



Comité Económico
y Social Europeo

DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

Nuevo marco de movilidad urbana de la UE

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones
El nuevo marco de movilidad urbana de la UE
[COM(2021) 811 final]

TEN/766

Ponente: **Mateusz SZYMAŃSKI**

www.eesc.europa.eu

ES

Consulta	Comisión Europea, 21/01/2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	07/04/2022
Aprobación en el pleno	18/05/2022
Pleno n.º	569
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	203/1/8

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre un marco de movilidad urbana de la UE. El documento se ha publicado en el momento oportuno, dados los retos relacionados con la necesidad de cuidar el medio ambiente, así como los surgidos durante la pandemia de COVID-19, que está cambiando la forma de concebir la movilidad y, más en general, la vida y el trabajo en un entorno urbano. Es necesario lograr el equilibrio adecuado entre la protección del medio ambiente y la inclusividad de la movilidad urbana. La necesidad de reducir las emisiones no debe traducirse en una reducción de la movilidad ni en la exclusión del transporte.
- 1.2 El Comité señala que el derecho a la movilidad debe reconocerse como un derecho humano fundamental que se incluye también en el pilar europeo de derechos sociales. Por lo tanto, pide una acción ambiciosa de la UE para hacer que el transporte urbano sea más inclusivo. La movilidad debe considerarse un factor que puede promover la igualdad, especialmente la igualdad de oportunidades.
- 1.3 El CESE pide a los representantes de las autoridades públicas de los diferentes niveles, con la participación de representantes de la sociedad civil y de la ciudadanía, que colaboren para mejorar la movilidad, no solo en las ciudades, sino también más en general en áreas urbanas funcionales (que incluyen las zonas periurbanas y rurales). Sobre todo, aboga por la creación de planes de movilidad urbana sostenible y planes de logística urbana sostenible, así como una ordenación territorial que se extienda más allá de los límites urbanos. Esto debe reflejarse en la labor de revisión de la RTE-T por lo que respecta a los nodos urbanos. El CESE considera que estos centros deberían ser «ventanillas únicas».
- 1.4 El CESE aboga asimismo por un enfoque participativo del proceso de planificación. En opinión del Comité, solo la participación de todas las partes interesadas en el transporte en las zonas urbanas puede generar un cambio en la dirección deseada. Por lo tanto, acoge con satisfacción la propuesta de modificar la composición del grupo de expertos sobre movilidad urbana y abrirlo a personas ajenas a la administración pública. El CESE propone ampliar su composición para incluir a representantes de diferentes grupos y procedencias sociales, especialmente la juventud. También expresa su deseo de participar en las actividades de este organismo. Al mismo tiempo, considera que este enfoque podría favorecer la promoción de los planes de movilidad urbana sostenible y los planes de logística urbana sostenible. El CESE también desea subrayar la importancia de concienciar a los pasajeros y a las empresas sobre las opciones de movilidad urbana y logística, en particular la optimización del uso del automóvil. El papel de la educación y la amplia cooperación entre las diferentes instituciones y organizaciones son sumamente importantes.
- 1.5 Es de suma importancia garantizar una financiación adecuada a largo plazo de las actividades de movilidad. Se anima a los Estados miembros de la UE y a las autoridades locales a asignar sus propios recursos, lo que —junto a la creación de planes de movilidad urbana sostenible y planes de logística urbana sostenible— puede demostrar la voluntad política de introducir cambios en este ámbito. Debe estudiarse la posibilidad de asignar recursos específicos al desarrollo de las infraestructuras de transporte en el marco de los fondos de la UE.

