

Dictamen del Comité de las Regiones — La movilidad en las regiones con desventajas geográficas y demográficas

(2014/C 415/05)

Ponente	Gordon Keymer (UK/CRE), Miembro del Consejo del Distrito de Tandridge
Documento de referencia	

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Introducción

1. subraya la importancia de las regiones con desventajas geográficas y demográficas de la UE, incluidas las mencionadas en los artículos 174 y 349 del TFUE, que se enfrentan en la actualidad a dificultades crecientes para la prestación de servicios de transporte a escala local;
2. observa que entre dichas regiones, denominadas «regiones con desventajas» en el presente dictamen, se incluyen las siguientes: las regiones fronterizas, las regiones de montaña, las regiones insulares y las regiones con una escasa densidad de población (incluidas las regiones más septentrionales) (artículo 174 del TFUE); las nueve regiones ultraperiféricas (artículo 349 del TFUE), y cualquier otra región de la UE que sufra desventajas similares. Además, existen regiones con una elevada dispersión de la población;
3. considera que entre las desventajas relacionadas con el transporte público en estas regiones cabe señalar las siguientes: los mayores costes y necesidades de financiación para la prestación de los servicios; el cambio demográfico: despoblación, envejecimiento de la población restante y dispersión de su población; y fluctuaciones en la demanda de servicios de transporte público por parte de los consumidores. El declive económico también es evidente en algunas de estas regiones. Además, en el caso de las regiones ultraperiféricas, son evidentes la lejanía, el aislamiento y la extrema dependencia de un sistema de transporte eficaz;
4. considera que la movilidad —la capacidad de desplazarse fácilmente de un lugar a otro— es, ante todo, un derecho relacionado con la libre circulación de personas reconocida por los Tratados y una condición *sine qua non* para la calidad de vida de las personas en estas regiones, en la medida en que tratan de acceder a los servicios públicos esenciales (como la educación, la sanidad y los servicios sociales), desplazarse diariamente a su lugar de trabajo o buscar oportunidades de empleo, desarrollar actividades de ocio, visitar a sus parientes, adquirir bienes y servicios o ejercer su libertad de viajar más lejos;
5. subraya que los sistemas de transporte público marítimo, viario y ferroviario que responden a estas necesidades básicas de movilidad son, en muchos casos, propiedad de los entes locales, regionales y estatales o están gestionados por los mismos. También hay un número importante de entes locales y regionales que poseen, en su totalidad o parcialmente, aeropuertos regionales;
6. señala que el artículo 174 del TFUE establece que debe prestarse «especial atención» a determinadas regiones, y que el artículo 349 del TFUE establece que las regiones ultraperiféricas deberán beneficiarse de «medidas específicas» en el proceso de elaboración de las políticas tanto a nivel de la UE como nacional. Si bien los reglamentos de los Fondos ESI para 2014-2020 tienen presentes en cierta medida las regiones con desventajas, deberían utilizarse con más provecho las disposiciones actuales de las políticas de la UE en otros ámbitos relacionados con el transporte para reflejar mejor los compromisos contraídos en el Tratado;
7. considera que una razón para ello puede ser que el artículo 174 del TFUE no especifica el tamaño de la «región» de que se trata. Algunos Gobiernos interpretan este artículo en el nivel NUTS 2, mientras que los trabajos de investigación de la Comisión y otras partes interesadas han sugerido que el nivel NUTS 3 es el más adecuado. El CDR considera que, en el contexto del fomento de la movilidad (más que por motivos relacionados con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos), es conveniente tomar en consideración a las regiones con desventajas de todos los tamaños, incluidas las de nivel NUTS 3 e inferior;

El transporte y el desarrollo regional en las regiones con desventajas

8. observa que las regiones con desventajas desempeñan funciones esenciales para el desarrollo equilibrado de la UE, en particular mediante el acceso a las materias primas, la agricultura, la pesca, la protección del medio ambiente, el turismo, las relaciones transfronterizas y las oportunidades de ocio. La mejora de las conexiones de transporte tanto en el interior de estas regiones como con el resto de la Unión Europea debería ser, por lo tanto, un elemento esencial de la política de cohesión y de las políticas de movilidad de la UE, y esto no solo en lo que se refiere a la movilidad de personas, sino también de mercancías. Promover un mayor crecimiento económico en las regiones con desventajas contribuiría al funcionamiento eficaz del mercado interior y a la cohesión territorial de la Unión en su conjunto;

