

LA COMISION EUROPEA PUBLICA EL LIBRO VERDE SOBRE LA RED DE CIUDADANOS

## La UE apuesta por una red pública de transporte que enlace servicios locales y de larga distancia

Yolanda del Val

La Comisión Europea ha publicado el Libro Verde sobre la Red de Ciudadanos, primer documento exhaustivo que esta organización dedica a la política en materia de transporte público de viajeros. Con este documento, la Comisión se propone promover una red de sistemas de transporte público de viajeros que encajen entre sí, de manera que los pasajeros puedan pasar con facilidad del tren al autobús y del autobús al tranvía. Se trata de una red que abarcaría toda Europa y que conectaría el transporte local con el de larga distancia.

En opinión de **Neil Kinnock**, comisario de Transportes de la Comisión Europea, "la misión de la Comisión es el desarrollo de redes de transporte colectivo que conecten las redes locales con los servicios de largo recorrido, de forma que alivien la congestión del transporte público, de las carreteras y que sean beneficiosas para el medio ambiente. Estos servicios tienen que ser seguros, accesibles y económicos. Confiamos en que el transporte público ofrezca cada vez mayores ventajas sobre el automóvil privado".

La Red de Ciudadanos es un documento de carácter consultivo, lo cual quiere decir que las partes interesadas -los Estados miembros, el Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, y hasta los propios ciudadanos podrán presentar sus ideas y sugerencias en un "Foro sobre la Red de Ciudadanos". Para

Algún día existirá una red de transporte público en la que los viajeros podrán pasar con facilidad del tren al autobús y del autobús al tranvía. Una red que abarcará toda Europa, que conectará el transporte local con el de larga distancia, y en la que el automóvil tendrá un protagonismo muy reducido. No se trata de un deseo vano, sino de una firme aspiración expresada en el Libro Verde relativo a la Red de Ciudadanos, el primer documento exhaustivo que la Comisión Europea publica en materia de transporte público de viajeros.

hacer más fácil este proceso, la Comisión está estudiando la posibilidad de premiar a las ciudades cuyos sistemas de transporte tengan un alto nivel de calidad, lo que permitiría a los ciudadanos pedir las mejoras necesarias si su ciudad no cumpliera unas condiciones mínimas.

En Europa, el transporte de viajeros es una industria en auge. Tanto es así, que entre 1970 y 1993, en los 15 países de la Unión Europea, el transporte creció a un ritmo anual del 3,2 por ciento, por encima de la tasa media del Producto Interior Bruto (PIB), que fue del 2,4 por ciento.

La distancia media recorrida diariamente por el ciudadano europeo pasó en dicho período de 16,5 a 31,5 kilómetros. Sin embargo, este crecimiento se ha traducido principalmente en un uso cada vez mayor del automóvil particular, en el que

se efectúan en la actualidad el 75 por ciento del total de kilómetros recorridos, como demuestra el hecho de que en los últimos diez años el número de vehículos particulares ha pasado de 232 a 435 por cada mil habitantes.

El transporte representa una media del 7 por ciento del PIB en la Unión Europea. Alrededor de 8,5 millones de personas trabajan en el transporte y en la industria de este sector. Incluso en términos más generales, todas las empresas dependen de los sistemas de transporte, gracias a los cuales, sus clientes, empleados y proveedores pueden desplazarse de un lugar a otro.

El aspecto social de la movilidad es igualmente importante. El transporte público es sobre todo útil para quienes carecen de vehículo propio, y en este sentido, cabe señalar que en Europa existen unos







rales y periféricas y la atención a las personas con movilidad reducida.

