investigación y desarrollo.

No obstante, existe una idea primordial que surge una y otra vez: para que las políticas de movilidad urbana sean eficaces, deben adoptar un planteamiento lo más integrado posible y combinar las respuestas más ajustadas a cada problema: innovación tecnológica, fomento de transportes limpios, seguros e inteligentes, incentivos económicos y cambios en la legislación.

Esta estrategia global tendrá en cuenta todas las iniciativas pertinentes adoptadas en el marco de las políticas comunitarias, con el objetivo constante de contribuir de forma concreta a la realización de la estrategia de Lisboa.

La Unión Europea debe desempeñar un papel motriz para facilitar el cambio, sin imponer desde arriba soluciones que podrían no corresponder a la diversidad de las situaciones locales.

El valor añadido europeo podrá plasmarse de forma variada: fomentando el intercambio de buenas prácticas en todas las instancias (locales, regionales o nacionales); complementando la definición de normas comunes y la armonización de las normas en caso necesario; ofreciendo un apoyo financiero a los que más lo necesiten; estimulando la investigación cuyas aplicaciones faciliten mejoras medioambientales y de la seguridad de la movilidad; simplificando la legislación y, en algunos casos, derogando normas vigentes o introduciendo otras nuevas.

Cualquier estrategia formulada a escala europea sólo tendrá éxito si se toman medidas decisivas localmente; las medidas concretas las adoptarán y aplicarán las autoridades locales.

Crear una nueva cultura de la movilidad urbana.

El reto supuesto por el desarrollo sostenible en las zonas urbanas es inmenso: reconciliar el desarrollo económico de las ciudades y su accesibilidad, por una parte, con la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente, por otra.

Ante estas cuestiones con repercusiones numerosas y variadas, un esfuerzo común permitirá fomentar la búsqueda de soluciones innovadoras y ambiciosas en materia de transporte urbano con vistas a unas ciudades menos contaminantes y más accesibles y en las que la circulación sea más fluida.

⁶ COM(95) 601, COM(1998) 431.

Debemos estudiar juntos cómo conseguir una mejor movilidad urbana y suburbana, una movilidad sostenible y en beneficio de todos los ciudadanos europeos, facilitando al mismo tiempo que los agentes económicos desempeñen su papel en nuestras ciudades.

2. CÓMO HACER FRENTE A LAS DIFICULTADES

La movilidad urbana debe facilitar el desarrollo económico de las ciudades, la calidad de vida de sus habitantes y la protección de su medio ambiente. A este respecto, las ciudades europeas se enfrentan a cinco grandes dificultades que deben superarse con un planteamiento integrado.

2.1. Unas ciudades con circulación fluida

El problema:

La congestión en las ciudades es uno de los principales problemas indicados en las consultas, que tienen consecuencias económicas, sociales, sanitarias y medioambientales negativas y degrada el entorno natural y construido. El problema se localiza normalmente en las circunvalaciones urbanas y afecta a la capacidad de la red transeuropea de transportes (RTE-T). Un sistema de transporte fluido permitiría que las personas y las mercancías llegaran a tiempo y se limitaran esos efectos negativos. Localmente, constituye un reto importante reducir las repercusiones negativas de la congestión al tiempo que se garantiza la continuidad del correcto funcionamiento económico de las zonas urbanas. Debe reconocerse el esfuerzo de las ciudades pioneras en la lucha contra la congestión.

Las opciones:

Las experiencias de los interesados revelan que no existen soluciones únicas para reducir la congestión. No obstante, deben hacerse atractivas y seguras alternativas a los automóviles privado como, por ejemplo, la marcha a pie, la bicicleta, el transporte colectivo o el uso de motocicletas y ciclomotores. Los ciudadanos deberían ser capaces de sacar el máximo partido a sus recorridos gracias a un enlace eficaz entre los diversos modos de transporte. Las autoridades deberían promover la comodalidad y reasignar el espacio liberado tras las medidas de la mitigación de congestión. Unos sistemas de gestión del tráfico inteligentes y capaces de adaptarse también han demostrado su eficacia a la hora de reducir la congestión.

Promover la marcha a pie y en bicicleta...

Para mejorar el atractivo y la seguridad de la marcha a pie y en bicicleta, las autoridades locales y regionales deben velar por que estos modos se integren plenamente en la elaboración y seguimiento de las políticas de movilidad urbana. Debe prestarse mayor atención a la construcción de la infraestructura adecuada. Existen procedimientos innovadores al efecto de estimular la plena participación de las familias, los niños y los jóvenes en la formulación de políticas. La marcha a pie y en bicicleta puede fomentarse mediante iniciativas en las ciudades, las empresas y las escuelas, por ejemplo, mediante juegos relacionados con la circulación, evaluaciones de la seguridad vial o paquetes educativos. Las partes interesadas han propuesto que las ciudades más grandes estudien la designación de un funcionario que se ocupe de la marcha a pie y el uso de la bicicleta.

... Sacar la máxima ventaja al uso de los automóviles privados

Pueden promoverse unos modos de vida menos dependientes del automóvil mediante nuevas soluciones como el coche compartido. Debe fomentarse un uso más sostenible del automóvil privado, alentando su uso compartido, por ejemplo, lo que reduciría su número en las carreteras al llevar más personas cada vehículo. Otras opciones podrían basarse en la «movilidad virtual»: teletrabajo, telecompra, etc.

Según se ha señalado en la consulta, una política adecuada de estacionamiento también es necesaria para reducir el uso del automóvil en el centro de las ciudades. A largo plazo, proporcionar más espacios de estacionamiento puede favorecer el transporte en automóvil, especialmente si son gratuitos. Las tarifas de estacionamiento pueden servir de instrumento económico. Puede pensarse que unas tarifas diferenciadas reflejarían la disponibilidad limitada de espacio público y crearían incentivos (por ejemplo, aparcamientos gratuitos en la periferia y tarifas altas en el centro).

Unos aparcamientos de intercambio atractivos pueden ser un incentivo para combinar el transporte privado con el colectivo. La existencia de enlaces dentro de un transporte público eficaz y de alta calidad sin solución de continuidad ha permitido liberar así los centros urbanos del tráfico gracias a unos sistemas de transporte integrados, como en Múnich.

En algunos casos podría hacer falta una nueva infraestructura, pero el primer paso debe ser estudiar cómo aprovechar mejor la infraestructura existente. Sistemas de tarificación urbana tales como los de Londres y Estocolmo han arrojado resultados positivos desde el punto de vista de la fluidez del transporte. Los sistemas inteligentes de transporte (SIT) permiten una planificación óptima de los trayectos, una mejor gestión del tráfico y una gestión de la demanda más fácil. El uso flexible y múltiple de la infraestructura, como por ejemplo en Barcelona (carriles de autobús flexibles, zonas de carga y descarga y aparcamientos flexibles, etc.), puede traducirse en una menor demanda de espacio vial.