9. considera que sería necesario analizar el impacto que las desventajas en la movilidad que sufren estas regiones sobre la evolución de los modelos de desarrollo económico y territorial de dichas regiones, y, por lo tanto, sobre el empleo actual y futuro. La lejanía y aislamiento de algunas de estas regiones provocan que sus mercados sean reducidos y poco atractivos, y por tanto no sean capaces de generar suficientes puestos de trabajo. A su vez, las dificultades para la movilidad laboral que experimentan los habitantes de estas regiones los confinan en su área geográfica, lo que aumenta las tasas de desempleo;

10. acoge, por lo tanto, con satisfacción la inclusión en el programa 2014-20 de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos ESI) de un objetivo temático específico sobre «transporte sostenible», así como de los otros objetivos temáticos que pueden utilizarse para ayudar a fomentar la movilidad;

11. acoge igualmente con satisfacción la posibilidad de modular los porcentajes de cofinanciación de los Fondos ESI a fin de tener en cuenta las zonas con «desventajas naturales o demográficas graves y permanentes» (artículo 121 del Reglamento sobre disposiciones comunes) y la posibilidad, en el marco del FEDER, de conceder una «dotación adicional específica» a las regiones ultraperiféricas y las regiones más septentrionales y eximir las del requisito de concentración temática (artículos 10 a 12 del Reglamento del FEDER);

12. subraya la importancia de los Fondos ESI para fomentar la movilidad sostenible en todas las regiones europeas. Lamenta, no obstante, que, aunque los reglamentos lo permitan en todas las regiones, la financiación del objetivo temático 7 «promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las estructuras de red fundamentales» podría resultar difícil en las regiones más prósperas debido a una visión restrictiva por parte de la Comisión Europea sobre este asunto en las negociaciones bilaterales sobre los futuros programas operativos;

13. solicita, por lo tanto, a los Estados miembros y a las autoridades de gestión de los Fondos ESI que, a fin de hacer frente a las necesidades apremiantes en materia de movilidad de todas las regiones con desventajas, las tengan en cuenta en la elaboración de los acuerdos de asociación y los programas operativos de aplicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos;

14. considera que otros fondos de la UE, la financiación del Banco Europeo de Inversiones y la financiación del sector privado también podrían desempeñar un mayor papel de apoyo. El CDR destaca la importancia de supervisar la incorporación de la dimensión territorial a los Fondos ESI (y su alineamiento por medio del Marco Estratégico Común), así como la importancia de supervisar las repercusiones territoriales de los fondos temáticos como el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y el programa RTE-T asociado al mismo, así como Horizonte 2020 y el programa asociado Civitas. Los programas financiados con cargo a estos fondos no dan prioridad a la movilidad en las regiones con desventajas y, por lo tanto, incumbe a todos los niveles de gobierno agrupar estos distintos fondos de una manera más coordinada e innovadora sobre el terreno;

15. señala el compromiso adquirido por la UE, por ejemplo, para utilizar la financiación de la RTE-T para fomentar la «accesibilidad y conectividad de todas las regiones de la Unión, incluidas las regiones remotas, ultraperiféricas, insulares, periféricas y montañosas, así como las zonas escasamente pobladas» (artículo 4 del Reglamento n° 1315/2013);

16. observa, sin embargo, que, con arreglo a la financiación del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), el 95 % de los fondos de la RTE-T se gasta exclusivamente en la red principal, con lo que se refuerza el núcleo central de Europa y su densa red de grandes ciudades. Hay que emprender también acciones específicas para garantizar que los efectos positivos de las mejoras en la RTE-T beneficien también la conectividad local en las regiones que presentan desventajas, fomentando el acceso de estas regiones a los principales corredores de transporte nacionales y europeos;

