

Desplazamientos sostenibles del domicilio al lugar de trabajo en torno a las zonas urbanas

Avanzando, con la actuación local como elemento decisivo



Índice

Apartados

01-24 | Mensajes principales **01**

01-05 | ¿Por qué es importante este ámbito?

06-24 | Nuestras constataciones y recomendaciones

25-108 | Más detalles sobre nuestras observaciones **02**

25-59 | Los continuos esfuerzos de la Comisión por reforzar el marco de movilidad urbana de la UE tuvieron un éxito parcial

29-44 | Llevó tiempo alcanzar un consenso sobre el refuerzo del marco jurídico de la UE, y los objetivos de movilidad urbana siguen siendo amplios

45-51 | A pesar de algunos solapamientos, las ciudades valoraron las numerosas iniciativas de apoyo de la Comisión

52-59 | El seguimiento de la Comisión ha sido limitado, en parte porque la notificación de datos sobre movilidad urbana solo será obligatoria a partir del final de 2027

60-94 | La mayoría de los PMUS auditados contenían medidas pertinentes, pero presentaban lagunas en la cobertura territorial y en el seguimiento

64-68 | En la mayoría de los PMUS, la cobertura territorial era insuficiente y, por tanto, no incluía una parte de los flujos de viajeros pendulares

69-86 | La mayoría de los PMUS auditados contenían medidas sobre accesibilidad y reducción de emisiones, pero había menos medidas para desincentivar el uso del automóvil

87-94 | La aplicación y el seguimiento de los PMUS auditados no están garantizados

95-108 | Los proyectos que auditamos contribuían a los objetivos de los PMUS, pero no todos tuvieron efectos significativos en la satisfacción de las necesidades de los viajeros pendulares

96-99 | A pesar de algunas deficiencias en los procedimientos de selección, todos los proyectos auditados se ajustaban a los PMUS

100-108 | Casi todos los proyectos auditados lograron las realizaciones previstas, pero muchos menos tuvieron efectos significativos en la satisfacción de las necesidades de los viajeros pendulares

Anexos

Anexo I – Acerca de la auditoría

Anexo II – Lista de proyectos auditados

Anexo III – Ejemplos de iniciativas de apoyo de la Comisión

Anexo IV – Flujos de viajeros pendulares

Anexo V – Objetivos de movilidad sostenible

Anexo VI – Problemas que afectan a la relevancia de las encuestas de movilidad

Anexo VII – Mapas de accesibilidad en 45 minutos

Anexo VIII – Mapas sobre el tiempo de desplazamiento desde las zonas suburbanas a un lugar de trabajo pertinente