La gestión de la movilidad sirve de complemento a las medidas tradicionales relacionadas con la infraestructura al influir en el comportamiento a la hora de viajar antes de que empiece el trayecto y llamando la atención de los ciudadanos sobre los transportes más sostenibles. Por ejemplo, podría estimularse a los promotores a elaborar planes específicos de movilidad adaptados a cada proyecto inmobiliario dentro del procedimiento de obtención de licencias urbanísticas. Las partes interesadas también han destacado la idea de una «evaluación de impacto de la movilidad» en los grandes proyectos de infraestructura.

Y el transporte de mercancías...

La logística del transporte de mercancías tiene una dimensión urbana⁷. En opinión de los interesados, cualquier política de movilidad urbana debe abordar el transporte tanto de pasajeros como de mercancías. La distribución en las zonas urbanas requiere interfaces eficaces entre el transporte de larga distancia y la distribución de corta distancia al destino final. Se podrían utilizar vehículos más pequeños, eficaces y limpios para la distribución local. Las consecuencias negativas del transporte de mercancías de larga distancia a través de las zonas urbanas deberían paliarse mediante medidas técnicas y de planificación.

⁷ Este aspecto se tratará con más detalle en el «plan de acción de la logística» que se está elaborando.

La «economía de servicios» lleva a nuevas demandas de espacio vial. Está probado que el 40 % de todos los vehículos, excepto los de pasajeros, están relacionados con el sector servicios (vehículos de mudanzas, servicios de mantenimiento, pequeñas entregas, etc.). Los servicios de mensajería utilizan a menudo motocicletas o ciclomotores. Se puede agrupar la distribución en las zonas urbanas y las zonas de acceso regulado, pero esto requiere una planificación eficaz de las rutas para evitar recorridos en vacío o una conducción y estacionamiento innecesarios. La aplicación de estas soluciones exige la participación de todas las partes interesadas.

La distribución urbana de mercancías podría integrarse mejor en la formulación de políticas locales y en el marco institucional. El transporte público de pasajeros lo supervisa en general el órgano administrativo competente, mientras que la distribución de mercancías incumbe normalmente al sector privado. Las autoridades locales deban estudiar toda la logística urbana relacionada con el transporte de pasajeros y mercancías a la vez como un único sistema logístico.

1. ¿Debe contemplarse un sistema de «etiquetado» que reconozca los esfuerzos de las ciudades pioneras en la lucha contra la congestión y en la mejora de las condiciones de vida?
2. ¿Qué medidas podrían tomarse para fomentar la marcha a pie y en bicicleta como verdaderas alternativas al automóvil?
3. ¿Qué podría hacerse para facilitar un cambio modal en favor de modos de transporte sostenibles en las ciudades?

¿Cuál podría ser el papel de la UE?

2.2. Unas ciudades más ecológicas

El problema:

Los principales problemas medioambientales de las ciudades tienen que ver con el predominio de los hidrocarburos como combustibles para el transporte, que generan CO₂, emisiones contaminantes a la atmósfera y ruido.

El transporte es uno de los sectores más difíciles de tratar desde el punto de vista de la emisiones de CO₂. Pese a los progresos de la tecnología automovilística, el aumento del tráfico y las continuas paradas y arranques en la conducción urbana hacen cada vez más de la ciudad una de las principales fuentes de emisiones de CO₂, las cuales contribuyen al cambio climático. Este cambio está provocando alteraciones radicales en el ecosistema mundial y hace falta tomar medidas urgentes para mantener sus repercusiones a un nivel manejable. El Consejo Europeo⁸ ha fijado un objetivo de reducción de las emisiones comunitarias de gases de efecto invernadero cifrado en el 20 % para 2020. Todas las fuentes tienen que contribuir a ello.

⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de 8-9 de marzo de 2007; la cifra del 20 % es respecto a los niveles de 1990.

Las emisiones de CO₂ de los turismos nuevos vendidos en la UE han disminuido en un 12,4 % entre 1995 y 2004, tras un acuerdo voluntario entre la Comisión Europea y el sector. Para que la UE pueda alcanzar su objetivo de 120 g para 2012, la Comisión formuló las líneas generales de una nueva estrategia completa en una Comunicación de febrero de 2007⁹. La normativa debería asegurar 130 g de CO₂/km gracias a las mejoras tecnológicas en los motores de los vehículos y una nueva reducción de 10 g de CO₂/km gracias a otras mejoras tecnológicas y el uso creciente de biocarburantes. Las emisiones contaminantes de los vehículos también se han reducido con éxito debido al mayor rigor de las normas EURO sobre emisiones. A raíz de la normativa comunitaria que ha ido fijando de forma continua unos límites más bajos para los nuevos vehículos, se ha conseguido durante los últimos quince años, desde la adopción de la primera norma EURO, una reducción global cifrada en un 30-40 % de las emisiones de óxido de nitrógeno y de partículas del transporte por carretera, pese al mayor volumen de tráfico.

Sin embargo, a pesar de estas mejoras, la situación del medio ambiente no es todavía satisfactoria: las autoridades locales tienen grandes dificultades para cumplir los requisitos de calidad del aire, tales como los límites de macropartículas y óxidos de nitrógeno en la atmósfera. Estas sustancias tienen efectos negativos en la salud pública.

También ha facilitado la disminución del ruido la existencia de una directiva europea sobre la cartografía de ruido. Partiendo de la información recogida en virtud de la Directiva del ruido¹⁰, las autoridades locales pueden elaborar ahora planes de mitigación del ruido y adoptar medidas concretas. Los planes de mitigación del ruido pueden beneficiarse de un intercambio de información a escala comunitaria. Según las partes interesadas, la reducción del ruido origen podría conseguirse haciendo más rigurosas las normas de la UE sobre ruido de los vehículos de carretera y ferrocarril y de los neumáticos. Los sistemas de transporte subterráneo también contribuyen a reducir el ruido en las ciudades.

La UE debe seguir fomentando y apoyando la ampliación, rehabilitación y modernización del transporte público urbano limpio (por ejemplo, los trolebuses, los tranvías, el metro y el ferrocarril suburbano), así como otros proyectos de transporte urbano sostenible.

Las opciones:

Nuevas tecnologías...

La tecnología del motor de combustión tradicional se está volviendo más limpia gracias al impulso de la industria y en respuesta a los umbrales europeos de emisiones. Los catalizadores y los filtros de partículas facilitarán reducciones importantes de las emisiones contaminantes en el futuro. La investigación y el desarrollo tecnológico cofinanciados por la UE se han centrado en gran medida en unas tecnologías de vehículos limpios y eficientes desde el punto de vista de la energía y en combustibles alternativos como los biocarburantes, el hidrógeno y las pilas de combustible¹¹.

⁹ COM(2007) 19.