17. destaca, en consecuencia, la necesidad de financiar las interconexiones entre la red principal RTE-T y la red global, y entre la red global y las conexiones de transporte locales en las regiones con desventajas. Además, se debe incrementar el presupuesto del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) como un elemento más de la revisión intermedia del marco financiero plurianual, a fin de financiar las interconexiones transfronterizas y evitar los cuellos de botella en la red principal de la RTE-T. De esta manera se ayudará a integrar a todas las regiones europeas en un sistema europeo de transporte sostenible y eficiente para viajeros y mercancías. Dado que la lucha contra las disparidades en materia de desarrollo es un objetivo del programa de la RTE-T, las necesidades de las regiones que presentan desventajas para implementar sus modelos de desarrollo económico y territorial, deberían tenerse también en cuenta como parte de la revisión de los mapas de la RTE-T prevista para 2016/2017;

18. toma nota de que la iniciativa Horizonte 2020 y el programa Civitas para un transporte limpio a ella asociado se centran en la tecnología avanzada para vehículos a fin de lograr que el transporte haga un uso más eficiente de los recursos. Estos objetivos son muy loables, ya que también contribuyen a la mejora del transporte público en las regiones con desventajas donde la relación coste/eficacia de los vehículos es la principal preocupación;

19. subraya que son, por lo tanto, necesarios nuevos enfoques para la financiación del transporte en las regiones con desventajas. Estos enfoques podrían incluir la oferta a los ciudadanos de presupuestos personales de transporte, como, por ejemplo, los «cheques de movilidad» que se han desarrollado con éxito en algunos Estados miembros, exenciones fiscales para los prestadores de servicios de transporte, o acuerdos de cooperación que permitan a los distintos operadores de transporte compartir vehículos;

20. considera que los nuevos enfoques en materia de financiación también deben apoyarse con nuevos instrumentos. Podrían aprovecharse los sistemas de transporte inteligentes (STI) y la mejora de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para sustituir el transporte público basado en los horarios y las rutas por un transporte a la carta, por ejemplo, con autobuses «de guardia», taxis colectivos o vehículos compartidos. El uso del denominado transporte a la carta permite proporcionar un servicio de transporte público por carretera más eficiente y competitivo y con menos costes, al realizar los servicios en función de la demanda real. Los sistemas de transporte compartido, por ejemplo mezclando a los escolares con los demás usuarios, también han funcionado bien en algunas regiones remotas, al igual que el fomento de los desplazamientos en bicicleta y a pie. Estos sistemas generan ahorros, reducen la dependencia del uso del automóvil y recortan las emisiones;

21. observa que estas soluciones podrían apoyarse facilitando medidas tales como la emisión de billetes electrónicos integrados (*e-ticketing*) o tarjetas inteligentes válidos para distintos modos de transporte y normas de pago electrónico compatibles entre sí; horarios integrados para aquellos trayectos de un viaje que no son «a la carta»; o el uso de aplicaciones para móviles que faciliten a los ciudadanos información actualizada y nuevas posibilidades de pago;

22. observa que es importante garantizar que estas nuevas soluciones de movilidad tengan una publicidad adecuada y sean asequibles, accesibles y aceptables para los usuarios. La participación activa de los usuarios (reales y potenciales) en la definición de sus necesidades puede contribuir a garantizar el éxito de esta iniciativa;

23. hace hincapié en que los entes locales y regionales serán la principal fuerza motriz de muchas de estas innovaciones;

24. subraya, no obstante, que estos proyectos de movilidad solo deberían beneficiarse de financiación cuando formen parte de una política de movilidad sólida que cubra la zona correspondiente y pueda justificarse por estimaciones fiables de la demanda potencial;

Puertos y aeropuertos

25. desea subrayar el importante papel que también pueden desempeñar los puertos y aeropuertos, así como sus conexiones con su hinterland en el interior, para fomentar el desarrollo de las regiones con desventajas y conectar a los ciudadanos con los centros urbanos más grandes. Por ejemplo, para las comunidades insulares y para las regiones ultraperiféricas este tipo de conexiones son el único medio de transporte posible y resultan esenciales para su propia supervivencia y para conectarse, tanto con sus propios Estados, como con el resto de la UE. Por lo tanto, los puertos y aeropuertos de las zonas con desventajas merecen especial consideración en la legislación de la UE: en las normas en materia de contratación pública y concesiones (incluido el uso de obligaciones de servicio público) y en las normas de la UE sobre ayudas estatales aplicables a los puertos, la aviación y los servicios de interés económico general;

