

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre los desafíos del transporte público en las ciudades y áreas metropolitanas

(2021/C 37/09)

Ponente: Adam STRUZIŁ (PL/PPE), presidente de la región de Mazovia

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

1. señala la necesidad de reducir los costes externos del transporte, a fin de fomentar la descarbonización de la movilidad. El transporte genera aproximadamente una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE. Al mismo tiempo, algunos modos de transporte tienen repercusiones negativas para la calidad de vida y la salud humana, ya que implican contaminación atmosférica, congestión, ruido, accidentes y un uso desfavorable del espacio;
2. destaca la necesidad de cambiar hacia modos de transporte sostenibles para garantizar una elevada calidad de vida en las ciudades y hacerlas más accesibles, limpias y competitivas;
3. constata que la fragmentación de las funciones urbanas en forma de suburbanización y crecimiento desordenado constituye una amenaza significativa para el desarrollo sostenible de las ciudades y regiones. Las tendencias citadas no solo conducen a la degradación del territorio y la reducción de los espacios agrícolas, verdes y abiertos, sino también a un aumento de los costes externos de la ocupación del territorio y de los desplazamientos asociados a esta, que deben ser soportados principalmente por los entes locales y regionales;

Desafíos relacionados con la movilidad en las ciudades que deben tenerse en cuenta en la estrategia para una movilidad inteligente y sostenible ⁽¹⁾

4. señala que la creciente densidad del tráfico automovilístico en las ciudades y las zonas metropolitanas conlleva un aumento de los costes externos en forma de contaminación atmosférica y pérdidas de tiempo, lo que también afecta negativamente al equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional. Por ello, el transporte público de cercanías debe convertirse en uno de los principales modos de movilidad urbana. Al mismo tiempo, deberían reforzarse diversas formas de movilidad activa, como los desplazamientos en bicicleta y a pie, a fin de aumentar la sostenibilidad de la movilidad urbana;
5. llama especialmente la atención sobre los desafíos que deben afrontar las regiones metropolitanas en un sentido más amplio, ya que, por su naturaleza, requieren un gran número de desplazamientos de los ciudadanos hacia los núcleos urbanos. El acceso a un transporte público ecológico y rentable supone, pues, uno de los mayores desafíos para estas regiones ⁽²⁾;
6. señala la necesidad de considerar el sistema de transporte como un sistema integrado. La creciente importancia de la movilidad como servicio (*mobility as a service*, MaaS) y la necesidad de introducir soluciones innovadoras en la gestión y organización del transporte deberían animar a los entes locales y regionales a vincular el transporte público y el transporte individual (en particular a pie, en bicicleta y mediante dispositivos personales de transporte) en la ordenación del territorio y en los planes de transporte;
7. señala que el Pacto Verde Europeo establece objetivos ambiciosos, pero indispensables, de reducción de las emisiones de CO₂ y de logro de la neutralidad climática para 2050. Para que las ciudades y las regiones metropolitanas puedan cumplir esos objetivos es necesario adoptar decisiones políticas sobre la base de una labor conceptual, organizativa y de sensibilización y aportar los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos;
8. recomienda recopilar datos sobre los flujos de movilidad en las regiones metropolitanas para disponer de un panorama completo de la situación del tráfico y diseñar así medidas más adaptadas, elaborar planes de movilidad urbana sostenible basados en pruebas y canalizar de manera más específica las inversiones procedentes de los fondos de la política de cohesión y de otras fuentes;

⁽¹⁾ Está en curso una consulta pública sobre la *estrategia para una movilidad inteligente y sostenible* en consonancia con el plan de acción (plazo para enviar comentarios: hasta el 23 de septiembre de 2020) [Ref. Ares(2020)3438177-01/07/2020]: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12438-Sustainable-and-Smart-Mobility-Strategy>

⁽²⁾ Dictamen CDR 1896/2019 (DO C 79 de 10.3.2020, p. 8).