- 1.6 El CESE subraya que deben adoptarse medidas que hagan más atractivo el empleo en el ámbito de la movilidad urbana, especialmente en lo que se refiere al transporte público, donde existe escasez de personal y envejecimiento de la mano de obra. Es necesario desarrollar soluciones para mejorar las condiciones de empleo a través del diálogo social. Esto es aplicable también a las personas que trabajan a través de plataformas digitales que ofrecen servicios relacionados con la movilidad. El CESE destaca la propuesta de la Comisión de mejorar las condiciones del trabajo realizado a través de plataformas en línea. Debe garantizarse la aplicación efectiva de la Directiva.
- 1.7 El CESE reconoce el papel especial del transporte público en la mejora de la movilidad urbana y periurbana. Este modo de transporte debe ofrecer servicios de alta calidad y ser accesible. La seguridad no es algo que se pueda pasar por alto en la situación sanitaria actual. Esta es la razón por la que el CESE pide que se adopten medidas ambiciosas para impulsar el transporte público, sobre todo por su impacto particular en la mejora de la igualdad de oportunidades.
- 1.8 El desarrollo de la digitalización genera nuevas oportunidades y riesgos. El CESE reconoce el potencial de las soluciones digitales y respalda su desarrollo. Sin embargo, debe garantizarse que la aparición de nuevas herramientas de movilidad no restrinja el acceso a la movilidad para quienes, por diversas razones, no sepan o no puedan utilizarlas. Por consiguiente, revisten especial importancia la mejora de las competencias digitales y la seguridad en el entorno digital. El Comité pide asimismo que se respeten los principios de transparencia y gobernanza democrática en relación con los datos obtenidos a través de aplicaciones digitales.
- 1.9 El CESE apoya los esfuerzos encaminados a desarrollar indicadores de movilidad fiables y comparables. Se recomienda utilizar prioritariamente los indicadores conforme al ODS n.º 11 de las Naciones Unidas. Es importante tener en cuenta que la recogida y recopilación de datos implica un esfuerzo significativo por parte de las administraciones. Por consiguiente, el Comité anima a que se realicen esfuerzos para apoyar a las administraciones de distintos niveles en este proceso.

2. Contexto general

- 2.1 Las estadísticas sobre movilidad urbana ilustran la magnitud del reto de cambiar el comportamiento y las decisiones en materia de movilidad¹. Los residentes de las ciudades dependen de sus coches. Esto acarrea consecuencias sociales, económicas y medioambientales. La magnitud del reto de avanzar hacia una movilidad sostenible también la ha puesto de relieve el Tribunal de Cuentas Europeo, que señaló en su informe que «no existe una tendencia clara hacia modos de transporte más sostenibles»².

1

<https://www.eiturbanmobility.eu/>

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger_mobility_statistics#Distance_covered.

2

Informe Especial n.º 06/2020 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Movilidad urbana sostenible en la UE: no es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembros».

- 2.2 La Comisión Europea presenta en la Comunicación propuestas de medidas más decisivas para cambiar el enfoque de la organización de la movilidad urbana. Como señala la Comisión, el objetivo es pasar de un enfoque basado en garantizar un flujo fluido del tráfico hacia un enfoque basado en el desplazamiento más sostenible de personas y mercancías.
- 2.3 Según la Comisión, esto implicaría reforzar la estructura del transporte colectivo, incluido el transporte público, mejores oportunidades para una movilidad activa y una logística urbana de emisión cero eficiente y entregas de «último kilómetro». La multimodalidad aplicada a través de soluciones digitales debe ser clave. Debe permitir una mejor conexión de las zonas urbanas y periurbanas y mejorar la eficiencia.
- 2.4 La Comunicación debe considerarse en el contexto de la doble transición energética y digital. En el contexto del transporte, debe contribuir a su aplicación un enfoque reforzado de los nodos urbanos de la RTE-T, incluido el fomento de la multimodalidad tanto en el transporte de pasajeros como en el de mercancías. Esto también implica aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la digitalización.