26. recuerda que, en virtud de los Tratados (Protocolo 26), los Estados miembros disponen de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de definir unas obligaciones de servicio público y unos servicios de interés económico general que se adapten al máximo a las necesidades de los usuarios, y que la Comisión Europea solo puede intervenir en caso de «error manifiesto»;

27. señala asimismo la falta de información disponible en una fuente única sobre las obligaciones de servicio público vigentes para los prestadores de servicios de transporte en toda la UE. Una mayor transparencia al respecto podría paliar las deficiencias del mercado y fomentar una mayor competencia entre operadores en las regiones con desventajas;

28. acoge con satisfacción las recientes directrices de la Comisión Europea sobre ayudas estatales al sector de la aviación, que prevén cierta flexibilidad que permitirá la concesión de ayudas a las inversiones en los aeropuertos y en su funcionamiento, así como de ayudas de puesta en marcha para compañías aéreas en regiones remotas o poco accesibles. Estos aeropuertos a menudo han de poder hacer frente a una demanda estacional importante, aun cuando en otros períodos del año tengan exceso de capacidad;

29. lamenta sin embargo, la restricción impuesta por el Fondo de Desarrollo Regional para el próximo período de financiación 2014-2020, que, en la mayoría de los casos, prohíbe la financiación en la práctica de infraestructuras aeroportuarias;

30. destaca la importancia de un régimen de derechos de los pasajeros sólido, transparente y de pleno cumplimiento que abarque todos los modos de transporte público, incluidos los viajes multimodales. En el caso de los viajes en avión o ferrocarril con trayectos múltiples, deberían fomentarse más los acuerdos de emisión de billetes combinados entre distintas compañías aéreas. Estos acuerdos son beneficiosos para los pasajeros de las líneas aéreas procedentes de regiones remotas, tanto en términos de simplificación como de precio. La compensación de los costes que soportan las compañías aéreas regionales de enlace o los proveedores de rutas ferroviarias locales por las interconexiones posteriores frustradas en los aeropuertos principales (*hub airports*) o en las estaciones ferroviarias de mayor entidad no debe, sin embargo, ser tan desproporcionada que impida que se generalice la utilización de estos acuerdos;

Gobernanza

31. considera que puede hacerse más para garantizar que los responsables políticos adopten un enfoque holístico, multimodal, sostenible y coordinado con respecto a los desafíos que plantea la movilidad en estas regiones. En consonancia con el principio de subsidiariedad, las respuestas deben encontrarse principalmente a nivel local y regional, con acciones de apoyo de la UE solo cuando estas aporten un valor añadido;

32. destaca que la burocracia debe limitarse al mínimo imprescindible en las nuevas acciones propuestas por la Comisión Europea;

33. señala que los modelos de gobernanza descentralizada que transfieren al nivel subnacional las competencias de transporte y la financiación a ellas asociada han resultado eficaces en una serie de Estados miembros;

34. reconoce, por otra parte, que la movilidad en las regiones con desventajas no debería ser solo una cuestión de desarrollar las infraestructuras y los servicios de transporte. Los proyectos de movilidad deben formar parte integrante de la planificación del desarrollo para la región con desventajas en su conjunto. Por ejemplo, para la creación de nuevas zonas residenciales, comerciales o industriales que estén mal comunicadas podría exigirse al promotor que contribuya a financiar el coste de los nuevos servicios de transporte público;

35. subraya el importante papel que desempeña la planificación de la movilidad a nivel local, y que los planes locales de movilidad no deben limitarse a las zonas urbanas, sino que deben ampliarse a las zonas vecinas, incluidas las zonas rurales, o al menos desarrollarse conjuntamente con ellas, como parte de una amplia estrategia de desarrollo de base local. De este modo se garantizará que los sistemas de transporte en las zonas más pobladas también operen en beneficio de las zonas remotas. Estos planes de transporte deben tener en cuenta no solo los itinerarios cortos necesarios para satisfacer las necesidades inmediatas a nivel local, sino también itinerarios más largos que conectarían las regiones con desventajas con los grandes centros urbanos;