Además de garantizar el acceso, el transporte de viajeros en la Unión Europea debe ser asequible, seguro (por lo que a seguridad personal y accidentes se refiere) y fiable. También, las necesidades relacionadas con la calidad -frecuencia, limpieza, comodidad- son requisitos fundamentales para hacer que el transporte público resulte más atractivo. La cualificación y la motivación del personal se considera un requisito imprescindible para satisfacer los criterios de calidad.



cient millones de ciudadanos de la tercera edad, de los que casi cincuenta millones se hallan discapacitados. Se calcula que un 50 por ciento de la población de la tercera edad no tiene acceso al vehículo privado.

Además, el acceso a la movilidad es de vital importancia para conectar a los habitantes de zonas rurales y periféricas con núcleos de actividad económica, social y cultural. Por añadidura, si Europa pretende alcanzar su objetivo de cohesión regional, el transporte está llamado a desempeñar un papel esencial en el acceso a los principales mercados de la Unión Europea.

Ni que decir tiene, el transporte público resulta menos perjudicial para el medio ambiente, habida cuenta de que estudios realizados confirman que este modo contamina entre cuatro y ocho veces menos

**El transporte ferroviario constituye el pilar natural de una red integrada de transporte público de viajeros en la UE.**

la atmósfera y necesita cinco veces menos energía que los automóviles, a la vez que ocasiona menores niveles de ruido.

En realidad, uno de los mayores obstáculos que prevé la Red de Ciudadanos es la dependencia del transporte público de las ayudas estatales y su incapacidad para generar los recursos económicos que necesita para su modernización sin recurrir a la financiación externa.

**Asequible.** En el documento elaborado por la Comisión se reconoce que el acceso a la red de transportes es vital. La mejora de dicho acceso pasa por el diseño de material rodante y estaciones intermodales, la conexión de las zonas residenciales con los polos de actividad y atracción de viajeros (centros de trabajo, comercios, actividades de ocio), la comunicación de zonas ru-

Según el documento, para que esta Red de Ciudadanos se haga realidad, es necesario que exista una mejor coordinación entre modos, lo que se traduce en una planificación integrada de todos ellos, de manera que, por ejemplo, un viajero pueda comprar un billete que le sirva para todo el trayecto, aunque en el transcurso del mismo se vea obligado a cambiar de modo. Por ello, el documento defiende que en la planificación del transporte se incluyan técnicas intermodales -terminales con facilidades de transbordo y billetes únicos-, el establecimiento de carriles reservados para autobús y una combinación de medidas incentivadoras del uso del transporte público y de medidas disuasorias del uso del vehículo privado. Las medidas disuasorias podrían ser de tipo financiero, por ejemplo, el aumento de impuestos



## Una larga espera contribuye al desánimo

Está comprobado que los usuarios del transporte colectivo se desaniman si tienen que emplear mucho tiempo para cambiar de modo de transporte, bien porque los horarios no estén sincronizados, bien porque tengan que adquirir billetes suplementarios por no existir sistemas de tarifas integradas. Ciertos estudios que se han llevado a cabo en Noruega y otro realizado en Suecia demuestran que la espera fuera del vehículo se percibe de forma tres veces más negativa que la espera dentro del vehículo.

La integración de sistemas pretende reunir todas las modalidades de transporte público de viajeros dentro de un entorno de funcionamiento común. Se trata de que las diferentes modalidades -tranvía, tren de cercanías, metro, autobús, etc.- circulen dentro de una única red, condición que sólo se cumplirá si se implantan horarios coordinados, billetes únicos y terminales multimodales.

En la ciudad austríaca de Graz el problema de los horarios se ha solucionado de una forma tan eficaz como sencilla: por medio de una señal, el autobús que espera sabe si hay algún tranvía a punto de llegar a la parada y, en ese caso, retrasa la salida.

Asimismo, dos empresas de transporte de viajeros a ambos lados de la frontera franco-suiza, en Annemasse y Ginebra, han firmado un acuerdo de coordinación de las horas de llegada y salida de sus servicios de enlace.