3. **Observaciones generales**

- 3.1 El CESE comparte las observaciones y recomendaciones de la Comisión. Las ciudades y la movilidad urbana deben evolucionar y adaptarse a las nuevas realidades. La movilidad urbana se considera, con razón, un concepto amplio que abarca la vida urbana en su conjunto, que debería hacer posible la consecución de objetivos económicos, sociales y medioambientales. Esto cobra importancia por las dificultades a las que se enfrenta el sector del transporte debido a la pandemia de COVID-19. Al mismo tiempo, el CESE considera que el transporte público forma parte de las políticas destinadas a reducir la desigualdad, especialmente la desigualdad de oportunidades.
- 3.2 El CESE reconoce que la movilidad es un derecho fundamental. Esto se desprende de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que toda persona tiene derecho a circular libremente. También es importante recordar el pilar europeo de derechos sociales, según el cual «toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como [...] el transporte [...]». Sin embargo, el CESE observa que las actuales infraestructuras de movilidad urbana no son accesibles por igual para todos. El transporte debe ser lo más inclusivo posible.
- 3.3 El CESE valora positivamente el papel de la Comisión Europea en la mejora de la movilidad urbana. Sin embargo, es consciente de que la principal carga en la toma de decisiones recae en las autoridades locales y en los Estados miembros. Por consiguiente, pide que se adopten medidas activas para desarrollar la movilidad, incluido el trabajo para desarrollar planes de movilidad urbana sostenible y planes de logística urbana sostenible. La falta de voluntad política es uno de los obstáculos para su establecimiento. El CESE insiste en la necesidad de que las administraciones de los distintos niveles de toma de decisiones colaboren, implicando también a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía. Al mismo tiempo, se pide a los Estados miembros que asignen sus propios recursos al desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras de movilidad urbana. Debe estudiarse la posibilidad de asignar recursos específicos al desarrollo de las infraestructuras de transporte en el marco de los fondos de la UE.

- 3.4 El CESE comparte el punto de vista de la Comisión sobre los planes de movilidad urbana sostenible y los planes de logística urbana sostenible. Lamentablemente, muchas ciudades de la UE no cuentan todavía con planes de este tipo, lo que puede indicar que el proceso de creación de los mismos entraña importantes recursos financieros y organizativos. Las propuestas de la Comisión constituyen un paso en la dirección adecuada. El CESE también tomará medidas para promover dichos instrumentos. Además, el CESE anima a promover estos planes en relación con las empresas. Es importante que estos planes respondan a las tendencias actuales. Si no se produce una mejora significativa de la situación a largo plazo, debería estudiarse la posibilidad de hacer obligatoria la elaboración de planes de movilidad urbana sostenible y planes de logística urbana sostenible, teniendo en cuenta al mismo tiempo el principio de subsidiariedad.
- 3.5 La Comunicación presta especial atención al problema de la protección del medio ambiente en el desarrollo del transporte urbano. Es necesario alcanzar el equilibrio adecuado a este respecto. La necesidad de reducir las emisiones no debe traducirse en una reducción de la movilidad ni en la exclusión del transporte. El CESE propone que se dé prioridad a las soluciones que fomenten el uso de vehículos de bajas emisiones y apoyen la adquisición de estos vehículos por parte de empresas, organizaciones de la sociedad civil y consumidores. Al mismo tiempo, debe presentarse toda la gama de posibilidades de transporte que reduzcan total o parcialmente la necesidad de vehículos particulares.
- 3.6 Una ordenación territorial adecuada resulta sumamente importante. Las tendencias de la movilidad deben ser objeto de seguimiento y deben crearse reservas de espacios adecuados para los objetivos relacionados con el desarrollo de nuevas formas de movilidad, así como con el desarrollo de redes de transporte público. Para garantizar una buena calidad de vida en zonas alejadas de los centros urbanos, es necesario disponer de infraestructuras adecuadas para sus habitantes. Es importante que los modelos de negocio para nuevos tipos de movilidad se adapten a las infraestructuras urbanas. Si en las ciudades hay insuficiente potencial, deberá apoyarse la creación de asociaciones para hacer un seguimiento de las tendencias de la movilidad urbana y su aplicación en la UE y a escala mundial. El CESE apoyará dichas actividades.
- 3.7 Se recomienda que las ciudades, las zonas periurbanas y rurales colaboren para crear planes de movilidad urbana sostenible y planes de logística urbana sostenible para amplias zonas funcionales. El objetivo debe ser combatir la suburbanización y el caos espacial.
- 3.8 El CESE está de acuerdo con la importancia que la Comunicación otorga a reforzar los nodos urbanos de la RTE-T para pasajeros y mercancías y comparte la opinión de que estos aspectos deben formar parte de la revisión del Reglamento RTE-T. En este contexto, el CESE desea subrayar que las ciudades no pueden desarrollarse independientemente de sus alrededores. Por consiguiente, es de suma importancia que existan conexiones de transporte entre las zonas urbanas y periurbanas, incluidas las de las áreas rurales, que posibiliten una movilidad adecuada y el aprovechamiento de todo el potencial de las distintas zonas y sus habitantes. El CESE considera que estos centros deberían ser «ventanillas únicas». No solo deben servir para cambiar la forma en que las personas se desplazan en el sentido estricto del término, sino también para ofrecer un servicio de transporte integral con información a los pasajeros y servicios y productos

relacionados con el transporte, incluido el transporte de mercancías. El CESE considera que las estaciones ferroviarias pueden desempeñar una función especial a este respecto.