9. subraya que una de las causas de los problemas de movilidad urbana es la insuficiente financiación de las infraestructuras de transporte público urbano de cercanías y de la movilidad no motorizada. Los entes locales y regionales y sus operadores de transporte necesitan financiación adicional, que debe utilizarse sistemáticamente para aumentar la proporción de los modos de transporte alternativos y sostenibles en el conjunto de desplazamientos en sustitución del transporte individual motorizado;

10. subraya que la política de transporte público debe integrarse en una política social más amplia. Debe evitarse que los costes externos del transporte público como el ruido, la contaminación, la expropiación, las obras de infraestructura, etc. recaigan de forma desigual en las personas socialmente más vulnerables. Además, debe garantizarse un acceso equitativo para todos en lo que respecta a la fijación de precios y la conectividad, en aras de una mejor calidad de vida para todos;

Promoción de la elección de medios de transporte sostenibles en el espíritu del Pacto Verde Europeo

11. señala que, cuando una norma vigente favorece el uso del vehículo privado en la planificación y financiación, es preciso modificar las condiciones de modo que contribuyan a promover modalidades de transporte más sostenibles y eficientes. Sin embargo, los hábitos actuales se deben a la disponibilidad y el atractivo de los diferentes modos de transporte, y la mayoría de la sociedad es flexible en sus decisiones al respecto; La verdadera alternativa a la movilidad en vehículo individual se presentará cuando se haga más atractivo el transporte público en términos de precio, disponibilidad, frecuencia y continuidad de las conexiones de transporte;

12. destaca la importancia de crear asociaciones público-privadas en las ciudades y regiones para atraer la inversión privada y desarrollar soluciones innovadoras en el transporte público. A este respecto, pide que se elabore un marco reglamentario favorable a las empresas, que incentive el desarrollo de nuevos modelos empresariales y cree un mercado competitivo;

13. destaca la importancia de proporcionar un transporte público eficiente y sostenible más allá de las fronteras administrativas de las ciudades, especialmente para los trabajadores pendulares, las personas de edad avanzada y los jóvenes. A este respecto, es fundamental que exista una buena cooperación y gobernanza entre las autoridades públicas a escala metropolitana;

14. señala que un cambio de los hábitos sociales hacia una mayor proporción de modos de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente requiere la sensibilización de los usuarios y, ante todo, la existencia de posibilidades reales de elección;

15. señala que el siguiente paso es la preferencia deliberada por modos de transporte respetuosos con el medio ambiente. Es necesario crear zonas acogedoras para los peatones y los ciclistas y favorecer al transporte público y la movilidad «blanda» desde el punto de vista espacial en cuanto a la accesibilidad y el atractivo de las rutas y la organización del transporte. Sin embargo, este cambio requiere una coordinación de las políticas territoriales, urbanas y de transportes y una cooperación multinivel más allá de las fronteras administrativas orientada a crear espacio para las alternativas al tráfico automovilístico;

16. pide a la Comisión Europea que, en estrecha cooperación con los Estados miembros, formule de modo más preciso los objetivos de inversión para el desarrollo del transporte público. Existe una tendencia perjudicial a combinar la inversión en transporte público con una ampliación de la red viaria y un aumento de su capacidad. En cambio, debería darse una clara prioridad al transporte público y colectivo en todas sus formas. Cuando el transporte ferroviario no sea viable, debería darse prioridad a los servicios de autobús rápido y a los carriles para vehículos de alta ocupación. Este tipo de prácticas, contrarias a los objetivos de una política de transporte sostenible, se deben limitar mediante unas disposiciones de control y una legislación adecuadas;

17. señala que los modos de transporte verdaderamente respetuosos con el medio ambiente son los que, además de reducir las emisiones, ahorran espacio, tiempo y energía. Es una premisa que, además de en los desplazamientos a pie y en bicicleta, se da en el transporte ferroviario, en los servicios de autobús rápido o en los carriles para vehículos de alta ocupación. Por ello, los trenes de cercanías, metros, tranvías o autobuses de bajas emisiones —en particular los servicios de autobús rápido— deben constituir la columna vertebral del transporte público de cercanías en las áreas metropolitanas y las ciudades más grandes;

La movilidad y el transporte público como competencias clave de los entes locales y regionales

18. recuerda que una parte significativa del tráfico se debe a la imposibilidad de satisfacer todas las necesidades en el lugar de residencia. Por consiguiente, el objetivo de la política debe ser la accesibilidad de todos los bienes y servicios —en particular, en las esferas de la salud, la educación, el deporte, la cultura y el apoyo social— y no la movilidad como un fin en sí mismo; señala al mismo tiempo que los cambios espaciales tienen lugar a largo plazo, por lo que debe apoyarse el buen funcionamiento de los vínculos urbano-rurales para evitar la despoblación de las zonas rurales, y también deben adoptarse medidas correctoras *ad hoc* en el sistema de transportes;