36. destaca en particular el caso del transporte público transfronterizo en Europa, que se enfrenta a menudo con desafíos específicos. Estos retos técnicos incluyen las diferencias entre Estados miembros en materia de requisitos medioambientales, suministro eléctrico, normas de seguridad, formación de personal y las discrepancias jurídicas o la falta de acuerdo sobre la financiación por parte de las autoridades competentes. Los nuevos modelos de gobernanza, la utilización de un marco jurídico común, como la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), los acuerdos de cooperación o la creación de una autoridad común de transporte transfronterizo podrían contribuir a abordar estos retos, mediante, por ejemplo, la autorización de concesiones que faciliten la movilidad entre zonas transfronterizas, siempre que puedan aplicarse con una burocracia mínima;

Evaluaciones de impacto legislativo y territorial

37. pide a la Comisión Europea que, a la hora de proceder a las evaluaciones de impacto de la legislación en el ámbito de la movilidad, preste especial atención al impacto de las políticas y los programas de movilidad de la UE en las regiones con desventajas;

38. pide, asimismo, a la Comisión Europea que adopte las evaluaciones de impacto territorial propuestas por el Comité de las Regiones; esto brindaría la oportunidad de tener en cuenta el impacto territorial de las políticas de movilidad de la UE en las regiones con desventajas. También deberían tenerse en cuenta problemas demográficos como el envejecimiento de la población, la despoblación, la dispersión de la población y la «fuga de cerebros»;

Un Libro Verde de la UE sobre la movilidad en las regiones con desventajas

39. considera que la prestación de servicios de transporte en las regiones en situación de riesgo todavía no se percibe como un reto europeo. El esfuerzo de reglamentación de la UE se centra en garantizar unas distorsiones mínimas del mercado en vez de crear un marco jurídico que apoye proactivamente el desarrollo de soluciones de movilidad en las regiones desfavorecidas;

40. pide, por consiguiente, a la nueva Comisión Europea que publique un Libro Verde sobre este asunto, a fin de que el tema pueda ser plenamente debatido por las partes interesadas y las instituciones de la UE, y de que puedan desarrollarse respuestas adecuadas. El objetivo debe ser que los problemas relacionados con la movilidad en las regiones con desventajas estén mejor reconocidos y abordados en toda la gama de políticas y programas de la UE, incrementando así el acceso a la movilidad y reduciendo el riesgo de despoblación;

41. considera, en particular, que el Libro Verde debe iniciar un debate; evaluar los progresos realizados hasta ahora, esbozando el actual marco jurídico y las iniciativas políticas pertinentes; analizar los puntos fuertes y débiles concretos de las regiones con desventajas geográficas y demográficas en términos de movilidad y su contribución a la cohesión territorial en su conjunto; analizar el desfase entre los compromisos adquiridos en el Tratado y las prácticas de la UE en el desarrollo de las políticas de transporte de viajeros y mercancías que afectan a las regiones con desventajas, determinando el impacto que tiene todo lo anterior sobre la economía y el empleo de estas regiones; además debe fomentar una mejor coordinación entre las fuentes de financiación de la movilidad, los programas y las políticas; estimular la investigación y la innovación y desarrollar proyectos piloto; y explorar las opciones para el futuro, entre ellas qué medidas o incentivos podrían ser adecuados y a qué nivel de gobernanza;

42. hace hincapié en que a la hora de desarrollar el Libro Verde debe prestarse especial atención a aquellos ámbitos en los que las medidas no legislativas tales como una estrategia, un plan de acción, recomendaciones, directrices o el intercambio de buenas prácticas podrían aportar un valor añadido a las iniciativas nacionales y subnacionales;

43. pide a la Comisión que aumente la sensibilización sobre la movilidad en las regiones con desventajas mediante la celebración de un acto específico, como la Semana Europea de la Movilidad que se celebra cada año.

Bruselas, 8 de octubre de 2014.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*

Michel LEBRUN