Por su parte, una tarjeta denominada Travelcard, introducida en Londres en 1982, y que es válida para el metro, el autobús y el ferrocarril, aumentó la demanda de transporte público en un 16 por ciento, en un momento en que su utilización disminuía en todas partes.

Sin duda, el paradigma de una red transporte integrada lo constituyen las terminales multimodales o intercambiadores de transporte, que permiten pasar veloz y fácilmente de un modo a otro. De ellas, la forma más simple es el área de estacionamiento cercana a terminales y paradas, lo que en inglés denominan *park and ride*, que permite aparcar allí el vehículo privado para acceder al transporte público. El Libro Verde sobre la Red de Ciudadanos pone como ejemplo la terminal que en la actualidad se está construyendo en París, La Défense, en la que confluirán autobuses urbanos, suburbanos y regionales, metro y RER (red regional de alta velocidad), trenes de cercanías, automóviles particulares, taxis, autocares turísticos y, con el tiempo, el TGV. □

sobre los carburantes o la implantación de peajes para acceder al casco urbano o altas tarifas de aparcamiento. Las medidas disuasorias también pueden ser técnicas o normativas, como por ejemplo prohibir la circulación de automóviles en determinadas áreas o eliminar zonas de aparcamiento.

El documento señala que las medidas disuasorias tienen mucho que ver con la internalización de los costes externos, ya que, si se pidiera a los usuarios del transporte que asumieran el coste real de sus viajes (incluidos los costes de contaminación, accidentes e infraestructura), probablemente renunciarían al vehículo privado, sobre todo en núcleos urbanos congestionados.

La Comisión Europea opina que la política pública debería tener en

cuenta la relación entre el coste del transporte, las necesidades reales y los costes de infraestructuras, así como el coste social y los beneficios encubiertos de la prestación de servicios de transporte. De acuerdo con esta teoría, apunta la posibilidad de que se realicen nuevos estudios sobre los beneficios que representan para la sociedad las mejoras en el transporte público. Así, un estudio realizado en el Reino Unido indicó que un mayor uso del transporte público por parte de las personas con movilidad reducida supondría un ahorro de entre 31.000 y 140.000 millones de pesetas para los sectores de la sanidad pública y la seguridad social.

La Comisión considera que ésta es una cuestión fundamental, por lo que para empezar el debate tie-



ne previsto presentar ante el Parlamento un Libro Verde sobre la internalización de los costes internos.

Según la Red de Ciudadanos, la eficacia de la planificación en el transporte de viajeros depende de su coordinación con otras políticas, en particular con un sistema fiscal apropiado, con la planificación te-







LUNA

territorial y con la información y la tecnología de la comunicación.

En el apartado de integración con otras políticas, también se considera que la aplicación de normas sobre uso del suelo, destinadas a mejorar el acceso al trabajo y a otros servicios, ofrece la oportunidad de mejorar los sistemas de transporte de viajeros y reducir la

**El Sistema Global de Navegación por Satélite desarrollará un servicio de posicionamiento para tranvías, autobuses y trenes.**



**En opinión de la Comunidad de Ferrocarriles Europeos, algunos de los defectos de las redes actuales residen en la falta de información al público y en las insuficientes conexiones intermodales.**

necesidad de viajar. La concentración del desarrollo residencial en estaciones a lo largo de pasillos de transporte público, la condensación de actividades en zonas céntricas bien comunicadas por el transporte público y la aplicación de directrices destinadas a garantizar el acceso a nuevas urbanizaciones por medio del transporte público deberían contribuir a reducir el uso del vehículo privado sin necesidad de intervenir directamente en la selección de un modo de transporte concreto.

**Sin fronteras.** A primera vista, la Red de Ciudadanos hace hincapié en el transporte público en zonas urbanas. Sin embargo, la iniciativa de la Comisión va más allá de estos aspectos locales. Un elemento clave para garantizar el éxito de la Red de Ciudadanos es el establecimiento de redes de transporte transeuropeas "para que los ciudadanos de la Unión puedan beneficiarse plenamente de la creación de un espacio sin fronteras interiores" y para "favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. En particular, se tendrá en cuenta la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión Europea".