¹⁰ Directiva 2002/49/CE.

¹¹ Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hacia una movilidad más segura, más limpia y más eficiente en Europa: primer informe sobre el vehículo inteligente - COM(2007) 541 de 17.9.2007.

El rendimiento ambiental del parque de vehículos existente podría mejorar estableciendo unas normas armonizadas de rendimiento mínimo para los vehículos. Hacer más rigurosas estas normas a lo largo del tiempo podría tener como resultado un proceso permanente de modernización o retirada progresiva de los vehículos viejos muy contaminantes. Este planteamiento general podría contribuir a un mayor uso de vehículos limpios y eficientes en el transporte urbano y prevendría a más largo plazo un mosaico de zonas distintas de bajas emisiones.

Podría conseguirse un nuevo estímulo a la introducción de nuevas tecnologías en un mercado más amplio mediante instrumentos económicos tales como los incentivos para la compra y explotación de vehículos limpios y eficientes por los poderes públicos, así como mediante instrumentos no económicos tales como la aplicación de restricciones a los vehículos muy contaminantes y el acceso preferente para los vehículos de bajas emisiones en las zonas vulnerables, siempre que no se distorsionen las normas del mercado interior.

Existen posibilidades de fomentar un intercambio de mejores prácticas en el ámbito del transporte urbano limpio allende las fronteras europeas y de aprovechar los conocimientos y experiencia adquiridos gracias a iniciativas comunitarias como CIVITAS¹², en las que determinados proyectos facilitan a terceros países aprovechar la experiencia de las ciudades de la Unión Europea en materia de planteamientos integrados de movilidad urbana. En una perspectiva a largo plazo de precios y abastecimiento energético, a Europa le interesa estratégicamente contribuir a un crecimiento intensivo con bajo consumo de energía en otras partes del mundo. El diálogo internacional también puede contribuir a crear oportunidades de exportación para la industria europea.

... Apoyadas por la contratación pública ecológica

Según preveía ya la Comisión¹³ y han propuesto los interesados durante la consulta, la contratación pública ecológica podría contribuir a la introducción en el mercado de unos vehículos limpios y eficientes.

Un posible planteamiento podría basarse en la internalización de los costes externos mediante el uso como criterios de concesión, además del precio de los vehículos objeto de la contratación, de los costes del consumo de energía durante su vida útil, de las emisiones de CO₂ y de las emisiones contaminantes ligadas a la explotación de los vehículos. La consideración de los costes durante la vida útil en el procedimiento de toma de decisiones relacionadas con la contratación aumentaría la conciencia de los gastos de funcionamiento, lo que daría una ventaja competitiva a los vehículos más limpios y eficientes y disminuiría el coste global. El sector público daría así un ejemplo de «economía sostenible» que podrían seguir otros agentes económicos. Además, la contratación pública podría dar prioridad a las nuevas normas Euro. El uso temprano de vehículos más limpios también podría mejorar la calidad de la atmósfera en las zonas urbanas. La Comisión tiene previsto presentar una propuesta revisada en este sentido antes de terminar 2007.

¹² Sitio de Internet de CIVITAS: www.civitas-initiative.eu

¹³ Propuesta de Directiva del Parlamento europeo y del Consejo relativa a la promoción de vehículos limpios de transporte por carretera - COM(2005) 634.

... Y la contratación pública ecológica común

Algunas autoridades han mejorado el rendimiento ambiental de su flota de transporte público y taxis mediante la contratación de vehículos más limpios y ofreciendo incentivos económicos a los operadores privados. Las ayudas financieras públicas a una nueva infraestructura de distribución de combustibles alternativos también han tenido resultados prácticos en varias ciudades. La contratación pública común de vehículos limpios y eficientes por los poderes públicos podría agilizar la creación de un mercado de nuevas tecnologías y asegurar su viabilidad económica. La Comisión está prestando su apoyo a la creación de sistemas de contratación ecológica común por parte de los poderes públicos en toda la UE mediante proyectos piloto¹⁴. Dependiendo de los resultados de estos proyectos, la Comisión podría contemplar una aplicación más amplia de estas medidas.

... Y nuevas maneras de conducir

Debe fomentarse la conducción ecológica, que reduce el consumo de energía gracias al cambio de los hábitos de conducción, sobre todo en las autoescuelas y mediante la formación de conductores profesionales. Los sistemas electrónicos de apoyo al conductor podrían contribuir a mejorar el comportamiento al volante. Unas infraestructuras y sistemas de gestión del tráfico mejorados y automóviles más «inteligentes» también podrían contribuir a ello en gran medida.

¿Y las restricciones de tráfico?

En algunos casos se han introducido restricciones de tráfico y tarifas urbanas locales. Estas actuaciones individuales son loables por los efectos que ya han conseguido. No obstante, según algunas partes interesadas, se corre el riesgo de crear un mosaico de zonas urbanas con nuevas «fronteras» a través de Europa. Por ejemplo, algunas autoridades restringen el acceso a los centros urbanos conforme a las normas Euro, mientras que otras utilizan criterios distintos.

Numerosas partes interesadas han solicitado directrices y el establecimiento de normas armonizadas sobre las zonas ecológicas urbanas (peatonalización, acceso restringido, límites de velocidad, tarificación urbana, etc.) a escala de la UE para facilitar un amplio recurso a esas medidas sin crear obstáculos desproporcionados a la movilidad de los ciudadanos y las mercancías. Además, la armonización y la interoperabilidad de tecnologías similares reducirían los costes. La Comunidad podría estudiar la cuestión de un registro europeo de todos los vehículos y la aplicación transfronteriza en todas las ciudades, según proponen algunos interesados.

¹⁴ Programa STEER: http://europa.eu.int/comm/energy/intellinget/index_en.html

4. ¿Cómo podría incrementarse el uso en el transporte urbano de tecnologías limpias y eficientes desde el punto de vista energético?
5. ¿Cómo fomentar la contratación pública común?
6. ¿Deben fijarse criterios o directrices para la definición de zonas ecológicas y las restricciones correspondientes? ¿Cómo velar mejor por su compatibilidad con una circulación libre? ¿Existe un problema de aplicación transfronteriza de las normas locales sobre las zonas ecológicas?
7. ¿Cómo fomentar más la conducción ecológica?

¿Cuál podría ser el papel de la UE?

2.3. Un transporte urbano más inteligente

El problema:

Las ciudades europeas deben hacer frente a un aumento constante de los flujos de mercancías y pasajeros, pero la creación de las infraestructuras necesarias para afrontar ese aumento tropieza con obstáculos importantes relacionados con la falta de espacio y las condiciones medioambientales. A este respecto, los interesados han hecho hincapié en que las aplicaciones de los sistemas inteligentes de transporte (SIT) no se aprovechan suficientemente en la actualidad para la gestión eficaz de la movilidad urbana o se crean sin prestar la debida atención a la interoperabilidad.