- 3.9 El CESE coincide en la necesidad de descarbonizar la logística del transporte de mercancías, por ejemplo mediante el desarrollo de planes de logística urbana sostenible, centrándose en el desarrollo de soluciones sostenibles y en la mejora de la multimodalidad con la vista puesta en soluciones, tecnologías y vehículos sin emisiones. El CESE subraya la importancia de implicar a las partes interesadas de los sectores público y privado en este proceso y de abordar adecuadamente los problemas transitorios.
- 3.10 El reto para el sector será atraer personal. Uno de los problemas detectados es la avanzada edad de los trabajadores. Al mismo tiempo, el interés por trabajar en el transporte público urbano es escaso. A este respecto, se observa una escasez de personal que repercute en la calidad de los servicios prestados. Por otra parte, la pandemia de COVID-19 ha demostrado claramente que los trabajadores de este sector desempeñan un papel importante y garantizan el funcionamiento continuado de comunidades enteras. Por consiguiente, debe hacerse más atractivo el trabajo en este sector garantizando unas condiciones laborales dignas y justas. Además, es fundamental que la educación sobre movilidad sostenible se incluya en los planes de estudios escolares y en el trabajo en el ámbito de la juventud y que los programas educativos sean más atractivos e interactivos para la juventud, también a través del programa Erasmus +. Las soluciones deben desarrollarse a través de mecanismos de diálogo social.
- 3.11 En el marco del sistema de contratos públicos de transporte urbano, deben tenerse en cuenta una serie de criterios sociales y medioambientales a la hora de seleccionar la mejor oferta, teniendo en cuenta los requisitos establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007.
- 3.12 El transporte público es crucial para el desarrollo de la movilidad. Por consiguiente, su desarrollo debe respaldarse de manera que se establezcan objetivos para el transporte público para los próximos años. Tampoco se han de olvidar elementos como la accesibilidad, la asequibilidad, la seguridad, la fiabilidad y la puntualidad. Al mismo tiempo, es necesario reforzar la confianza en el transporte urbano como una opción segura desde el punto de vista de la salud, especialmente durante crisis sanitarias como la pandemia de COVID-19. También es importante que el uso de este modo de transporte no se asocie a la pobreza. Tampoco debe pasarse por alto el papel del transporte público en la igualdad de oportunidades, incluida la igualdad de género. El CESE pide un marco de apoyo financiero a largo plazo destinado a financiar las infraestructuras de transporte público.
- 3.13 La Comunicación pone de relieve cuestiones relacionadas con el uso de la movilidad como servicio. Se trata de un ámbito de desarrollo deseable, ya que ofrece un enorme potencial para producir una gran cantidad de datos. Sin embargo, la posibilidad de que los datos tratados por las aplicaciones se utilicen de manera no autorizada genera preocupación. Debe establecerse un marco reglamentario adecuado para garantizar el respeto de los principios democráticos de transparencia en la gestión del transporte urbano. En este sentido, es necesario un control público. Además, los entes regionales y locales necesitan apoyo para desarrollar tecnologías de inteligencia artificial. El CESE subraya que el desarrollo de herramientas modernas de

movilidad digital no debe traducirse en la exclusión de quienes no sepan o no puedan utilizar dichas soluciones. Resulta necesario desarrollar las competencias digitales de la sociedad.

- 3.14 El CESE hace hincapié en la importancia de la concienciación y la educación sobre la movilidad moderna. Debe mostrarse a los residentes las ventajas de dejar de lado los vehículos particulares en favor de otros medios de transporte. La optimización en lo que respecta al uso del automóvil es especialmente importante. Además de los organismos e iniciativas de la UE, las organizaciones y redes de la sociedad civil³ desempeñan un papel importante a este respecto. CIVITAS es un buen ejemplo. El CESE también propone promover un turismo urbano que tenga en cuenta el uso de modos de movilidad sostenibles.
- 3.15 El CESE desea expresar su interés en participar en la labor del grupo de expertos sobre movilidad urbana. El Comité comparte la necesidad de revisar la composición y los métodos de trabajo de dicho grupo. Abrirlo a ámbitos más allá de la administración es un paso en la dirección correcta. El Comité anima a diversificar la composición de este grupo para que estén representados los distintos grupos sociales y las diferentes procedencias. Las consideraciones anteriores también pueden aplicarse a otros organismos de movilidad de distintos niveles.