La aplicación de la iniciativa RTE (Redes Transeuropeas) se ha centrado inicialmente en proyectos de infraestructura para larga distancia, es decir, entre países. Sin embargo, para que el ciudadano corriente se beneficie al máximo de dicha iniciativa, la UE estima que ha de mejorarse la conexión entre los sistemas de larga distancia y las redes regionales y urbanas. Por ello, la Comisión potenciará los proyectos encaminados a este fin, y sólo financiará aquellos que cumplan estos requisitos de conexión.

En particular, el Fondo de Cohesión destinará más de un billón de pesetas (casi el 50 por ciento de su presupuesto global) durante el período 1993-1999 a infraestructuras de transporte, incluidas las ayudas a varios proyectos de RTE prioritarios, como desarrollo del ferrocarril, mejoras portuarias y ayudas para gestión del tráfico aéreo en cuatro Esta-

dos miembros: España, Grecia, Irlanda y Portugal. El FEDER proporciona también ayudas sustanciales a infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos).

Los ferrocarriles desempeñan un papel primordial en el concepto de movilidad que subyace bajo la Red de Ciudadanos. En primer lugar, porque forman redes urbanas, suburbanas y regionales muy densas que dan cobertura a todas las grandes ciudades de la UE. Según **Trevor Halvorsen**, secretario general la Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CCFE), "el transporte ferroviario constituye el pilar natural de una red de transporte integrada de transporte público de viajeros en la UE".

Los principios para la prestación de servicios ferroviarios vienen dados por la Directiva del Consejo 91/440/CEE, y consisten en garantizar la autonomía administrativa respecto al Estado; separar los servicios ferroviarios de la gestión de la infraestructura; mejorar la situación financiera de las empresas ferroviarias; y liberalizar el acceso a la infraestructura ferroviaria. Una comunicación reciente de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 91/440 contiene sugerencias y propuestas para lograr una mayor liberalización del acceso a la prestación de servicios transfronterizos de transporte de viajeros por tren. Sin embargo, en el Libro Verde de la Red de Ciudadanos se reconoce que las políticas de transporte ferroviario interregional, de cercanías y urbano difieren considerablemente y requieren una evaluación por separado, en la que se tenga en cuenta la planificación integrada del tráfico.

Según el documento, algunos Estados miembros como Alemania y Francia han empezado a establecer un plan regulador específico para este sector del negocio ferroviario. Por ejemplo, las autoridades alemanas decidieron trasladar de los organismos centrales a los gobiernos regionales, la autoridad reguladora de los servicios ferroviarios regionales de transporte de viajeros.

A juicio de la Comisión, a pesar de los muchos progresos realizados



en los servicios ferroviarios de transporte de viajeros -el principal de los cuales son los trenes de alta velocidad-, los ferrocarriles europeos siguen sufriendo problemas financieros que, en numerosos países de la UE, han disminuido su capacidad de proponer al público servicios competitivos.

Aspectos como la interoperabi-



El programa SAVE ayuda a 31 proyectos de mejora energética.

lidad, la red de transmisión de información y las iniciativas de investigación y desarrollo forman parte de los esfuerzos destinados a ofrecer mejores servicios a los viajeros.