19. considera que el objetivo fundamental de la política de ordenación territorial y transportes debe ser garantizar las máximas posibilidades de satisfacción de las necesidades con el mínimo transporte. El segundo objetivo es racionalizar el volumen de transporte, en particular mediante una combinación razonable de modos de transporte, con el fin de minimizar los costes externos del transporte soportados por los entes locales y regionales; subraya asimismo que un aumento del teletrabajo, como se ha registrado durante la pandemia de COVID-19, podría generar oportunidades para las zonas rurales a la hora de ofrecer a los trabajadores una mayor flexibilidad para elegir su lugar de residencia;

20. toma nota de la nueva tendencia de reducir las necesidades diarias de movilidad de larga distancia debido al aumento del teletrabajo con la COVID-19 y de que esta tendencia podría ser duradera en combinación con la aplicación de conceptos como la «ciudad en quince minutos»;

21. recuerda que las redes de transporte público deben tener en cuenta lo antes posible las nuevas urbanizaciones o los modelos emergentes de vivienda y ofrecer accesibilidad desde el inicio, ya que, una vez que se adquiere un vehículo, se tiende a utilizarlo; debe garantizarse el acceso al transporte público ya a la primera persona que se traslada a los nuevos proyectos residenciales;

22. hace hincapié en la necesidad de limitar la suburbanización, que avanza rápidamente en las zonas urbanas periféricas alcanzando distancias de hasta algunas decenas de kilómetros del centro de la ciudad. Este problema es tanto más agudo cuanto más amplia es la zona afectada. Por ello es importante volver a una estructura de poblamiento basada en la densificación y una red de centros donde las funciones principales estén ubicadas en centros de tamaño razonable definidos en la planificación y conectados a una red de transporte eficaz; También es importante planificar las nuevas urbanizaciones junto con los nodos de transporte público;

23. pide a la Comisión Europea que proporcione financiación no solo para nuevas inversiones en la organización del transporte urbano, sino también para la transformación de soluciones obsoletas e ineficientes. Estas inversiones deben destinarse principalmente a la modernización de los sistemas ferroviarios, la seguridad ferroviaria y la digitalización, creando así sistemas de transporte más rápidos, seguros y cómodos. Al mismo tiempo, las inversiones propuestas podrían incluir aspectos como las rutas sin colisiones para los vehículos de motor en las ciudades, unas vías auténticamente urbanas que permitan un uso más eficiente del espacio, la reducción de las necesidades de transporte, el aumento de la proporción de modos de transporte eficientes con respecto al total y la reducción de los costes externos del transporte. Estas medidas fomentan la elección del transporte colectivo y de medios de transporte alternativos a los desplazamientos individuales en automóvil y a la vez reducen la ilusión de que los trayectos en automóvil desde los barrios periféricos son sencillos y baratos cuando, de hecho, sus costes externos recaen sobre los habitantes de la ciudad;

Combinación razonable de modos de transporte e internalización de los costes externos, con financiación garantizada mediante fondos de la UE en las regiones

24. considera que deben examinarse las posibilidades de aumentar las inversiones en movilidad sostenible, por ejemplo a través del Mecanismo «Conectar Europa», el Fondo de Modernización y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. También es importante reforzar la movilidad invirtiendo en infraestructuras que mejoren el acceso a los nodos urbanos o a los nodos de las redes de transporte transeuropeas (RTE-T) y dar prioridad a dichos modos;

25. considera que es un reto fundamental aumentar la proporción de desplazamientos que utilizan modos de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente, es decir, aquellos que necesitan menos energía y menos espacio. Por lo tanto, las formas sostenibles e innovadoras de movilidad podrían ser parte integrante de las reformas presentadas en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Esto significa que debe hacerse un uso adecuado de los diferentes modos de transporte con el fin de maximizar los beneficios y minimizar los costes para la sociedad, en consonancia con el principio de que «quien contamina paga»;

26. insta a que se complete el trabajo sobre la internalización de los costes externos del transporte de modo que los usuarios también tengan en cuenta el bienestar de la sociedad a la hora de elegir un medio de transporte. Esto se aplica especialmente a la toma en consideración de los costes reales del transporte por carretera, que en la actualidad están muy subestimados. Un mejor equilibrio a este respecto fomentará de manera notable el aumento del uso de los medios de transporte que generen los costes externos más bajos —como el transporte ferroviario y los servicios de autobús rápido—, que deberían constituir la base del transporte público de cercanías en las zonas metropolitanas;

