

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN (UE) 2023/550 DE LA COMISIÓN

de 8 de marzo de 2023

sobre los programas nacionales de apoyo a la planificación de la movilidad urbana sostenible

[notificada con el número C(2023) 1524]

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Pacto Verde Europeo ⁽¹⁾ establece el objetivo de lograr una economía de la UE climáticamente neutra de aquí a 2050. Prevé una reducción del 90 % de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte. La Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente ⁽²⁾ ha presentado medidas para contribuir a la consecución de este objetivo, especialmente para fomentar una movilidad urbana sostenible, inteligente, segura y saludable.
- (2) La Comunicación «El Nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE» ⁽³⁾ da prioridad a soluciones de transporte más sostenibles —transporte colectivo y público, movilidad compartida y desplazamientos a pie y en bicicleta— con el objetivo de aumentar su uso para lograr una movilidad puerta a puerta mejor y más eficiente desde el punto de vista energético, contribuyendo al mismo tiempo a la salud y el bienestar de la ciudadanía.
- (3) La movilidad urbana sostenible contribuye a impulsar una serie de políticas europeas destinadas a promover la movilidad de bajas emisiones y sin emisiones ⁽⁴⁾, a mejorar la calidad del aire y la seguridad vial, y al mismo tiempo a generar beneficios colaterales para la salud y el bienestar de la ciudadanía. Una planificación eficaz de la movilidad urbana puede ayudar a impulsar las políticas europeas y nacionales relacionadas con dichos aspectos directamente a escala local. Como se destaca en la Comunicación «Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE» ⁽⁵⁾ y en el Plan de Acción Rural de la UE que la acompaña, una mejor integración de la movilidad urbana, periurbana y rural es esencial para promover soluciones de movilidad sostenible.
- (4) El paquete de movilidad urbana de 2013 ⁽⁶⁾ contemplaba planes de movilidad urbana sostenible como marco para que las ciudades planificaran y pusieran en marcha medidas de respuesta a los retos de la política de movilidad urbana en toda la zona urbana funcional. Desde entonces, la Comisión ha estado alentando la adopción generalizada de planes de movilidad urbana sostenible como piedra angular de la política europea de movilidad urbana. Las autoridades locales, los planificadores y las partes interesadas han utilizado intensamente el concepto y las correspondientes directrices europeas de los planes de movilidad urbana sostenible. Han demostrado ser una herramienta eficaz, sólida y flexible en la que pueden confiar las ciudades a la hora de planificar medidas de movilidad urbana.
- (5) En su Informe Especial 06/2020: Movilidad urbana sostenible en la UE ⁽⁷⁾, el Tribunal de Cuentas Europeo subrayó que los Estados miembros y sus ciudades son responsables de la gestión de las políticas de movilidad urbana, de conformidad con el principio de subsidiariedad. El Tribunal constató que las medidas de movilidad urbana local no siempre eran coherentes con los objetivos de movilidad urbana sostenible. Los programas nacionales de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible contribuirían a mejorar los vínculos entre el concepto de planes de movilidad urbana sostenible y los planes de movilidad urbana sostenible locales.

⁽¹⁾ COM(2019) 640 final.

⁽²⁾ COM(2020) 789 final.

⁽³⁾ COM(2021) 811 final.

⁽⁴⁾ Directiva (UE) 2019/1161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes (DO L 188 de 12.7.2019, p. 116).

⁽⁵⁾ COM(2021) 345 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 913 final.

⁽⁷⁾ Informe Especial 06/2020: Movilidad urbana sostenible en la UE: No es posible una mejora sustancial sin el compromiso de los Estados miembros.

- (6) El Reglamento revisado relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) ⁽⁸⁾ propone que los nodos urbanos de la RTE-T adopten un plan de movilidad urbana sostenible con arreglo a los requisitos establecidos en su anexo V, recaben los datos pertinentes sobre movilidad urbana y los presenten a la Comisión. Por lo que se refiere a los requisitos de recopilación de datos y presentación de informes, en el acto de ejecución posterior se establecerá la lista de indicadores de movilidad urbana sostenible y su metodología de cálculo. Tras su adopción, estos serán los únicos requisitos vinculantes relacionados con planes de movilidad urbana sostenible a nivel de la UE. Los programas nacionales de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible ofrecerán conocimientos especializados a los nodos urbanos de la RTE-T para ayudarles a cumplir estos requisitos.
- (7) Las ciudades encuentran dificultades a la hora de supervisar el progreso de sus medidas de movilidad urbana sostenible mediante indicadores. La recopilación de datos requiere recursos administrativos y financieros y las ciudades a menudo tienen dificultades para acceder a los datos disponibles en poder de las autoridades regionales y nacionales y otros organismos. Es necesario que los Estados miembros faciliten la puesta en común y el uso de los datos recabados por medio de puntos de acceso centrales y espacios de datos descentralizados, lo que ayudará a las ciudades a mejorar sus sistemas de supervisión en los próximos años.
- (8) Todas las ciudades tienen asimismo a su disposición un compendio de orientaciones ⁽⁹⁾ y documentos de referencia no vinculantes para los planes de movilidad urbana sostenible, elaborado en el marco de los proyectos cofinanciados por la UE, para ayudarles a elaborar y ejecutar sus propios planes de movilidad urbana sostenible. Se invita a las ciudades a utilizar este conjunto de información según convenga para sus propias necesidades. El Grupo de Expertos en Movilidad Urbana de la Comisión ⁽¹⁰⁾ debe contribuir a complementar y optimizar el compendio de orientaciones no vinculantes sobre los planes de movilidad urbana sostenible.
- (9) Es necesario que los Estados miembros apoyen a las ciudades para que estas elaboren planes de movilidad urbana sostenible a fin de ayudarlas a mejorar la calidad de sus planes de movilidad urbana sostenible y de adaptarlos mejor al marco de la UE.
- (10) En última instancia, las ciudades siguen siendo responsables de la elaboración, adopción y ejecución de sus planes de movilidad urbana sostenible, así como de la puesta en marcha de las medidas que estos contengan.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

1.1. Introducción

El paquete de movilidad urbana de 2013 introdujo el concepto de planes de movilidad urbana sostenible ⁽¹¹⁾ como piedra angular de un marco para que las ciudades y las regiones abordaran los desafíos que plantea la política de movilidad urbana. El concepto de plan de movilidad urbana sostenible debe actualizarse de modo que refleje las nuevas estrategias de la UE e integre nuevas prioridades políticas. Este concepto de plan de movilidad urbana sostenible se recoge en el anexo de la presente Recomendación.