Siglas

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

01

Mensajes principales

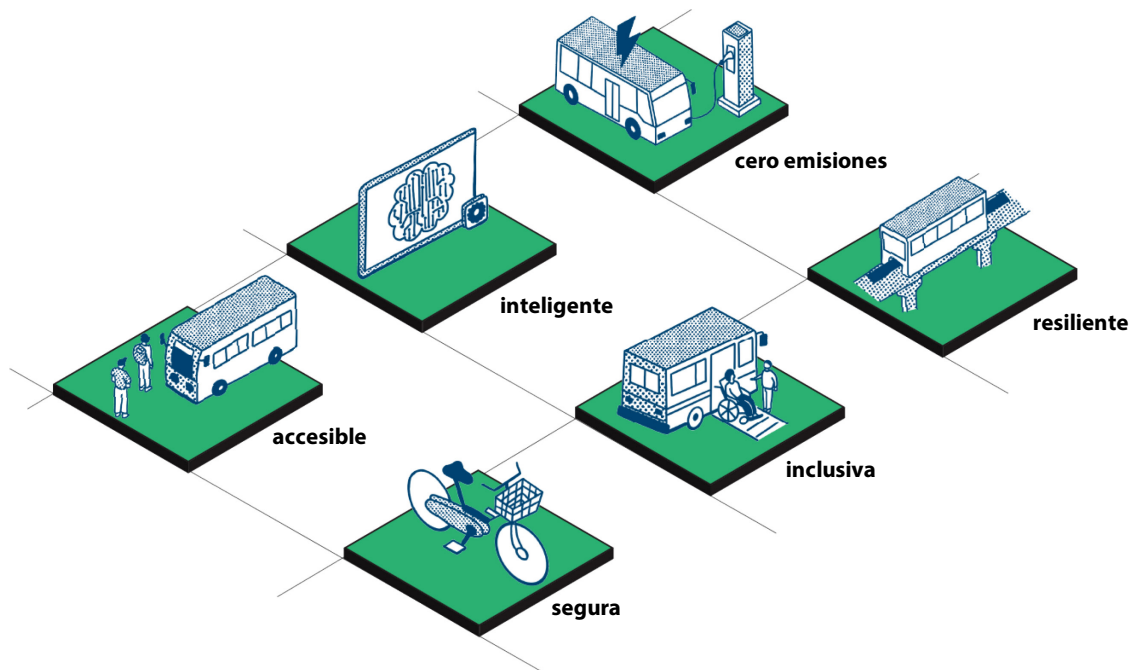
¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** La movilidad urbana, es decir, la circulación de personas y mercancías dentro de las zonas urbanas, afecta a alrededor del 75 % de la población de la UE. Las zonas urbanas atraen empleo y actividad económica, lo que genera un fuerte tráfico de viajeros del domicilio al lugar de trabajo (viajeros pendulares). El crecimiento de la población es más rápido en las zonas de movilidad cotidiana circundantes que en los centros urbanos, lo que indica una tendencia hacia la suburbanización¹.
- 02** La movilidad urbana se gestiona principalmente desde el ámbito local. El marco de movilidad urbana de 2021 de la Comisión² define la movilidad sostenible en las zonas urbanas con varias dimensiones clave (*ilustración 1*). Para ello es necesario centrarse en sistemas de transporte urbano multimodal orientados a las personas que proporcionen una movilidad activa, colectiva y compartida, respaldada por soluciones de bajas emisiones y de cero emisiones.

¹ OCDE (2012), *Redefining «Urban»: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, París.

² COM(2021) 811.

Ilustración 1 | Características clave de la movilidad sostenible en las zonas urbanas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, adaptado a partir del nuevo marco de movilidad urbana de la UE de la Comisión (2021).

- 03** El refuerzo de la movilidad urbana sostenible aporta varios beneficios, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la congestión y el tiempo de desplazamiento, así como mejoras en la calidad del aire y la calidad de vida. Un reto importante es ofrecer alternativas atractivas al uso del automóvil.
- 04** Con el fin de incrementar la movilidad sostenible, la Comisión promovió el concepto de **planes de movilidad urbana sostenible (PMUS)**. Se definen como planes estratégicos de movilidad destinados a mejorar, de manera sostenible, la accesibilidad y la movilidad dentro de una zona urbana funcional para las personas, las empresas y las mercancías. A efectos estadísticos, el término «zona urbana funcional» se define en el ámbito de la UE como una ciudad junto con su zona de movilidad cotidiana, entendida como zona circundante a una ciudad en la que trabajan al menos el 15 % de los residentes empleados.

05 El objetivo de la auditoría era evaluar las medidas adoptadas por la Comisión y las autoridades pertinentes de los Estados miembros para apoyar el transporte sostenible para los viajeros pendulares en grandes áreas metropolitanas. A tal fin, examinamos lo siguiente: i) si las medidas legislativas, políticas y de apoyo de la Comisión fueron adecuadas para proporcionar un transporte eficaz para la movilidad cotidiana; ii) si el diseño, la aplicación y el seguimiento de los PMUS por parte de las autoridades pertinentes de los seis Estados miembros incluidos en la muestra (Chequia, España, Francia, Hungría, Polonia y Portugal) eran adecuados para su finalidad, y iii) si la selección, la aplicación y los resultados de los 21 proyectos financiados por la UE incluidos en la muestra fueron eficaces para abordar la movilidad sostenible de los viajeros pendulares. Esperamos que nuestras observaciones sean útiles para la Comisión a la hora de evaluar los avances de su política con vistas a futuras actualizaciones y orientaciones conexas. En el [anexo I](#) se ofrece más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría.