27. subraya que debe garantizarse la competitividad de los costes del transporte público desde el punto de vista de los viajeros. Dado que el transporte en automóvil constituye la principal fuente de costes externos, el atractivo del transporte público debe garantizarse mediante un nivel suficientemente elevado de ayudas procedentes de fondos públicos, financiadas en parte por los ingresos generados por la internalización de los costes del transporte individual motorizado;

28. subraya que el ferrocarril como columna vertebral de la movilidad regional contribuye en gran medida a la cohesión territorial. Pide que se incremente la inversión en capacidades ferroviarias de los nodos urbanos y que se integren mejor en la red RTE-T, que se mejoren las conexiones transfronterizas y que se desarrolle la infraestructura en los puntos finales («último tramo») con el fin de integrar mejor el ferrocarril en las cadenas de movilidad urbana y suburbana ⁽³⁾;

29. subraya la necesidad de apoyar también otros modos de transporte público sostenible —por ejemplo, los autobuses de bajas emisiones— como medio para descongestionar las ciudades, reducir las emisiones y alcanzar los objetivos climáticos del Pacto Verde Europeo. Para ello, es esencial ofrecer incentivos económicos para la renovación del parque, la adopción de tecnologías limpias y la inversión en infraestructuras (por ejemplo, carriles para autobuses o vehículos de alta ocupación en las áreas metropolitanas, intercambiadores de transporte que ayuden a facilitar el trasbordo, paradas de embarque y desembarque, desincentivos al aparcamiento, etc.);

30. pide una mayor proporción de fondos para el transporte público urbano procedentes del Mecanismo «Conectar Europa», el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, así como una utilización más rápida de estos y un mayor impacto de la financiación a nivel regional y local. Estos fondos serán decisivos para aplicar soluciones operativas y técnicas en las ciudades y garantizar soluciones sostenibles y respetuosas con el medio ambiente;

31. pide que el apoyo a la movilidad urbana y a la mejora de la conexión con las zonas periurbanas y rurales de las regiones metropolitanas —creando sistemas integrados de transporte público que funcionen correctamente en el próximo marco financiero 2021-2027— se canalice principalmente a través de los entes regionales y sus programas operativos. La amplitud de experiencias, conocimientos y capacidades de los entes regionales debe aprovecharse para garantizar una actuación coordinada, eficaz y eficiente;

32. en este sentido, apoya que se incluya el transporte público sostenible y respetuoso con el medio ambiente dentro del objetivo específico de «una Europa más verde y baja en carbono, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la adaptación al cambio climático y la prevención y la gestión de riesgos» («OP 2») establecido en el Reglamento del FEDER y el Fondo de Cohesión — Propuesta COM(2018) 372 final de la Comisión [modificada por COM(2020) 452 final], lo que no solo contribuirá a mejorar la calidad del aire y a reducir el ruido, sino que también ayudará de manera significativa a las regiones metropolitanas a alcanzar los objetivos del Pacto Verde y a lograr la transición a la neutralidad climática;

Calidad de los servicios de transporte público, previsión de situaciones de crisis y seguridad ante las amenazas, incluidas las pandemias

33. señala que debe garantizarse un alto nivel de calidad del transporte público para que este pueda competir con el transporte individual motorizado. Entre los factores decisivos a este respecto cabe citar los siguientes: accesibilidad espacial, horarios y frecuencias de paso, puntualidad y fiabilidad, competitividad en cuanto a tiempos de viaje y existencia de conexiones directas o transbordos sencillos, y comodidad y seguridad de los medios de transporte;

⁽³⁾ Dictamen CDR 2633/2020 (DO C 440 de 18.12.2020, p. 183).

34. señala que, debido a la situación crítica causada por la pandemia de COVID-19, las regiones metropolitanas podrían experimentar una inversión de la tendencia en favor del uso del transporte público. Los ciudadanos vuelven a estar dispuestos a utilizar el automóvil y, en muchos casos, a desplazarse entre el domicilio y el lugar de trabajo en solitario. Al mismo tiempo, las regiones metropolitanas deben invertir importantes recursos financieros a la hora de aplicar medidas de higiene preventiva en los vehículos de transporte público. Sin embargo, el incremento de los costes no ha dado lugar a que un mayor número de pasajeros utilice el transporte público, por lo que las regiones metropolitanas han perdido un porcentaje considerable del precio de los billetes. Al mismo tiempo, las regiones metropolitanas afrontan una reducción sustancial de los presupuestos regionales debido a la falta de financiación en el sector público causada por la pandemia de COVID-19. En consecuencia, los presupuestos de las regiones metropolitanas deben recibir una compensación, y también tenemos que extraer lecciones y desarrollar sistemas de transporte público resilientes, que puedan ser una opción adecuada en una eventual próxima crisis;