³ Por ejemplo, EIT Movilidad Urbana o asociaciones de ciudades.

3.16 Además, el CESE respalda las propuestas de la Comisión para mejorar la armonización de los indicadores de movilidad urbana. Cabe señalar a este respecto que la Comunicación hace referencia al ODS n.º 11, cuyo objetivo es lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles de aquí a 2030. Es importante subrayar que los objetivos específicos pueden ofrecer directrices para la política de la UE en este ámbito y para el diseño de indicadores y debe garantizarse que sean comparables y estén actualizados. Por consiguiente, el CESE pide que se apoye a los servicios encargados de la recogida de datos y la elaboración de estadísticas a distintos niveles. El Comité anima a que se utilicen los indicadores de movilidad urbana sostenible⁴ como base para futuros trabajos y pide que se tenga en cuenta la experiencia adquirida con el funcionamiento de este instrumento.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE también señala que la información para pasajeros accesible a todos los pasajeros debe formar parte integrante del servicio de transporte público. La existencia de múltiples tarifas, zonas y la diversidad de billetes que se les asignan hacen que resulte difícil desplazarse sin problemas. Esto es especialmente cierto en el caso de quienes se desplazan a las ciudades para estancias de corta duración. El CESE aboga por la creación de sistemas tarifarios sencillos y claros.

4.2 Un cambio de perspectiva global centrado en una movilidad saludable, respetuosa con el clima y sostenible constituye una prioridad para muchos jóvenes⁵. Por consiguiente, el CESE apoya los esfuerzos por desarrollar un compromiso más estructurado de la juventud en favor del clima y la sostenibilidad en los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones de la UE⁶, y a continuar impulsando iniciativas como DiscoverEU.

4.3 La Comisión se refiere justificadamente en la Comunicación al trabajo a través de plataformas digitales, también en el ámbito de la movilidad. En los últimos años se han detectado diversos problemas y retos en relación con esta cuestión, entre ellos las condiciones laborales. El CESE destaca la propuesta de la Comisión de mejorar las condiciones del trabajo realizado a través de plataformas en línea. Debe garantizarse la aplicación efectiva de la Directiva.

4.4 El CESE llama la atención sobre el sector comercial minorista, que puede contribuir de manera significativa a la consecución de los objetivos de movilidad urbana, siempre que se tengan en cuenta los supuestos en que se basa el modelo de proximidad en el comercio al por menor, especialmente para los productos esenciales. El comercio local debe promover un mayor uso de soluciones sostenibles. También deben seguirse nuevas tendencias, como la movilidad aérea, que puede representar una nueva calidad de los servicios de movilidad.

⁴ <https://civitas.eu/tool-inventory/sumi-sustainable-urban-mobility-indicators>.

⁵ *Youth Position Paper*, Viena, 2021 <https://www.klimaaktiv.at/service/publikationen/mobilitaet/the-pep.html>.

⁶ [DOC 429 de 11.12.2020, p. 44.](#)

4.5 La Comunicación menciona el papel del transporte por vías navegables interiores como un elemento que también puede desempeñar un papel en la ecologización tanto del transporte urbano como del transporte de mercancías de «último kilómetro». A este respecto, el CESE se remite a su Dictamen sobre NAIADES III⁷, en el que se formulan recomendaciones para encontrar soluciones en este ámbito. Menciona, entre otras cosas, que deben establecerse determinadas condiciones para el desarrollo del transporte por vías navegables interiores en las ciudades. Entre las mismas figuran la creación de infraestructuras adecuadas y la concesión del mismo trato preferente al transporte público por vías navegables que al transporte público terrestre.

Bruselas, 18 de mayo de 2022

Christa Schweng
Presidenta del Comité Económico y Social Europeo

⁷

<https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/naiades-iii>.