Sobre la base del concepto de planes de movilidad urbana sostenible, las directrices relativas a dichos planes ofrecen a las ciudades asesoramiento sobre el proceso de elaboración y ejecución de sus planes de movilidad urbana sostenible.

A lo largo de la última década, la Comisión ha promovido el concepto y muchas ciudades de toda la UE lo han utilizado ampliamente de forma voluntaria para planificar su transición hacia una movilidad urbana atractiva, inclusiva y sostenible.

Las ciudades que aplican el concepto de plan de movilidad urbana sostenible lo consideran una herramienta eficaz, exhaustiva y flexible que va más allá de los límites administrativos de las ciudades para comprender toda la «zona urbana funcional», teniendo en cuenta las conexiones con el interior, los flujos de viajeros pendulares y los vínculos entre zonas urbanas y rurales.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el Nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE ⁽¹²⁾ puso de relieve que los planes de movilidad urbana sostenible son un marco coherente de planificación a largo plazo en el que participan todas las partes interesadas. La resiliencia del concepto se demostró, en particular, durante la pandemia de COVID-19, ya que muchas ciudades que contaban con un plan de movilidad urbana sostenible pudieron adaptar sus políticas de movilidad con agilidad y eficiencia. Ello les permitió introducir cambios en sus sistemas de movilidad con más facilidad que aquellas que no contaban con planes comparables. En muchos casos, los procedimientos de emergencia y resiliencia ya se habían definido en los planes de movilidad urbana sostenible vigentes.

⁽⁸⁾ COM(2021) 812 final.

⁽⁹⁾ Las orientaciones sobre los planes de movilidad urbana sostenible comprenden las directrices para elaborar y ejecutar un plan de movilidad urbana sostenible y documentación de referencia adicional. Están disponibles en el portal del Observatorio de la Movilidad Urbana, ELTIS; <https://www.eltis.org/mobility-plans/topic-guides>.

⁽¹⁰⁾ Decisión C(2022) 5320 de la Comisión, de 28 de julio de 2022, por la que se crea el Grupo de Expertos en Movilidad Urbana de la Comisión; Grupo de Expertos en Movilidad Urbana.

⁽¹¹⁾ Véase el anexo de la Comunicación de la Comisión «Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos» [COM(2013) 913 final, de 17 de diciembre de 2013].

⁽¹²⁾ COM(2021) 811 final.

Sin embargo, en la evaluación del paquete de movilidad urbana de 2013 se consideró una deficiencia importante la desigual adopción de los planes de movilidad urbana sostenible en los Estados miembros. Muchas ciudades siguen sin disponer de un plan de movilidad urbana sostenible y la calidad de los planes vigentes varía considerablemente. También hay un claro desequilibrio entre los Estados miembros en cuanto al alcance general de las ciudades con planes de movilidad urbana sostenible.

Por lo tanto, los destinatarios de la presente Recomendación son los Estados miembros.

1.2. Necesidad de actuar a nivel de los Estados miembros

Sobre la base de la amplia experiencia en la utilización del concepto de plan de movilidad urbana sostenible desde 2013, la evaluación del paquete de movilidad urbana de 2013 ha puesto de manifiesto que la capacidad y los conocimientos especializados, especialmente en las ciudades pequeñas y medianas, así como la falta de participación y de apoyo nacionales, siguen siendo un problema.

Esto apunta a la necesidad general de garantizar la coherencia con el concepto de plan de movilidad urbana sostenible y de coordinar las distintas actividades emprendidas por las ciudades y zonas urbanas para elaborar, ejecutar y supervisar sus planes de movilidad.

Como señala el nuevo marco de movilidad urbana de la UE, es necesario reforzar la gobernanza y la propiedad a nivel nacional, con el fin de establecer un marco de apoyo para armonizar más estrechamente los planes de movilidad urbana sostenible con el concepto de plan de movilidad urbana sostenible, teniendo en cuenta las circunstancias locales, las prácticas de planificación y las estructuras institucionales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

1.3. Enlace a la RTE-T

La propuesta de revisión del Reglamento RTE-T ⁽¹³⁾ contempla reforzar el papel de las ciudades como nodos vitales para un transporte sostenible, seguro, eficiente y multimodal en toda Europa y fuera de ella. A fin de hacer posible que la RTE-T funcione con eficacia, la Comisión propuso que antes del 31 de diciembre de 2025 los Estados miembros garanticen que los nodos urbanos de la RTE-T adopten un plan de movilidad urbana sostenible y recaben datos pertinentes sobre movilidad urbana.

Los nodos urbanos deben tener en cuenta las repercusiones de las diferentes medidas de movilidad urbana en los flujos de tráfico, tanto de pasajeros como de mercancías, a lo largo de la RTE-T. Las medidas deben encaminarse a garantizar un tránsito fluido, la circunvalación o la interconexión mediante nodos urbanos, en particular de los vehículos de emisión cero. Las medidas deben contribuir a aliviar la congestión, a aumentar la cuota modal del transporte público y de los modos activos, a mejorar la seguridad vial y a eliminar los cuellos de botella que afectan a los flujos de tráfico en la RTE-T.