Nuestras constataciones y recomendaciones

06 En general, concluimos que el marco jurídico de la UE en materia de movilidad urbana ha sido reforzado por los continuos esfuerzos de la Comisión. En particular, ahora exige que se elaboren planes de movilidad urbana sostenible para 431 zonas urbanas. Sin embargo, detectamos varias deficiencias que socavan la eficacia de los planes, en particular en relación con su cobertura de los flujos de viajeros pendulares y el nivel de ambición para modificar los hábitos de viaje y reducir el uso del automóvil. Las mejoras futuras dependerán principalmente de la actuación en el ámbito local.

Los continuos esfuerzos de la Comisión por reforzar el marco de movilidad urbana de la UE tuvieron un éxito parcial

07 En el ámbito del transporte, cualquier acción a escala de la UE debe respetar el principio de subsidiariedad, que significa que la UE solo debe actuar cuando los objetivos puedan alcanzarse mejor mediante la acción de la UE que mediante la actuación de los Estados miembros por sí solos.

08 Veinte años después de que la Comisión reconociera los beneficios de la planificación de la movilidad urbana, dicha planificación se ha hecho obligatoria para 431 zonas urbanas («nodos») a raíz de la revisión del Reglamento sobre las redes transeuropeas de transporte (RTE-T), aprobada en 2024. Mientras tanto, antes de obtener un apoyo suficiente de los Estados miembros para tal requisito, la Comisión había promovido activamente la preparación de PMUS.

09 El Reglamento reforzó el marco, pero no:

- exigió a los Estados miembros que garantizaran que los PMUS se ajusten a las directrices de la UE;
- incluyó los indicadores propuestos por la Comisión (como la cuota modal); en cambio instaba a definir: i) un número limitado de indicadores sobre movilidad urbana, y ii) una metodología para la recogida y presentación de datos por parte de los Estados miembros. Esto dio lugar a un retraso, ya que el acto de ejecución no se ha adoptado aún. Además, todavía no hay ninguna garantía de que vaya a incluir ningún indicador para medir los cambios en la cuota modal, a pesar de que se trata de un parámetro clave para evaluar si la movilidad urbana se está volviendo más sostenible (apartados [25](#) a [35](#) y [55](#)).

10 La mayor atención prestada a la movilidad urbana sostenible también se refleja en las normas y acuerdos que rigen los programas de financiación de la UE (fondos de la política de cohesión, Mecanismo «Conectar Europa» y Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) (apartados [36](#) y [37](#)).

11 El marco estratégico de la UE para la movilidad urbana tiene por objeto apoyar los objetivos climáticos vinculantes de la UE promoviendo el transporte sostenible y contribuyendo así a reducir las emisiones. La legislación de la UE establece objetivos nacionales vinculantes sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en general, pero no proporciona objetivos separados exclusivos para el sector del transporte. Así, los Estados miembros pueden elegir las medidas de ejecución en los distintos sectores. Por consiguiente, no se fijaron objetivos para las ciudades o para la movilidad urbana únicamente. Del mismo modo, la legislación de la UE no establecía ningún objetivo en materia de cambio modal (cambios hacia modos de transporte más sostenibles en los viajeros pendulares), a pesar de su pertinencia para el comportamiento medioambiental y la eficiencia del transporte. En general, los objetivos políticos de la UE en materia de movilidad urbana no eran muy específicos (apartados [38](#) a [44](#)).