35. pide que se utilice el Fondo de Transición Justa para apoyar a las ciudades y las áreas metropolitanas en su transición hacia un transporte público descarbonizado;

36. propone una contratación pública conjunta a escala de la UE también para los minibuses limpios, utilizados especialmente para el transporte de personas de edad avanzada, personas con discapacidad y escolares, que necesitan soluciones más adaptadas. Estos minibuses tienen un coste por pasajero/kilómetro más elevado que los vehículos más grandes y tienen plazos de depreciación más largos, pero son igual de importantes para una red de transporte público totalmente limpia;

37. señala que la integración espacial, organizativa y tarifaria del transporte público es crucial para su eficiencia. Esto es especialmente importante en las áreas metropolitanas, las regiones de las capitales y las aglomeraciones urbanas de mayor tamaño, donde se juntan los desplazamientos diarios de ida y vuelta al trabajo, el transporte urbano, suburbano y local, y el transporte nacional y aéreo, pero también en las zonas rurales, donde en especial la frecuencia del transporte público puede suponer un problema; La integración supone un sistema de tarificación común y una mejor interoperabilidad entre las diferentes empresas de transporte público activas en una misma área metropolitana, incluidas las empresas ferroviarias. La integración también abarca la movilidad «blanda», la facilidad de acceso a las paradas de transporte público para las personas no motorizadas y, en el caso de las estaciones de tren situadas en barrios periféricos de construcción menos densa, también para el transporte individual motorizado;

38. subraya que también hay que mejorar las instalaciones de las estaciones ferroviarias y crear centros de movilidad inteligentes, consistentes en centros logísticos, pero también en puntos de encuentro que ofrezcan un entorno agradable tanto para el cambio de modo de transporte como para las interacciones humanas;

39. llama la atención de la Comisión Europea sobre la necesidad de acelerar el desarrollo de la cooperación en materia de información sobre los medios de transporte públicos en colaboración con los operadores de transporte público. También debería ser más sencillo planificar y efectuar viajes en transporte público utilizando los sitios web de los distintos operadores regionales de transporte;

40. recomienda a la Comisión Europea que, en cooperación con los operadores de transporte público, defina y adopte un marco a escala europea que permita un uso eficaz del transporte público en las ciudades europeas. Es necesario examinar distintas posibilidades que resulten sostenibles con el paso del tiempo;

41. llama la atención de la Comisión Europea sobre la posibilidad de desarrollar, en cooperación con los operadores de transporte público, un marco a escala europea para combinar los billetes de ferrocarril con billetes de transporte urbano de cercanías en las ciudades de origen y destino (por ejemplo, mediante un recargo). Los usuarios se beneficiarían enormemente de una plataforma o un sistema de pago y una aplicación móvil únicos. Estas soluciones ya se aplican en diferentes Estados miembros, y la introducción de esta posibilidad en toda la Unión Europea facilitaría la planificación de los viajes;

42. pide una solución de principio al problema de las tasas injustificadamente elevadas que soportan los operadores de transporte, y por consiguiente también los viajeros, al cruzar una frontera nacional dentro de la UE. Dichas tasas no deberían superar los costes técnicos reales del cambio de red en caso de que existan tales costes y, en caso contrario, deberían suprimirse. Este es uno de los principales requisitos previos para restablecer la competitividad de los servicios ferroviarios de larga distancia, lo que a su vez contribuirá a aumentar el uso del transporte público en las ciudades de destino;

43. subraya la necesidad de desarrollar normas paneuropeas para la prevención y detección de amenazas específicas, entre ellas las pandemias, así como procedimientos para garantizar un transporte de viajeros seguro cuando se den tales amenazas. En los trabajos en curso sobre la *estrategia global para una movilidad inteligente y sostenible* ⁽⁴⁾, que sustituirá al Libro Blanco *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*, deben tenerse en cuenta la experiencia y los buenos ejemplos de medidas adoptadas en muchas regiones y ciudades de la UE para luchar contra el impacto de la COVID-19.

Bruselas, 10 de diciembre de 2020.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽⁴⁾ Está en curso una consulta pública sobre la *estrategia para una movilidad inteligente y sostenible* en consonancia con el plan de acción (plazo para enviar comentarios: hasta el 23 de septiembre de 2020) [Ref. Ares(2020)3438177-01/07/2020]: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12438-Sustainable-and-Smart-Mobility-Strategy>.