Por lo tanto, la presente Recomendación también tiene por objeto proporcionar apoyo adicional a los Estados miembros y las ciudades sobre cómo prepararse para cumplir los requisitos propuestos para los nodos urbanos.

La presente Recomendación se entiende sin perjuicio de la futura adopción de un Reglamento RTE-T revisado de acuerdo con la propuesta anteriormente mencionada y las obligaciones en materia de planes de movilidad urbana sostenible que esta contiene.

1.4. Coordinación local para lograr sinergias entre los enfoques de ordenación territorial y sectorial

La elaboración de planes de movilidad urbana sostenible requiere un enfoque integrado que aborde dos dimensiones: la integración de la movilidad urbana en la planificación de la red de un sistema de transporte («enfoque de red») y la integración en una estrategia intersectorial para un desarrollo urbano sostenible («enfoque local»).

El transporte constituye una parte esencial en un enfoque eficiente y eficaz de una ordenación territorial integrada a escala urbana o local. Por consiguiente, los planes de movilidad urbana sostenible deben elaborarse y ejecutarse en estrecha coordinación con los planes de movilidad local y regional, los planes de ordenación territorial y los planes sectoriales pertinentes. Además de adaptar mejor los planes de movilidad urbana sostenible a los objetivos de las políticas sectoriales, esto también reduce la carga administrativa para las autoridades locales.

Los Estados miembros deben garantizar la compatibilidad de los objetivos de las políticas sectoriales y la planificación de la movilidad urbana, así como la coherencia entre ellos, mediante las siguientes medidas:

- apoyar a las ciudades para que conviertan los objetivos europeos y nacionales en políticas urbanas, estrategias y documentos de planificación locales, como planes de movilidad urbana sostenible, planes de logística urbana sostenible, planes de acción para la energía sostenible y el clima, contratos climáticos y Acuerdos de Ciudad Verde;

⁽¹³⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte [COM(2021) 812 final].

- abordar las necesidades y especificidades de las ciudades y zonas urbanas en estrategias y documentos de planificación nacionales o regionales generales, como planes de transporte nacionales y regionales, marcos de acción nacionales para el despliegue de infraestructuras de combustible alternativas, planes nacionales de energía y clima, estrategias de salud pública y estrategias de desarrollo urbano sostenible;
- abordar las necesidades y especificidades de las ciudades y las zonas urbanas en las acciones nacionales sobre compromisos europeos e internacionales, como el Semestre Europeo y los planes de trabajo del corredor de la red principal de la RTE-T.

2. PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

2.1. Objetivos

La Comisión pide a los Estados miembros que pongan en marcha un programa nacional de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible destinado a apoyar a las ciudades, a reforzar la gobernanza y aumentar la coordinación a escala nacional, a planificar y garantizar la adopción de políticas de movilidad urbana sostenible y a mejorar la coordinación entre regiones y ciudades, así como entre las zonas urbanas y rurales.

2.2. Ámbito de aplicación del programa

Los programas nacionales de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible deben incluir medidas dirigidas a:

- elaborar orientaciones nacionales para la planificación de la movilidad urbana a partir del concepto de plan de movilidad urbana sostenible actualizado, presentado en el anexo de la actual Recomendación de la Comisión, y teniendo en cuenta las directrices de los planes de movilidad urbana sostenible ⁽¹⁴⁾, abordando la movilidad de los pasajeros, el transporte de mercancías y la logística de manera integrada;
- prestar asistencia técnica y apoyo especializado;
- desarrollar un enfoque nacional para elaborar y ejecutar planes de movilidad urbana sostenible en las ciudades, en cooperación con las zonas periurbanas y rurales en torno a la ciudad, que comprendan toda la zona urbana funcional (la ciudad y su zona de cercanías);
- alentar a la red nacional de regiones y ciudades a fomentar el aprendizaje entre iguales y compartir buenas prácticas, sin olvidar las regiones ultraperiféricas de la UE y otras zonas remotas, insulares, periféricas y escasamente pobladas;
- poner en marcha un plan de formación para las ciudades, en particular sobre el desarrollo de capacidades;
- respaldar económicamente a las ciudades en la contratación y el mantenimiento de capacidad administrativa y en la contratación temporal de expertos;
- organizar y coordinar campañas de comunicación y actividades relacionadas con planes de movilidad urbana sostenible;
- sensibilizar sobre la información y las orientaciones publicadas en el portal del Observatorio Europeo de la Movilidad Urbana ⁽¹⁵⁾;
- revisar la calidad de los planes de movilidad urbana sostenible y asesorar sobre cómo mejorarla de conformidad con el concepto de plan de movilidad urbana sostenible; esto facilitará la elaboración de planes de movilidad urbana sostenible cuando se exija como una condición para la financiación pública o privada;
- examinar el marco legislativo nacional para detectar los obstáculos a la elaboración de planes de movilidad urbana sostenible eficaces en las ciudades;
- ayudar a las autoridades competentes a mejorar la coordinación en la provisión de infraestructuras y servicios de transporte en la zona urbana funcional;
- ayudar a las autoridades locales a integrar y mejorar la coordinación entre los planes de movilidad urbana sostenible y la ordenación del territorio, y mejorar la armonización y las sinergias con los planes de acción para la energía sostenible y el clima, los planes de logística urbana sostenible y otros planes pertinentes;
- reforzar el seguimiento de la ejecución del plan de movilidad urbana sostenible, estableciendo mecanismos para medir los avances hacia la consecución de las metas y los objetivos de los planes de movilidad urbana sostenible;

⁽¹⁴⁾ Las directrices de los planes de movilidad urbana sostenible para la elaboración y ejecución de planes de movilidad urbana sostenible están disponibles en el portal del Observatorio de la Movilidad Urbana ELTIS; <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines>.