Las opciones:

El tratamiento de datos sobre el tráfico y los recorridos puede proporcionar información, asistencia y control dinámico del transporte para los viajeros, los conductores, los operadores de flotas y los administradores de la red. Ya existen varias aplicaciones para el transporte por carretera, ferrocarril o por vía navegable. En los próximos años, el sistema de radionavegación por satélite Galileo mejorará estas aplicaciones al facilitar un posicionamiento más exacto.

Sistemas inteligentes de tarificación ...

La tarificación inteligente se considera cada vez en mayor medida un método efectivo de gestión de la demanda. En el transporte público, el uso de SIT facilita una mejor gestión de las operaciones y de los nuevos servicios (gestión de las flotas, sistemas de información al viajero, sistemas de billeteaje, etc.). Para que estas aplicaciones puedan compartir datos, debe haber protocolos de intercambio de datos. Las partes interesadas han señalado que las normas deben ser interoperativas y estar abiertas a la innovación; los sistemas inteligentes de transporte deberían utilizar tarjetas inteligentes que puedan funcionar en varios modos de transporte, desempeñar funciones diversas (pagos relacionados con el transporte, servicios distintos al transporte, estacionamiento y regímenes de fidelización) y valer para zonas y, a más largo plazo, países distintos. Podría haber tarifas diferenciadas según la hora o los destinatarios (por ejemplo, horas punta o valle) que formaran parte del sistema.

... Mejor información para una mejor movilidad

Para los viajeros, uno de los factores de éxito cruciales de la movilidad en las redes urbanas es poder tomar una decisión informada sobre el modo y la hora del trayecto, lo que depende de la disponibilidad de información sobre trayectos multimodales e interoperativos, adecuados y de fácil uso para planear el viaje.

Las partes interesadas indican que los SIT permiten una gestión dinámica de la infraestructura existente. Podría conseguirse una capacidad suplementaria superior a un 20-30 % gracias a un uso más eficaz del espacio vial. Esto reviste especial importancia por existir en general escaso margen para mayor espacio vial en las zonas urbanas. Una gestión activa de las infraestructuras de transporte urbano también puede repercutir positivamente en la seguridad y el medio ambiente. Un ámbito en que los SIT tendrían especial interés podría ser la gestión de las conexiones sin soluciones de continuidad entre las redes en la interfaz entre el transporte urbano y el interurbano.

La eficacia de la distribución urbana de mercancías también podría ser mayor gracias a los SIT, sobre todo mediante una mejor coordinación de las operaciones, unos factores de carga más altos y el uso más eficiente de los vehículos. Para ello hacen falta unos sistemas integrados que aúnen la planificación inteligente de las rutas, los sistemas de apoyo al conductor, los vehículos inteligentes y la interacción con las infraestructuras.

Las autoridades locales y las partes interesadas del sector privado deberían comprometerse plenamente en la aplicación y explotación de esas aplicaciones y servicios desde el principio. Entre esas partes interesadas pueden citarse los proveedores de tecnologías, los operadores de transportes e infraestructuras, la industria, los proveedores de servicios con valor añadido, los cartógrafos digitales, los organismos competentes y los usuarios de la infraestructura.

Las partes interesadas han sugerido que la Comisión apoye una difusión más amplia de las buenas prácticas en el ámbito de los SIT. En especial, se propone el establecimiento de un marco para el despliegue de los SIT en las ciudades de la UE que aborde la interoperabilidad y el intercambio de datos e información.

8. ¿Deben crearse y fomentarse mejores servicios de información al viajero?
9. ¿Qué otras actuaciones son necesarias para asegurar la normalización de las interfaces y la interoperabilidad de las aplicaciones de SIT en las ciudades? ¿Cuáles aplicaciones deben ser prioritarias al adoptar medidas?
10. Respecto a los SIT, ¿cómo se podría mejorar el intercambio de información y mejores prácticas entre todas las partes interesadas?

¿Cuál podría ser el papel de la UE?

2.4. Hacia un transporte urbano accesible

El problema:

La accesibilidad se refiere en primer lugar a las personas con problemas de movilidad, a las personas discapacitadas, a las personas mayores, a las familias con niños pequeños y a los propios niños pequeños, todos los cuales deben poder acceder fácilmente a la infraestructura de transporte urbano.

La accesibilidad también tiene que ver con la calidad del acceso de las personas y las empresas al sistema de movilidad urbana, consistente en la infraestructura y los servicios.

La infraestructura urbana, incluidas las carreteras y los carriles bici, así como los trenes, los autobuses y los espacios públicos, los aparcamientos, las paradas de autobús, las terminales, etc., debería ser de alta calidad. También se consideran esenciales unas conexiones eficaces dentro de la ciudad y con las regiones colindantes, entre las redes urbanas y las interurbanas, y con las redes transeuropeas de transportes (RTE-T). Unas buenas conexiones con los aeropuertos, las estaciones ferroviarias, los puertos y las terminales intermodales de mercancías revisten especial importancia al interconectar los distintos medios de transporte.

Además, los ciudadanos esperan que el transporte público satisfaga sus necesidades desde el punto de vista de la calidad, la eficacia y la disponibilidad. Para ser atractivo, el transporte público tiene que estar disponible y ser también frecuente, rápido, fiable y cómodo. La experiencia demuestra que un obstáculo para el cambio modal del transporte privado al público suele ser la baja calidad del servicio, la lentitud y la falta de fiabilidad del transporte público¹⁵.

Según las partes interesadas, no se presta suficiente atención a la comodidad y faltan soluciones de transporte público integrado, tales como sistemas ferroviarios de cercanías, sistemas combinados de cercanías y tranvía y aparcamientos de intercambio bien situados cerca de terminales de transporte público en las afueras de las ciudades. La logística de la distribución de mercancías suele precisar centros o terminales en las zonas suburbanas.

Las opciones:

Un transporte colectivo que satisfaga las necesidades de los ciudadanos...

La revisión intermedia del Libro Blanco del transporte puso de relieve la necesidad de respetar los derechos básicos de los pasajeros en todos los modos de transporte, especialmente de aquéllos con problemas de movilidad. Las partes interesadas han recomendado que la Comisión promueva la idea de una carta europea de derechos y obligaciones de los usuarios del transporte colectivo.

¹⁵ Según los estudios sobre los servicios de interés general, el transporte urbano es el servicio de interés general con el que los consumidores de la Unión Europea están menos satisfechos. El 13 % de los consumidores de la UE (25 miembros) difícilmente tiene acceso al transporte público, que no está disponible en absoluto para un 4 %.
http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/index_en.htm.

Las partes interesadas ha insistido en que los ciudadanos esperan que el transporte colectivo satisfaga sus necesidades de movilidad básica y de accesibilidad. La sociedad está cambiando, envejeciendo, y espera soluciones de movilidad más inteligentes. La eficacia es esencial; sin un tiempo de recorrido comparable al del coche, el transporte colectivo no puede ser competitivo.