12 La Comisión adoptó las siguientes medidas para apoyar a las ciudades.

- Introdujo numerosas iniciativas de apoyo (desarrollo de capacidades, puesta en común de prácticas y orientación) que, aunque valoradas por las autoridades locales, se solapan parcialmente, lo que da lugar a un panorama complejo que puede resultar difícil para las autoridades municipales (apartados 45 a 50).
- Publicó directrices para preparar PMUS, acompañadas de más de 30 guías sobre temas específicos. Dado que las orientaciones aún no abordan todos los aspectos pertinentes y en parte carecen de información actualizada o de armonización con las directrices sobre los PMUS establecidas en el Reglamento de la RTE-T, la Comisión está trabajando en su racionalización y actualización (apartados 51 y 83).

13 Salvo en el caso de algunas evaluaciones realizadas para preparar futuras decisiones políticas, la Comisión aún no ha supervisado el efecto de su política, ya que la notificación de datos sobre movilidad urbana solo será obligatoria para los Estados miembros a partir del final de 2027. Se basará en indicadores y en una metodología que todavía debe definir la Comisión en un acto de ejecución (apartados 52 a 59).



Recomendación 1

Mejorar el apoyo prestado a las autoridades de los Estados miembros

La Comisión debería:

- a) complementar sus orientaciones actuales sobre los PMUS abarcando todos los aspectos pertinentes que debe abordar un PMUS, en particular la mejor manera de aplicar i) el concepto de zonas urbanas funcionales y ii) la movilidad compartida en zonas suburbanas, así como la mejor manera de integrar el uso del suelo y la ordenación del territorio en la planificación de la movilidad;
- b) crear un punto único de información para orientar a las autoridades de los Estados miembros sobre las oportunidades que ofrecen las diversas iniciativas de apoyo disponibles (como la financiación o el desarrollo de capacidades).

Fecha de aplicación prevista: Cuarto trimestre de 2027.



Recomendación 2

Realizar un seguimiento de la cuota modal

En el marco de la preparación del acto de ejecución sobre indicadores, la Comisión debería trabajar con los Estados miembros para definir un indicador sobre la cuota modal, elemento crucial de cualquier política de movilidad sostenible, que debería basarse en una metodología coherente de recopilación de datos.

Fecha de aplicación prevista: Cuarto trimestre de 2026.

La mayoría de los PMUS auditados contenían medidas pertinentes, pero presentaban lagunas en la cobertura territorial y en el seguimiento

- 14** Definir la zona que cubrirá un PMUS es crucial para su eficacia: debería abarcar todos los flujos pertinentes de viajeros pendulares. El Reglamento de la RTE-T exige que los PMUS cubran una «zona urbana funcional» que incluya zonas de movilidad cotidiana en esa zona urbana o en sus inmediaciones. Esto implica que las administraciones nacionales y locales deben cooperar y coordinarse más allá de los límites administrativos (apartados [60](#) a [64](#)).
- 15** Todos los PMUS auditados, salvo uno, definían las zonas basándose en los límites administrativos y no en los flujos de viajeros pendulares, pasando por alto una proporción a veces sustancial de estos flujos, que oscilaba entre el 4 % y el 64 % en el caso de los PMUS auditados. Esto se debe principalmente a la insuficiente coordinación entre las autoridades municipales y a su falta de competencias más allá de los límites respectivos (apartados [65](#) a [68](#)).



Recomendación 3

Promover una cobertura geográfica adecuada mediante los PMUS

La Comisión debería controlar si los PMUS presentados abarcan las zonas urbanas funcionales de las ciudades afectadas, como se establece en el Reglamento de la RTE-T. Cuando los PMUS no cubran dichas zonas, la Comisión debe colaborar con las autoridades de los Estados miembros (en particular con los puntos de contacto nacionales de los PMUS) para abordar esta situación.