⁽¹⁵⁾ <https://www.eltis.org/mobility-plans/topic-guides>.

- calcular indicadores de movilidad urbana sostenible, siguiendo la metodología de la Comisión ⁽¹⁶⁾, coordinar y apoyar la recopilación de datos y facilitar el acceso, el intercambio y el uso de los datos nacionales, regionales o privados necesarios para calcular indicadores de movilidad urbana;
- supervisar los avances hacia la consecución de los objetivos políticos sectoriales, en particular la descarbonización y la seguridad vial; apoyar a las ciudades en la elaboración de mecanismos de recopilación de datos desglosados, especialmente por género;
- actualizar periódicamente las secciones sobre ciudades y planes nacionales del portal del Observatorio Europeo de la Movilidad Urbana;
- apoyar la puesta en marcha de los aspectos de movilidad urbana de la misión sobre ciudades inteligentes y climáticamente neutras.

El ámbito de aplicación del programa de apoyo debe determinarse en cooperación con las ciudades y regiones y debe revisarse periódicamente en función de las necesidades y las observaciones de estas.

2.3. Financiación y garantía de calidad

Los planes de movilidad urbana sostenible son un marco eficaz para planificar y llevar a cabo inversiones públicas o privadas en materia de movilidad urbana.

Los Estados miembros deben adoptar medidas para fundamentar y respaldar las oportunidades de financiación, mejorar la calidad de los planes de movilidad urbana sostenible y adaptarlos mejor al concepto de plan de movilidad urbana sostenible.

Hay disponible una amplia gama de instrumentos de financiación europeos, nacionales y regionales que pueden apoyar los procesos de los planes de movilidad urbana sostenible, por ejemplo:

- el Mecanismo «Conectar Europa»;
- el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión, en particular Interreg y URBACT;
- Horizonte Europa, en particular las misiones y la iniciativa CIVITAS;
- el programa InvestEU, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Plan REPowerEU;
- el programa Europa Digital;
- el Fondo de Transición Justa;
- el Fondo de Innovación;
- el instrumento de apoyo técnico, que proporciona conocimientos técnicos a medida a los Estados miembros de la UE;
- planes nacionales;
- financiación privada (por ejemplo, bonos verdes).

Además, la comunidad de conocimiento e innovación sobre movilidad urbana del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología ofrece apoyo a los Estados miembros, las regiones y las ciudades en la ejecución de sus planes de movilidad urbana sostenible.

2.4. Gestión del programa de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible a nivel nacional

Los Estados miembros deben designar una oficina nacional para la gestión del programa de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible como centro de referencia para las cuestiones relativas a los planes de movilidad urbana sostenible relacionadas con las ciudades y zonas urbanas. Estas oficinas deben establecerse en cooperación con las autoridades nacionales, regionales y locales.

Las oficinas deben contar con los conocimientos técnicos y los recursos jurídicos, financieros y humanos pertinentes para elaborar y ejecutar el programa nacional de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible.

Deben ser neutrales y transparentes e implicar a las regiones, ciudades y zonas rurales en su trabajo. Deben contar con el asesoramiento de un grupo de expertos compuesto por representantes de los ministerios, regiones, ciudades, zonas rurales, universidades y otras partes interesadas relacionadas con la movilidad urbana pertinentes.

Este grupo de expertos podría ser fundamental para diseñar y evaluar el programa nacional de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible, respaldar los documentos de orientación nacionales para los planes de movilidad urbana sostenible y servir de foro de expertos independientes para contribuir a garantizar que las orientaciones europeas y nacionales del plan de movilidad urbana sostenible se ejecuten correctamente. Los Estados miembros deben basarse en los sistemas de apoyo vigentes para las ciudades. Las oficinas de gestión de programas deben reunir los sistemas vigentes implantados a nivel subnacional y regional para garantizar un enfoque coordinado, sin olvidar las limitaciones particulares de las zonas remotas y periféricas y de las regiones ultraperiféricas.

⁽¹⁶⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/sumi_es.

Las oficinas podrían estar ubicadas en un ministerio, agencia u organismo especializado, en función de la estructura administrativa del Estado miembro. Las oficinas regionales podrían complementar a las nacionales, en particular en los Estados miembros federales o más grandes.

De conformidad con el principio de subsidiariedad, las ciudades deben seguir siendo responsables en última instancia de la elaboración, adopción y ejecución de sus planes de movilidad urbana sostenible.

2.5. Interacción de las oficinas nacionales de gestión de programas con la Comisión Europea

Las oficinas nacionales de gestión de programas deben actuar como principal punto de contacto de los Estados miembros con la Comisión para los intercambios y la coordinación de los servicios de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible.

El apoyo a la ejecución de planes de movilidad urbana sostenible es una de las principales tareas del grupo de expertos en movilidad urbana, creado tras la adopción del nuevo marco de movilidad urbana de la UE, en el que se reúnen representantes de los Estados miembros, las regiones, las ciudades y otras partes interesadas para debatir la política de movilidad urbana de la UE, en particular sobre los planes de movilidad urbana sostenible. Por consiguiente, las oficinas nacionales de gestión de programas deben coordinarse estrechamente con los representantes de sus Estados miembros en el grupo de expertos y contribuir activamente al grupo.

2.6. Información a la Comisión Europea sobre las acciones

Se invita a los Estados miembros a informar anualmente a la Comisión de las medidas adoptadas en virtud de la presente Recomendación. La información debe transmitirse por primera vez un año después de que se adopte la presente Recomendación.