Los ciudadanos también esperan soluciones más flexibles de transporte para la movilidad tanto de las mercancías como de los pasajeros. En muchos lugares, las empresas de taxis ya han empezado a explorar nuevos mercados. Unos vehículos más pequeños podrían servir también para los servicios de transporte a la carta.

Los aspectos sociales de la movilidad en las ciudades representan un desafío. El transporte urbano ha de ser asequible también para las personas con rentas bajas. Los ciudadanos con problemas de movilidad y las personas mayores esperan más y mejor movilidad. La movilidad personal es fundamental para la autonomía.

... Aprovechando un marco jurídico adecuado de la UE

Las dos Directivas sobre contratación pública¹⁶ se aplican íntegramente a los contratos de servicio público tales como los de transporte en autobús y tranvía. Además, el nuevo Reglamento sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera¹⁷ asegurará una mayor transparencia y ayudará a las autoridades y operadores a mejorar la calidad y aumentar la eficacia.

El nuevo Reglamento permite a las autoridades competentes definir obligaciones de servicio público para garantizar los servicios de interés general en el ámbito del transporte terrestre de pasajeros e imponer tarifas sociales. En los casos en que el cumplimiento de las obligaciones de servicio público implique una compensación financiera y/o la adjudicación de un derecho exclusivo, debe celebrarse un contrato entre la autoridad y un operador seleccionado mediante concurso.

En virtud tanto de las Directivas como del nuevo Reglamento, las autoridades competentes son libres de prestar ellas mismas los servicios o de licitarlos. Pueden introducir criterios de selección relativos a la capacidad de los licitadores y criterios de adjudicación relativos a la calidad de los servicios.

... Y mediante soluciones innovadoras y cualificaciones adecuadas

Una de las recomendaciones que se desprende de la consulta es que la Comisión Europea debe fomentar soluciones de transporte colectivo menos costosas, como por ejemplo los servicios de autobús rápido, como alternativa a los sistemas más costosos de tranvía y metro. Los sistemas de «autobús rápido» ofrecen servicios públicos veloces y frecuentes de transporte en autobús en carriles exclusivos, generalmente con estaciones con características parecidas a las del metro. Podrían alentarse las buenas prácticas innovadoras ya aplicadas. Una posibilidad específica es el uso de taxis (limpios) en la cadena de transporte colectivo y

¹⁶ Directiva 2004/17/CE y Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004.

¹⁷ Reglamento sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y que deroga los Reglamentos del Consejo (CEE) nº 1191/69 y nº 1107/70 (expediente interinstitucional 2000/0212 (COD)).

en el transporte a la carta, con la ayuda de los SIT. También se indicó en la consulta la necesidad de elaborar directrices sobre las terminales intermodales de transporte colectivo.

Una buena accesibilidad también exige que las redes de transporte urbano sirvan bien las tiendas, las empresas y las zonas de actividad económica, incluidos las terminales de carga y puertos, para que los transportistas de mercancías, los proveedores de servicios, los trabajadores y los clientes puedan llegar allí fácilmente, sobre todo cuando se hayan creado zonas de acceso restringido.

El transporte urbano necesita atraer y mantener un personal altamente cualificado. Según se desprende de la consulta, los programas de formación, por ejemplo de conducción ecológica, pueden mejorar las calificaciones del personal del transporte colectivo o del transporte de mercancías y reducir la contaminación y las emisiones de CO₂.

Europa es un destino turístico importante en el mundo y muchos turistas van a las ciudades. El turismo puede contribuir al desarrollo económico y al empleo. Según las partes interesadas, los turistas son un grupo específico de usuarios de transporte con sus propias necesidades tanto en lo que respecta al tamaño como a los patrones de conducta, lo que puede imponer exigencias específicas a los sistemas de transporte urbano. Esto debería tenerse en cuenta al estudiar los accesos dentro de la zona urbana y desde el exterior.

... Mediante una coordinación equilibrada de la ordenación del territorio y un planteamiento integrado de la movilidad urbana

Los más interesados, y especialmente los representantes de las ciudades participantes en redes de intercambios de experiencias, han subrayado el problema de las aglomeraciones urbanas que deben afrontar las dificultades de una mejor accesibilidad al conjunto de las zonas de atracción afectadas por el desarrollo metropolitano. La tendencia a la suburbanización y el crecimiento urbano disperso llevan a una ordenación del territorio caracterizada por una densidad baja y la segregación espacial. La dispersión resultante de las viviendas, lugares de trabajo y espacios para el ocio se traduce en un incremento de la demanda de transporte¹⁸. La densidad de población más baja en las zonas periféricas hacen difícil ofrecer soluciones colectivas de transporte de una calidad suficiente para atraer a los usuarios en grandes cantidades. La atención sanitaria para los ancianos puede volverse difícil de organizar si no existen soluciones de transporte correctas, lo que se suma al aislamiento social. Las soluciones personalizadas podían ser más útiles en las zonas suburbanas como, por ejemplo, los transportes a la carta o los servicios de transporte que se conecten con unas rutas que en general son radiales y están orientadas hacia el centro de las ciudades.

Según las partes interesadas, la coordinación entre las autoridades podría contribuir a hacer frente a los retos de la movilidad urbana. Además, ésta podría beneficiarse de la integración de ámbitos políticos tales como el urbanismo, los asuntos económicos y sociales, el transporte, etc.

¹⁸ Informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente «Urban Sprawl in Europe – The Ignored Challenge» [El crecimiento desordenado en Europa: un problema medioambiental descuidado], 2006.

Los planes de movilidad que integren las conurbaciones metropolitanas de forma más amplia y que cubran el transporte de pasajeros y de mercancías en la ciudad y sus alrededores también constituyen una base sólida para una planificación eficaz de la movilidad urbana. Las partes interesadas han señalado que hacen falta estructuras organizativas apropiadas para facilitar la elaboración y ejecución de esos planes.

La Estrategia temática para el medio ambiente urbano¹⁹ define varios problemas ambientales que podrían paliarse mediante la elaboración y ejecución de planes de transporte urbano sostenible (PTUS)²⁰. En su Estrategia, la Comisión Europea se comprometió a preparar directrices sobre cómo elaborar esos PTUS. Considerando la publicación del presente Libro Verde y el amplio debate sobre el transporte urbano, parece oportuno abordar la cuestión del seguimiento de los PTUS como parte del seguimiento del Plan de acción de movilidad urbana.