En opinión de la Comunidad de Ferrocarriles Europeos, algunos de los defectos de las redes actuales residen en la falta de información al público y en las insuficientes conexiones intermodales. No obstante, las nuevas tecnologías están poniendo coto a esta situación. Por ejemplo, numerosos trenes y estaciones cuentan ya con sistemas de información multimedia. También existen ya horarios electrónicos en disquetes a disposición de los viajeros. Asimismo, es posible obtener información sobre llegadas y salidas de trenes a través de Internet, y dentro de poco serán numerosas las estaciones que admitirán las tarjetas de memoria sin contacto. También los trenes intercity incorporarán teléfonos móviles, todo lo cual hará que el ferrocarril se convierta en un atractivo modo dentro de la Red de Ciudadanos. □

## La investigación como pilar fundamental

Numerosos ejemplos demuestran cuán beneficioso es compartir la información. Varias instituciones, autoridades y asociaciones ya han comenzado a organizar un intercambio sistemático de información sobre temas de interés para quienes administran y utilizan los sistemas de transporte público de viajeros. El programa EURO-CITIES es un ejemplo de iniciativa concertada de varias ciudades europeas que pretenden compartir información en materia de transporte.

Una parte del Cuarto Programa Marco de investigación, desarrollo tecnológico y demostración se refiere específicamente al transporte. Entre 1995 y 1998 se invertirán 37.500 millones de pesetas en investigación para mejorar las redes. También se estudiarán estrategias para incrementar y mejorar la movilidad en un programa horizontal que comprende la investigación estratégica. Así por ejemplo, la red telemática POLLIS, en la que participan más de cuarenta ciudades y regiones interesadas en solucionar los problemas relacionados con el transporte y el medio ambiente, ha sido cofinanciada y apoyada por la Comisión. Por su parte, el programa europeo COST ha coordinado una serie de estudios sobre sistemas de propulsión, combustibles alternativos, uso de la energía, demanda de transporte interregional, autobuses de piso bajo, transporte urbano de mercancías y complementariedad entre el tren de alta velocidad y el transporte aéreo.

Una de las conclusiones más claras es que toda la cadena de transporte ha de resultar accesible. Algunos experimentos nacionales con autobuses de piso bajo condujeron al lanzamiento del proyecto de investigación COST 322, cuya misión era analizar costes y beneficios de los autobuses de piso bajo, con vistas a definir normas o especificaciones para vehículos o paradas de autobús, pensando, sobre todo, en las personas con movilidad reducida.

En COST 322 participan Alemania, España, Finlandia, Francia, Países Bajos, Hungría, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Animada por el rotundo éxito del proyecto sobre autobuses de piso bajo, la Comisión ha lanzado un nuevo proyecto para personas con movilidad reducida, el COST 335, que se ocupa del acceso a sistemas de ferrocarril. Este proyecto intenta reunir las directrices básicas para cubrir las necesidades de las personas mayores o discapacitadas en todos los aspectos del viaje en tren y, si fuera preciso, recomendar un mejor diseño de los equipos.

A comienzos de 1995, la Comisión creó una serie de grupos de trabajo de I+D con el objetivo de coordinar actividades de investigación en materia de transporte. Entre los temas de estudio de estos grupos que son importantes para la Red de Ciudadanos destacan el automóvil del mañana, los trenes y sistemas ferroviarios del futuro y la intermodalidad del transporte. La labor del grupo que estudia la intermodalidad del transporte es especialmente importante, y reúne a usuarios, empresas del transporte, autoridades y proveedores de infraestructura. El trabajo se centrará en estaciones, puertos, aeropuertos y terminales terrestres en las que viajeros y mercancías cambien de modo de transporte.

La Comisión estima que la existencia de mejores sistemas de transporte público de viajeros contribuirá a reducir el consumo de energía, al tiempo que un uso más racional de la energía puede reducir los costes del transporte público de viajeros. En esta línea, a través del programa SAVE se han concedido ayudas a 31 proyectos piloto de mejora de la eficacia energética del transporte de mercancías y de viajeros, principalmente en zonas urbanas.

Las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que forman parte de las redes transeuropeas, ofrecen también importantes oportunidades para mejorar las condiciones de transporte. Un ejemplo de ello es el Sistema Global de Navegación por Satélite, mediante el cual se desarrollará un servicio de posicionamiento para tranvías, autobuses y trenes. □