La información transmitida deberá incluir:

- el programa nacional de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible;
- los datos de contacto de la oficina nacional para la gestión del programa de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible;
- un plan de trabajo de la oficina nacional del programa de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible;
- un resumen de los informes anuales sobre la ejecución del plan de trabajo (en particular, sobre los avances cuantificados en los indicadores clave de resultados, los hitos clave y los posibles problemas detectados, así como las medidas de mitigación previstas) y las lecciones aprendidas.

3. DESTINATARIOS

Los destinatarios de la presente Recomendación son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el 8 de marzo de 2023.

Por la Comisión
Adina VĂLEAN
Miembro de la Comisión

ANEXO

Concepto de plan de movilidad urbana sostenible actualizado**1. INTRODUCCIÓN**

Un plan de movilidad urbana sostenible es un plan estratégico diseñado para satisfacer las necesidades de movilidad de las personas y las empresas en las ciudades y sus alrededores con vistas a mejorar la calidad de vida. Se trata de un marco único para abordar todos los retos comunes de movilidad urbana del conjunto de la zona urbana funcional. Un plan de movilidad urbana sostenible ofrece un enfoque global, orientado a la visión, flexible y resiliente al servir como un plan de movilidad a largo plazo que incluye conjuntos de medidas dirigidas a abordar objetivos a corto plazo y metas cuya consecución puede acelerarse en respuesta a las necesidades de cada momento.

Desde 2013 la Comisión ha fomentado la adopción generalizada de planes de movilidad urbana sostenible como el pilar de su política de movilidad urbana. Esto refleja el potencial de los planes de movilidad urbana sostenible para ayudar a las ciudades y regiones a hacer frente a los retos comunes en su transición hacia una movilidad urbana sostenible y para garantizar una mejor calidad de vida. En el paquete de movilidad urbana de 2013 ⁽¹⁾ se pedía a las autoridades locales que situaran los planes de movilidad urbana sostenible en el centro de su enfoque para abordar las cuestiones de movilidad urbana. A este respecto se publicaron directrices de la UE a fin de apoyar a las autoridades locales a lo largo de todo el proceso del plan de movilidad urbana sostenible.

En los últimos años, se ha elaborado una gran cantidad de orientaciones y recomendaciones junto con el sector de la planificación de la movilidad urbana y, posteriormente, se ha puesto a disposición de las ciudades y las partes interesadas un conjunto de documentos de orientación complementarios sobre aspectos específicos relacionados con los planes de movilidad urbana sostenible en el Observatorio de la Movilidad Urbana de la UE ⁽²⁾. También se ha facilitado una herramienta de autoevaluación para ayudar a las ciudades a comprender los puntos fuertes y débiles de sus planes de movilidad urbana sostenible ⁽³⁾.

El concepto original de plan de movilidad urbana sostenible ⁽⁴⁾ se presentó en el paquete de movilidad urbana de 2013 y constaba de ocho principios rectores fundamentales. El actual concepto de plan de movilidad urbana sostenible los mantiene y, a la vez, actualiza todos los aspectos que lo requieren.

1.1. Contexto

De conformidad con la nueva Carta de Leipzig ⁽⁵⁾, «[l]as ciudades deberían elaborar estrategias de desarrollo urbano integrado y sostenible y garantizar su aplicación en el contexto de toda la ciudad, tanto en sus áreas funcionales como en sus barrios».

Por lo tanto, la planificación de la movilidad urbana sostenible resulta crucial para lograr una movilidad eficaz y sostenible en las ciudades, en particular para los nodos urbanos de la red transeuropea de transporte (RTE-T), además de ser importante para el funcionamiento general de la red y para garantizar la contingencia y la resiliencia en caso de que se presenten dificultades significativas.

Se propone que los nodos urbanos cumplan los requisitos esenciales relacionados con los planes de movilidad urbana sostenible que figuran en el anexo V de la propuesta de revisión del Reglamento RTE-T de la Comisión ⁽⁶⁾. Este concepto se entiende sin perjuicio de las obligaciones vinculantes para los nodos urbanos relativas a la adopción de planes de movilidad urbana sostenible y su contenido establecidas en la futura revisión del Reglamento RTE-T. Aunque se basa en estos requisitos propuestos, este concepto da más información y establece los componentes recomendados necesarios para elaborar un plan de movilidad urbana sostenible, con independencia de que una ciudad sea o no un nodo urbano.

1.2. Motivos para actualizar el concepto de plan de movilidad urbana sostenible

Teniendo en cuenta los principales avances de los últimos años y la experiencia práctica adquirida en la última década con la entrada en vigor del concepto, ahora tenemos la oportunidad de actualizarlo de modo que los planes de movilidad urbana sostenible puedan contribuir de manera más eficaz a cumplir los objetivos y compromisos cada vez más ambiciosos de la UE en materia de transporte, clima, salud y sociedad.

⁽¹⁾ COM(2013) 913 final.

⁽²⁾ <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines>.

⁽³⁾ <https://www.eltis.org/resources/tools/sump-self-assessment-tool>.

⁽⁴⁾ Anexo 1 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Juntos por una movilidad urbana competitiva y eficiente en el uso de los recursos» (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_4&format=PDF).

⁽⁵⁾ https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/nueva_carta_de_leipzig_es_070621.pdf.

⁽⁶⁾ COM(2021) 812/2.

Las líneas políticas actuales se establecen, en particular, en el Pacto Verde Europeo ⁽⁷⁾, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente ⁽⁸⁾ y el Nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE ⁽⁹⁾. Tanto en el paquete de medidas «Objetivo 55» ⁽¹⁰⁾ como en los de movilidad ecológica y eficiente y REPowerEU ⁽¹¹⁾, la Comisión ha presentado recientemente propuestas legislativas pertinentes. Lo que es más importante, el concepto de plan de movilidad urbana sostenible debe incorporar más adecuadamente los aspectos climáticos y energéticos, abordando al mismo tiempo la seguridad, la inclusión y la accesibilidad, así como los aspectos relativos a la logística y al transporte de mercancías del transporte local.