11. ¿Cómo mejorar la calidad del transporte colectivo en las ciudades europeas?
12. ¿Debe estimularse la creación de carriles reservados al transporte colectivo?
13. ¿Es necesario formular una carta europea de derechos y obligaciones de los usuarios de transporte colectivo?
14. ¿Qué medidas podrían tomarse para integrar mejor el transporte de pasajeros y de mercancías en la investigación y la planificación de la movilidad urbana?
15. ¿Cómo coordinar mejor el transporte urbano e interurbano y la ordenación del territorio? ¿Qué tipo de estructura organizativa sería oportuna?

¿Cuál podría ser el papel de la UE?

2.5. Hacia un transporte urbano seguro y protegido

El problema:

Todos los ciudadanos de la UE deberían poder vivir y viajar en las zonas urbanas con seguridad y protección. Caminar, circular en bicicleta o conducir un coche o un camión debe poder hacerse con un riesgo mínimo para sus personas. Para ello hace falta que la infraestructura esté bien planeada, sobre todo los cruces. Los ciudadanos son cada vez más conscientes de que deben actuar con responsabilidad para proteger sus vidas y las de los demás.

¹⁹ COM(2005) 718.

²⁰ Véase http://ec.europa.eu/environment/urban/urban_transport.htm

En 2005, 41 600 personas fallecieron en las carreteras de la UE²¹, lo que está lejos del objetivo conjunto de que no haya más de 25 000 víctimas mortales al año para 2010²². Alrededor de dos tercios de los accidentes de carretera y un tercio de sus víctimas se producen en zonas urbanas y afectan a los usuarios viales más vulnerables. El riesgo de morir en un accidente de tráfico es seis veces más alto para los ciclistas y los peatones que para los automovilistas. Las víctimas suelen ser mujeres, niños y personas mayores.

La impresión de escasa seguridad personal que tienen los pasajeros disuade a determinados grupos sociales de viajar o de utilizar los servicios de transporte público, lo que incluye no solo los vehículos, terminales y paradas de autobús y tranvía, sino también los trayectos hacia y desde las paradas y estaciones. Como posibles consecuencias tenemos el uso innecesario del automóvil y que las personas no lleven una vida activa.

Las opciones:

La política europea de seguridad vial se refiere a las cuestiones de la infraestructura, los vehículos y el comportamiento.

Un comportamiento más seguro...

Las partes interesadas han propuesto que la Comisión pueda mejorar la seguridad vial mediante el fomento de buenas prácticas y un diálogo más intenso y estructurado con los interesados locales y regionales y con los Estados miembros, en primer lugar sobre las nuevas tecnologías, y especialmente las SIT, al efecto de mejorar la seguridad.

Para concienciar a los ciudadanos sobre su comportamiento en la carretera debe darse prioridad a las campañas de educación e información. Podrían organizarse campañas de seguridad vial e iniciativas especiales para formar a los jóvenes. Una de las próximas jornadas europeas de seguridad vial podría centrarse en las zonas urbanas. Las partes interesadas también han sugerido que se fomente un comportamiento seguro entre los ciclistas mediante el estímulo, por ejemplo, del uso de cascos en toda Europa o la investigación de un diseño más ergonómico de éstos. Una aplicación estricta de las normas de tráfico es también fundamental para todos los motociclistas, conductores de ciclomotores y ciclistas. Las partes interesadas han propuesto que la UE apoye actividades en pro de la generalización del uso de dispositivos de cumplimiento en las ciudades para todos los usuarios viales.

... Infraestructuras más seguras y protegidas

En opinión de las partes interesadas, la mejora de la impresión de seguridad y protección depende de varias medidas en el entorno urbano. Una infraestructura de alta calidad, incluidas una buena pavimentación para peatones y ciclistas, puede ser decisiva. Una mayor visibilidad, por ejemplo gracias a una mejor iluminación, y una mayor presencia de la policía en la calle puede ayudar a aumentar la sensación de la seguridad. Las soluciones de SIT también pueden contribuir de forma considerable al facilitar una información rápida y oportuna y una gestión del tráfico atenta a la seguridad. Las partes interesadas han propuesto que la UE formule recomendaciones al efecto de incorporar las normas sobre seguridad y protección del transporte urbano en el diseño de la infraestructura urbana.

²¹ CARE: banco de datos comunitario sobre los accidentes de circulación en carretera.

²² COM(2001) 370.

Un tema específico es la protección contra el terrorismo en el transporte urbano. La Comisión considerará una comunicación al respecto próximamente.

Vehículos más seguros...

Unos vehículos más seguros revisten especial importancia en las zonas urbanas en las que comparten la calle con los peatones, las bicicletas y el transporte colectivo. Tecnologías tales como la visión nocturna, los frenos asistidos, los dispositivos anticolidión y las alarmas antisueño pueden contribuir a la seguridad de todos los transeúntes. Las comunicaciones de la Comisión sobre la seguridad electrónica²³ y sobre la Iniciativa del vehículo inteligente - «Sensibilización sobre las TIC al servicio de vehículos más inteligentes, seguros y limpios» para 2010²⁴ aportan soluciones valiosas que podrían aplicarse al entorno urbano. El transporte de pasajeros podría realizarse con «vehículos de ciudad», mientras que las partes interesadas han sugerido que se restrinja el acceso a los camiones y los turismos de gran tamaño.

16. ¿Qué más se podría hacer para ayudar a las ciudades a hacer frente a sus problemas de seguridad vial y de protección del personal en el transporte urbano?
17. ¿Cómo mantener mejor informados a los operadores y los ciudadanos sobre el potencial de las tecnologías avanzadas de vehículos y de gestión de la infraestructura para la seguridad?
18. ¿Deben crearse dispositivos automáticos de radar adaptados al entorno urbano y debe fomentarse su uso?
19. ¿Constituye la videovigilancia un buen instrumento al servicio de la seguridad y la protección en el transporte urbano?

¿Cuál podría ser el papel de la UE?

3. CREAR UNA NUEVA CULTURA DE LA MOVILIDAD URBANA

3.1. Mayores conocimientos...

Las consultas han puesto de manifiesto que, para crear una nueva «cultura de la movilidad urbana» en Europa, hace falta crear asociaciones. Los nuevos métodos y herramientas de planificación también pueden desempeñar un papel importante en esta nueva cultura de la movilidad urbana. Una educación, formación y concienciación mayores también desempeñan un importante papel.

Hay que consolidar las competencias de los profesionales de la movilidad urbana. Según las partes interesadas, la UE podría hacer más a este respecto y facilitar sistemáticamente la organización de actividades de formación e intercambio de personal.

²³ COM(2003) 542.

²⁴ COM(2006) 59.

La movilidad urbana es un tema que ya se ha abordado en las iniciativas de creación de una red emprendidas dentro de la política regional comunitaria, tales como URBACT y la iniciativa «Las regiones, por el cambio económico»²⁵. La Comisión Europea tiene la intención de seguir consolidando y apoyando nuevas redes relacionadas con la movilidad urbana en estas iniciativas.

Según se desprende de las consultas, la Comisión podría explicar y promover activamente su labor en lo que respecta a la política de movilidad urbana. La Comisión podría organizar una campaña europea de difusión pública de sus actividades relacionadas con una movilidad urbana sostenible, en colaboración con las partes interesadas ya activas en este ámbito. Esto podría incluir campañas de información y concienciación dirigidas a influir en los hábitos de movilidad de grupos destinatarios específicos. Otra propuesta es la creación de una conferencia europea anual sobre «soluciones avanzadas de transporte urbano», que podría dirigir el foro CIVITAS.

3.2. ... Y recogida de datos

Las consultas y las iniciativas anteriores de recogida de datos han revelado la existencia de grandes lagunas en las estadísticas urbanas de movilidad en la UE y que, a pesar de algunas iniciativas llevadas a cabo en el marco de la política regional comunitaria, hacen falta definiciones comunes. Esas lagunas deben llenarse a fin de facilitar la información necesaria para los responsables políticos y los profesionales a todos los niveles.

Las partes interesadas han propuesto que la Comisión Europea tome la iniciativa a este respecto mediante la creación de un observatorio basado en su experiencia general de recogida, armonización y aprovechamiento de información estadística a escala europea. Este observatorio podría contribuir a proporcionar los datos necesarios a los responsables políticos y a la población, así como aumentar los conocimientos sobre la movilidad urbana. Además, podría aportar información y servir de foro de intercambio de buenas prácticas.

20. ¿Deben colaborar todas las partes interesadas con vistas a una nueva cultura de la movilidad en Europa? Basándose en el modelo del Observatorio Europeo de la Seguridad Vial, un Observatorio Europeo de la Movilidad Urbana ¿podría ser una iniciativa útil de apoyo a esta cooperación?

4. RECURSOS FINANCIEROS

Hace falta una financiación considerable y múltiple para poder invertir en infraestructuras e intercambiadores, en el mantenimiento y funcionamiento de las redes, en la renovación y mantenimiento de las flotas y en campañas de sensibilización y comunicación. La mayor parte de la responsabilidad de las inversiones recae en las corporaciones locales interesadas.

²⁵ Véase http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

Según un estudio reciente²⁶, más del 40 % de la flota urbana de tranvías y ferrocarril ligero en los quince antiguos miembros de la UE de los 15 y el 67 % de la flota en los nuevos Estados miembros tiene más de veinte años y debería reemplazarse antes de 2020.

Una financiación acertada de los proyectos de transporte urbano requiere una combinación de instrumentos presupuestarios, normativos y financieros, incluidos unos impuestos locales específicos. Debe adoptarse una perspectiva a largo plazo.

Instrumentos financieros para las ciudades ...

Todas las partes interesadas de las instancias locales, regionales, nacionales y comunitarias deben aportar su grano de arena. Los usuarios también deberían contribuir y pagar un precio justo por los servicios de transporte colectivo, y están dispuestos a hacerlo por un servicio de alta calidad. La financiación privada, generalmente en forma de asociaciones entre el sector público y el privado, puede desempeñar un papel, pero precisa de marcos jurídicos estables. Las tasas por estacionamiento y uso de las vías urbanas también podría contribuir a la financiación del transporte urbano, sobre todo si los ingresos obtenidos se reservan a la financiación de medidas de transporte urbano. El régimen de tasas por congestión aplicado en Londres ha arrojado lecciones útiles para mejorar los servicios de transporte en autobús.

Las partes interesadas han propuesto que la UE considere la ampliación del ámbito de aplicación de la «Directiva sobre la euroviñeta» al entorno urbano, de manera que la tarificación vial pueda aplicarse a todos los tipos de vehículos e infraestructuras, lo que podría ligarse también a la creación de una metodología armonizada, para mediados de 2008, al efecto de calcular los costes externos del transporte.

Según los interesados, podrían analizarse más mecanismos de mercado tales como el posible recurso a los regímenes de comercio de derechos de emisión por los que se concederían derechos de emisión o créditos equivalentes a las autoridades que inviertan en infraestructura nueva y más limpia, aunque se deben evitar las consecuencias negativas en el funcionamiento y el rendimiento medioambiental del sistema.

En su política de ayudas estatales, la Comisión ha asumido el compromiso de tener en cuenta los beneficios ambientales de las inversiones en un transporte limpio y la necesidad de un cambio modal a transportes menos contaminantes. Por ejemplo, el proyecto de directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente²⁷ contempla excepciones específicas en el caso de las ayudas a la adquisición de nuevos vehículos de transporte al efecto de agilizar la adopción de normas comunitarias antes de que se conviertan en obligatorias. Además, la propuesta de la Comisión de un nuevo Reglamento de exención por categorías²⁸ indica expresamente como inversiones en activos subvencionables las efectuadas en medios y equipos de transporte, excepto los de transporte por carretera y transporte aéreo. Por último, la Comisión está estudiando en la actualidad la publicación de directrices sobre las ayudas estatales en el sector ferroviario para mejorar la transparencia y la seguridad jurídica en una actividad económica que se está abriendo gradualmente a la competencia y que es crucial para una movilidad sostenible en Europa. Uno de los problemas que la Comisión

²⁶ Sistemas de metro y ferrocarril ligero en Europa, ERRAC, 2004.

²⁷ Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/guidelines_environment_es.pdf

²⁸ Propuesta de la Comisión de un nuevo Reglamento de exención por categorías, adoptado el 24 de abril de 2007, SEC(2007) 513.

tendrá que abordar es la necesidad de sustituir rápidamente un material rodante envejecido en aras de la fiabilidad, la seguridad y una mejor interoperabilidad. En determinadas zonas de Europa, esta necesidad es particularmente aguda y la ayuda regional parece ser, pues, un instrumento apropiado para solucionar este problema.

... La ayuda financiera europea tiene muchas facetas

A escala comunitaria existen varias fuentes de financiación como, por ejemplo, los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. Como en el pasado, la política de cohesión de la UE seguirá siendo una fuente importante de fondos en las regiones admisibles durante el período comprendido entre 2007 y 2013. En el período anterior comprendido entre 2000 y 2006, la financiación destinada a proyectos de transporte del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) ascendió a unos 35 000 millones de euros, de los que algo más de 2 000 millones de euros se destinaron al transporte urbano. Según los documentos de programación, el FEDER y el Fondo de Cohesión aportarán casi ocho mil millones de euros al transporte urbano en el período comprendido entre 2007 y 2013. Se han reservado otros 9 500 millones de euros para proyectos integrados de regeneración urbana y rural que pueden incluir inversiones en transporte.

Los instrumentos de cohesión en el período actual (2007-2013) proporcionan una base más amplia y sólida de cofinanciación del transporte urbano y el transporte colectivo en toda Europa²⁹. Los Reglamentos del FEDER y del Fondo de Cohesión mencionan expresamente el transporte urbano limpio y el transporte público, así como las estrategias integradas para un transporte limpio, por primera vez. Las autoridades, en especial las de los nuevos Estados miembros, deberían aprovechar estas oportunidades para modernizar sus sistemas de transporte urbano.