Más concretamente, el Nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE señala que el concepto mejorado de plan de movilidad urbana sostenible debe dejar claro que la prioridad es favorecer la creación de soluciones sostenibles, como el transporte activo, colectivo y público, y la movilidad compartida (en concreto, para las conexiones entre las zonas urbanas y rurales), integrando plenamente los aspectos de resiliencia, así como planes de logística urbana sostenible, a partir de vehículos y soluciones de emisión cero. Debe complementarse anticipando la necesidad de indicadores y requisitos específicos sobre los planes de movilidad urbana sostenible para los nodos urbanos de la RTE-T ⁽¹²⁾.

Por último, las herramientas de planificación en los ámbitos de la movilidad, la energía, la sostenibilidad y el uso del suelo deben complementarse más entre sí. De este modo, el concepto revisado también creará vínculos más estrechos entre los planes de movilidad urbana sostenible y otros planes urbanos pertinentes que comprendan la energía y el clima, en particular los Planes de Acción para la Energía Sostenible y el Clima (SECAP, por sus siglas en inglés).

2. CONCEPTO DE PLAN DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE

Este concepto presenta un enfoque recomendado para los planes de movilidad urbana sostenible de las zonas urbanas, independientemente del tamaño de estas. El plan de movilidad urbana sostenible debe elaborarse y ejecutarse de conformidad con los siguientes principios rectores.

2.1. Metas y objetivos claros y mensurables

El principal objetivo de un plan de movilidad urbana sostenible es hacer más accesible la zona urbana funcional ⁽¹³⁾ a la que se destina y ofrecer una movilidad de bajas emisiones de alta calidad, segura y sostenible hacia dicha zona, a través de ella y en ella. En particular, debe fomentar la movilidad con cero emisiones y la puesta en marcha de un sistema de transporte urbano que contribuya a un mejor rendimiento general de la red de transporte, en particular mediante el desarrollo de infraestructuras para una circulación fluida de vehículos de emisión cero y de centros multimodales de pasajeros para facilitar las conexiones de primer y último kilómetro y de terminales multimodales de transporte de mercancías que den servicio a zonas urbanas.

Por consiguiente, un plan de movilidad urbana sostenible debe incluir metas y objetivos específicos para favorecer el desarrollo de un sistema de transporte urbano que:

- sea seguro, accesible, asequible e inclusivo para todos los usuarios, en particular los grupos desfavorecidos y las personas con discapacidad o movilidad reducida, y que tenga en cuenta la perspectiva de género y el cambio demográfico;
- atienda las necesidades de movilidad de todos los usuarios, en particular los desplazamientos en bicicleta y a pie, la logística urbana, los flujos de mercancías y pasajeros de larga distancia en la RTE-T, así como los flujos procedentes de zonas periurbanas y rurales alrededor de una ciudad, que comprendan toda la zona urbana funcional (la ciudad y su zona de cercanías);
- cumpla los requisitos de sostenibilidad, protección del clima y resiliencia, equilibrando la necesidad de garantizar la viabilidad económica, la equidad social y la protección de la salud y el medio ambiente;
- optimice la eficiencia de los sistemas de movilidad urbana, teniendo en cuenta la eficiencia en términos de costes, así como las externalidades del transporte de los diferentes modos de transporte relacionadas, en particular, con la congestión, los contaminantes atmosféricos y acústicos, las emisiones de CO₂, las víctimas mortales y las lesiones relacionadas con el tráfico y su impacto en la diversidad biológica;
- contribuya a dotar de mayor atractivo al entorno urbano, en particular compartiendo el espacio público de una manera más adecuada;

⁽⁷⁾ COM(2019) 640 final.

⁽⁸⁾ COM(2020) 789 final.

⁽⁹⁾ COM(2020) 811 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 550 final.

⁽¹¹⁾ COM(2022) 230 final.

⁽¹²⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte [COM(2021) 812 final].

⁽¹³⁾ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Functional_urban_area#:~:text=Short%20definition%3A%20a%20functional%20urban,city%20\(OECD%2C%202012\).](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Functional_urban_area#:~:text=Short%20definition%3A%20a%20functional%20urban,city%20(OECD%2C%202012).)

- aumente la calidad de vida y favorezca la salud pública, teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ⁽¹⁴⁾, y garantice que las infraestructuras y los servicios de transporte urbano sean seguros y cómodos para todos, sin olvidar a los grupos vulnerables de la sociedad y las mujeres;
- mejore la seguridad y la protección del tráfico, en particular para los usuarios activos y vulnerables de la vía pública (por ejemplo, peatones, ciclistas, personas mayores, niños o personas con discapacidad y movilidad reducida), los servicios y los espacios públicos, procurando lograr una «visión cero» ⁽¹⁵⁾ en la seguridad vial urbana, en consonancia con la Declaración de La Valeta ⁽¹⁶⁾;
- reduzca todas las fuentes de contaminación del transporte, como el aire, el ruido, las partículas y los microplásticos, así como las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte, y aumente la eficiencia energética de este con el objetivo de lograr una movilidad urbana de cero emisiones, en consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente ⁽¹⁷⁾, el Plan de Acción de Contaminación Cero ⁽¹⁸⁾ y la Legislación Europea sobre el Clima, teniendo en cuenta los planes nacionales de energía y clima, los planes de calidad del aire y los planes de acción locales para la energía sostenible y el clima;
- contribuya a mejorar la conectividad y el rendimiento global de la RTE-T y del sistema de transporte europeo en su conjunto, tanto para pasajeros como para mercancías.