La mayoría de los marcos estratégicos nacionales de referencia presentados por los Estados miembros incluyen el transporte urbano sostenible como un ámbito de actuación. La cofinanciación comunitaria con los instrumentos de cohesión se contempla para las inversiones en infraestructura (por ejemplo, ferrocarriles y terminales) y material rodante tal como autobuses limpios, trolebuses, tranvías, metros y ferrocarril suburbano, así como para medidas como la retroadaptación y la modernización u otros elementos que forman parte de un sistema de transporte urbano integrado y de fácil uso (SIT, información al viajero, billete integrado, gestión del tráfico, etc.). El FEDER puede también subvencionar instalaciones relacionadas con proyectos de transporte urbano sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente y proporcionar ayudas a determinados grupos de la población (ancianos, minusválidos, etc.) para que puedan disfrutar de los servicios de transporte público normales. Asimismo, subvenciona cada vez más proyectos relacionados con los sistemas inteligentes de transporte.

²⁹ Véase http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

Por término medio, el Banco Europeo de Inversiones³⁰ concede cada año préstamos por un valor de unos 2 500 millones de euros con destino a proyectos de transporte urbano, entre los que se pueden citar proyectos de construcción, ampliación o rehabilitación de infraestructuras de transporte colectivo o de adquisición de material rodante en aglomeraciones importantes y ciudades de tamaño medio en toda Europa. Además de sus operaciones de préstamo normales, el BEI ha aunado fuerzas con la Comisión y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo para poner en marcha nuevas iniciativas o instrumentos financieros.

El Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (7º PM) fomenta las actividades de investigación, desarrollo tecnológico y demostración sobre la movilidad urbana, los aspectos energéticos del transporte, el transporte urbano limpio y la movilidad sostenible para todos los ciudadanos.

El 7º PM incluye en el tema de «Transportes» una actividad titulada «Movilidad urbana sostenible», que abarca la investigación técnica, la demostración y el apoyo político en el ámbito de los nuevos conceptos de transporte y movilidad, los sistemas innovadores de gestión de la demanda, el transporte público de alta calidad y las estrategias innovadoras para un transporte urbano limpio. Otras acciones se centrarán en la creación de conceptos de movilidad y transportes altamente innovadores, no contaminantes e inteligentes, incluida su implantación. El 7º PM subvenciona también, al amparo del tema «TIC», actividades relacionadas con la movilidad y los servicios. La investigación sobre infraestructura viaria y vehículos más limpios e inteligentes se lleva a cabo con independencia del contexto geográfico, pero sus resultados se podrán aplicar con provecho al entorno urbano

CIVITAS es un programa de investigación y demostración de la Comisión con vistas a un transporte urbano limpio. La iniciativa CIVITAS ayuda a las ciudades a probar y demostrar paquetes integrados de medidas políticas y tecnológicas dirigidas a conseguir un sistema de transporte urbano más sostenible, limpio y eficiente. CIVITAS ha cofinanciado hasta ahora medidas en 36 ciudades con 100 millón de euros de financiación comunitaria. Ya se ha puesto en marcha CIVITAS-Plus dentro del 7º PM.

Las partes interesadas han hecho hincapié en la importancia de proseguir con la iniciativa CIVITAS. El «planteamiento» CIVITAS podría preparar el terreno para un programa de ayuda comunitaria destinado específicamente a financiar actividades de transporte urbano limpio fuera de la investigación, según proponen las partes interesadas. Este programa podría contemplar actuaciones de mayor alcance, centradas en la integración de iniciativas innovadoras en las ciudades y sus afueras. Se podrían estudiar ideas para ese programa una vez adoptado el plan de acción sobre movilidad urbana.

El programa «Energía inteligente – Europa», financiado al amparo del Programa marco para la innovación y la competitividad (PIC)³¹, incluye los subprogramas ALTENER y STEER, que apoyan iniciativas relacionadas, por ejemplo, con las fuentes de energía nuevas y renovables, la promoción de combustibles alternativos y el fomento de la eficiencia energética en el transporte.

³⁰ Véase www.eib.org.

³¹ Decisión nº 1639/2006/CE, de 24 de octubre de 2006 (DO L 310/15 de 9.11.2006).

21. ¿Cómo podrán utilizarse mejor los instrumentos financieros existentes como los Fondos Estructurales y de Cohesión para apoyar de forma coherente un transporte urbano integrado y sostenible?
22. ¿Cómo podrían apoyar un transporte urbano limpio y eficiente desde el punto de vista energético los instrumentos económicos, especialmente los basados en el mercado?
23. ¿Cómo orientar las actividades de investigación de manera que contribuyan a resolver las limitaciones urbanas y a facilitar el desarrollo del tráfico urbano?
24. ¿Debe alentarse a las ciudades a recurrir a la tarificación urbana? ¿Hace falta una normativa general o directrices sobre la tarificación urbana? ¿Deben reservarse los ingresos a mejorar el transporte colectivo? ¿Deben internalizarse los costes externos?
25. ¿Qué valor añadido aportar a largo plazo un apoyo europeo centrado en la financiación de un transporte urbano limpio y eficiente desde el punto de vista energético?

¿Cuál podría ser el papel de la UE?

5. CONSULTAS

La Comisión desea seguir incorporando en su trabajo posterior las opiniones de las partes interesadas. El presente Libro Verde pone en marcha una segunda ronda de consultas intensa que durará hasta el **15 de marzo de 2008**. Se invita a todas las partes interesadas a contribuir a la visión de una política europea de movilidad urbana y a dar respuesta a las 25 preguntas del presente documento, así como a las cuestiones generales que aborda. Sus opiniones se podrán hacer públicas a no ser que se solicite expresamente que se mantenga la confidencialidad.

Sus observaciones y sugerencias pueden presentarse:

- por vía electrónica a:

tren-urbantransport@ec.europa.eu

- por escrito a:

Comisión Europea
Dirección General de Energía y Transportes
Unidad de Transporte Limpio y Transporte Urbano
(DM28 02/64)
200, Rue de la Loi
B - 1049 Bruselas

Puede encontrarse más información en el sitio de Internet de la Comisión Europea:

http://ec.europa.eu/transport/clean/index_en.htm.

Es importante que el presente Libro Verde se traduzca rápidamente en medidas concretas. La Comisión cree que, una vez terminada la consulta, se debe elaborar un plan de acción concreto, el cual se hará público a principios del otoño de 2008. El plan incluirá posibles medidas de la UE, los Estados, las regiones y los municipios, así como de la industria y los ciudadanos, y definirá meticulosamente los instrumentos oportunos para cada medida.