2.2. Visión a largo plazo y plan de ejecución claro

Un plan de movilidad urbana sostenible presenta una estrategia a largo plazo o está vinculado a una estrategia a largo plazo vigente para el futuro desarrollo de la zona urbana funcional y, en este contexto, para el futuro desarrollo de la infraestructura de transporte y los servicios de movilidad multimodal. Asimismo, comprende un plan de ejecución para la puesta en marcha de la estrategia a corto plazo. Debe incorporarse a un enfoque integrado del desarrollo urbano sostenible y vincularse a la utilización del suelo, la ordenación del territorio y la planificación de políticas sectoriales pertinentes (por ejemplo, en materia de clima y energía).

Por lo tanto, un plan de movilidad urbana sostenible debe contener lo siguiente:

- un calendario y un plan presupuestario, con una identificación adecuada de las fuentes de financiación necesarias; lo ideal sería que el plan de ejecución comprendiera entre tres y diez años;
- responsabilidades y recursos claramente definidos, en particular los recursos necesarios para cada agente.

2.3. Evaluación del rendimiento actual y futuro

Un plan de movilidad urbana sostenible debe basarse en una evaluación minuciosa del rendimiento actual y futuro del sistema de transporte urbano, así como contar con el apoyo de un sistema de seguimiento exhaustivo, abarcando los siguientes aspectos:

- un análisis de la situación, un escenario de referencia y un escenario final a partir de la revisión exhaustiva de la situación actual y el establecimiento de una base de referencia que permita medir los próximos avances; también debe incluir una evaluación del efecto de las medidas propuestas;
- objetivos y metas específicos: un plan de movilidad urbana sostenible debe definir objetivos de rendimiento específicos y realistas que estén vinculados al análisis de la situación y sean ambiciosos en cuanto a la finalidad y los objetivos generales del propio plan. También debe fijar metas mensurables, cuando proceda, basadas en una evaluación realista de la base de referencia y de los recursos disponibles y que reflejen los objetivos específicos;
- indicadores de rendimiento, preferiblemente basados en los indicadores de movilidad urbana sostenible ⁽¹⁹⁾, para describir la situación actual del sistema de transporte urbano y supervisar los avances hacia la consecución de los objetivos fijados.

⁽¹⁴⁾ <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>.

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/news/2019-06-19-vision-zero_es.

⁽¹⁶⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9994-2017-INIT/es/pdf>.

⁽¹⁷⁾ COM(2020) 789 final.

⁽¹⁸⁾ https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_es.

⁽¹⁹⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/sumi_es.

2.4. Desarrollo integrado de todos los modos de transporte, dando prioridad a los más sostenibles

Un plan de movilidad urbana sostenible debe promover el transporte multimodal mediante la integración de los distintos modos y medidas destinadas a facilitar una movilidad fluida y sostenible. Debe incluir acciones para aumentar la cuota modal de formas de transporte más sostenibles, como el transporte público, la movilidad activa, la movilidad compartida ⁽²⁰⁾, una logística urbana eficiente de emisión cero y, en su caso, el transporte marítimo y por vías navegables interiores.

También debe incluir acciones para promover la movilidad sin emisiones, especialmente en cuanto a la ecologización de la flota urbana, para reducir la congestión y para mejorar la seguridad vial, en particular para los usuarios vulnerables de la vía pública.

El plan presenta un conjunto integrado de medidas técnicas, infraestructurales, políticas y no legislativas («blandas») para mejorar el rendimiento y la eficiencia en términos de costes con respecto a las metas declaradas y los objetivos específicos.

Por lo tanto, un plan de movilidad urbana sostenible debe hacer referencia a los siguientes aspectos:

- los servicios de transporte público y colectivo, así como la movilidad compartida, con una estrategia específica destinada a mejorar su calidad, cobertura, seguridad, integración y accesibilidad;
- el transporte no motorizado, con un plan para hacer que los desplazamientos a pie y en bicicleta y la micromovilidad sean más atractivos y seguros, procurando lograr una red global y de alta calidad;
- la multimodalidad, para integrar de una manera más adecuada los diferentes modos de transporte, tanto para pasajeros como para mercancías;
- la seguridad vial urbana, con el objetivo de lograr una «visión cero» en relación con las víctimas mortales y las lesiones graves, en particular de los usuarios vulnerables de la vía pública, como los peatones y los ciclistas;
- la reducción de la congestión y la optimización del uso de las infraestructuras vinculadas a las medidas de gestión del aparcamiento, en particular la optimización de la infraestructura de recarga, explorando el potencial de reasignación de espacios urbanos y para carreteras a modos no motorizados o usos no relacionados con el transporte;
- la logística urbana, en particular las entregas a domicilio y la gestión de la flota de vehículos comerciales (por ejemplo, taxis), con medidas para mejorar la eficiencia y, al mismo tiempo, reducir externalidades como las emisiones de gases de efecto invernadero, los contaminantes, el ruido y la congestión (un plan de movilidad urbana sostenible y cualquier plan específico de logística urbana sostenible deben armonizarse entre sí de manera integrada);
- planes de gestión de la movilidad, con medidas destinadas a favorecer el cambio hacia modalidades de movilidad más sostenibles para los viajeros pendulares, los consumidores y los estudiantes (en particular, los procedentes de zonas periurbanas y rurales circundantes) en sectores como el empleo, la educación, la sanidad, el comercio minorista y el turismo y los eventos;
- la digitalización, incluidos los sistemas de transporte inteligentes (STI), como los servicios de movilidad digital multimodal, que facilitan la capacidad de acceder a información, reservar y pagar viajes y recuperar billetes en todos los modos, y la recopilación de datos (por ejemplo, de operadores privados, macrodatos, inteligencia artificial, gemelos digitales, internet de las cosas, etc.), con el fin de apoyar la preparación, la ejecución y el seguimiento de las medidas incluidas en un plan de movilidad urbana sostenible.

2.5. Enfoque integrado de la movilidad de pasajeros y del transporte urbano de mercancías y la logística

La logística urbana, así como las conexiones con el transporte de mercancías de larga distancia, debe tenerse plenamente en cuenta e integrarse en un plan de movilidad urbana sostenible para garantizar que se adopta un enfoque sistemático de todos los aspectos de la movilidad de una ciudad y para alcanzar el objetivo de una logística urbana de cero emisiones y entregas de último kilómetro. Las cuestiones específicas de logística urbana podrían abordarse en un plan de logística urbana sostenible específico y armonizado.

Para las zonas urbanas pertinentes, un plan de movilidad urbana sostenible debe tener debidamente en cuenta el efecto de las diferentes medidas urbanas en los flujos de tráfico de pasajeros y mercancías y en la RTE-T, a fin de garantizar un tránsito fluido por los nodos urbanos, en su circunvalación o en su interconexión, especialmente de los vehículos de emisión cero. En concreto, debe incluir medidas para aliviar la congestión, mejorar la seguridad vial y eliminar los cuellos de botella que afectan a los flujos de tráfico de la RTE-T.

⁽²⁰⁾ En este documento, «movilidad compartida» se refiere al uso compartido de los modos de transporte, como compartir vehículos de alquiler (por ejemplo, bicicletas, patinetes o coches), compartir vehículo (es decir, compartir el espacio en un vehículo), así como servicios de transporte a la carta (por ejemplo, servicios de alquiler de vehículos con conductor como los taxis).

2.6. Enfoque participativo y coordinación con otras iniciativas pertinentes

La elaboración y la ejecución de un plan de movilidad urbana sostenible se debe basar en un enfoque integrado y participativo con un alto grado de cooperación, coordinación y consulta entre los diferentes niveles de gobierno y las autoridades pertinentes. También participará la ciudadanía, así como representantes de la sociedad civil y agentes económicos.

A tal fin, las autoridades locales de planificación deben establecer estructuras y procedimientos adecuados.

Este proceso debe suponer, en particular:

- la adecuada participación de los agentes pertinentes en la zona urbana funcional, como los residentes, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y los agentes económicos, en la elaboración y ejecución del plan desde el principio y a lo largo de todo el proceso, a fin de garantizar un alto nivel de aceptación y apoyo;
- la consulta y la cooperación interdepartamental a escala local y regional para garantizar la coherencia y la complementariedad con las políticas, estrategias y medidas locales y regionales, en particular las relativas al uso del suelo y la ordenación del territorio, planes de ecologización urbana ⁽²¹⁾, energía, sanidad, educación, servicios sociales, aplicación de la ley y actuación policial;
- un estrecho intercambio con las autoridades competentes responsables de proveer infraestructuras y servicios de transporte en la zona urbana funcional (zonas urbanas, periurbanas y rurales vecinas) y en los distintos niveles de la Administración.

2.7. Seguimiento, revisión, presentación de informes y controles de calidad

Todos los planes de movilidad urbana sostenible deben incorporar objetivos, metas e indicadores en los que se sustente el rendimiento actual y futuro de los sistemas de transporte urbano, al menos en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, congestión, víctimas mortales y lesiones graves en accidentes de tráfico, cuota modal y acceso a los servicios de movilidad, así como datos sobre contaminación atmosférica y acústica en las ciudades. La ejecución del plan de movilidad urbana sostenible debe ser objeto de seguimiento con estos indicadores de rendimiento.

En particular, las autoridades locales deben establecer mecanismos para supervisar los avances en la consecución de los objetivos de su plan de movilidad urbana sostenible y adoptar medidas correctoras de manera oportuna cuando sea necesario. Los Estados miembros deben apoyar a las ciudades en esta tarea y garantizar la calidad de sus planes de movilidad urbana sostenible y su conformidad con los requisitos del concepto de plan de movilidad urbana sostenible, en consonancia con la Recomendación de la Comisión sobre los programas nacionales de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenible.

Los avances hacia la consecución de la meta y los objetivos específicos de un plan de movilidad urbana sostenible y la consecución de las metas establecidas en él deben evaluarse periódicamente mediante indicadores de resultados específicos ⁽²²⁾. Deben emprenderse las acciones adecuadas para garantizar el acceso oportuno a las estadísticas y a los datos pertinentes. A partir de un informe de seguimiento se revisará la puesta en marcha del plan de movilidad urbana sostenible.

Para apoyar el seguimiento, debe fomentarse el uso de predicciones para anticipar las necesidades y los retos futuros. Esta predicción puede apoyarse en herramientas digitales como los gemelos digitales locales.

2.8. Orientación y apoyo a escala europea

La Comisión Europea seguirá facilitando información sobre los planes de movilidad urbana sostenible mediante el Servicio Informativo Europeo sobre Movilidad Local, el Observatorio Europeo de la Movilidad Urbana ⁽²³⁾. Esta información incluye las directrices de los planes de movilidad urbana sostenible relacionadas con el proceso y la documentación de referencia sobre aspectos específicos de los planes de movilidad urbana sostenible ⁽²⁴⁾.

El Grupo de Expertos de la Comisión sobre Movilidad Urbana ⁽²⁵⁾, creado tras la adopción del Nuevo Marco de Movilidad Urbana de la UE, contribuirá a complementar y racionalizar esta documentación.

⁽²¹⁾ https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/urban-greening-platform_es.

⁽²²⁾ Tales como los indicadores de movilidad urbana sostenible disponibles en: https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility/sumi_es.

⁽²³⁾ <https://www.eltis.org/mobility-plans>.

⁽²⁴⁾ <https://www.eltis.org/mobility-plans/topic-guides>; <https://www.eltis.org/mobility-plans/practitioner-briefings>.

⁽²⁵⁾ Grupo E03863 (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=es&groupID=3863>).