Fecha de aplicación prevista: Cuarto trimestre de 2028.

- 16** La mayoría de los PMUS que auditamos contenían medidas u objetivos que abarcaban diversos aspectos de la movilidad sostenible. Estos eran, entre otros, los siguientes:
- mejorar la accesibilidad para todos los usuarios (es decir, el acceso a bienes y servicios esenciales y a puestos de trabajo) a través de avances como la multimodalidad, el transporte bajo demanda y la movilidad compartida;
 - reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del sector del transporte mediante el fomento de modos de transporte sostenibles, como, por ejemplo, implantación de zonas de bajas emisiones y promoción de la movilidad activa, como los desplazamientos en bicicleta o a pie (apartados **69** a **79**).
- 17** Los objetivos fijados por los PMUS auditados para la reducción de emisiones en sus correspondientes zonas urbanas no se correspondían plenamente ni eran comparables con los establecidos en el ámbito nacional. La falta de procesos para garantizar dicha armonización y la disparidad de plazos para preparar o actualizar los documentos respectivos contribuyeron a esta situación (apartados **80** y **81**).
- 18** A pesar de algunos buenos ejemplos, los PMUS a menudo no contenían medidas para desincentivar el uso de vehículos privados. A pesar de que la mayoría de los PMUS contenían medidas de gestión del estacionamiento (por ejemplo, restricciones al estacionamiento en determinadas zonas), solo la mitad de ellos presentaba medidas sobre otros aspectos, como el uso del suelo, la ordenación del territorio y la gestión de la movilidad del personal por parte de sus empleadores (apartados **82** a **86**).
- 19** Las autoridades nacionales y regionales de los seis Estados miembros visitados no supervisan la ejecución de los PMUS. Sin embargo, dos de los seis PMUS auditados son supervisados por las autoridades locales pertinentes y otras dos tienen intención de hacerlo. En los dos PMUS objeto de seguimiento actualmente, la eficacia de su aplicación se vio parcialmente obstaculizada por falta de competencias de las autoridades locales y limitaciones de financiación. Aunque una financiación suficiente es esencial para lograr buenos resultados, solo los dos PMUS actualmente supervisados contenían detalles sobre las necesidades de financiación, aunque incluso estos solo indicaban posibles fuentes de financiación para cubrir estas necesidades (apartados **87** a **91**).
- 20** No se disponía de datos de seguimiento sobre el impacto global de los PMUS aplicados en la movilidad sostenible de los viajeros pendulares y en la cuota modal. Aunque las autoridades pertinentes de los seis Estados miembros llevaron a cabo encuestas de movilidad con cierta frecuencia, los problemas de calendario y cobertura mermaron la utilidad de estas (apartados **92** a **94**).

Los proyectos que auditamos contribuían a los objetivos de los PMUS, pero no todos repercutieron significativamente en las necesidades de los viajeros pendulares

21 Con respecto a la muestra de 21 proyectos que auditamos, constatamos lo siguiente (apartados [95-96](#), [99](#) y [103](#) a [105](#)):

- todos los proyectos eran coherentes con el PMUS correspondiente o con otra estrategia de movilidad pertinente, a pesar de que las autoridades de selección de proyectos no siempre evaluaban este criterio;
- la mayoría de los proyectos estaban respaldados por una evaluación de las necesidades;
- la gran mayoría de los proyectos finalizados lograron las realizaciones previstas en su totalidad;
- los 12 proyectos con datos suficientes para una evaluación influyeron de alguna manera en la satisfacción de las necesidades de los viajeros pendulares, aunque en distinta medida: en la mitad de ellos se obtuvieron efectos positivos significativos, mientras que, en la otra mitad, los efectos fueron más moderados debido a las deficiencias en la planificación y ejecución de los proyectos.

22 Hallamos las siguientes insuficiencias en los controles efectuados por las autoridades de selección de proyectos (apartado [97](#)).

- En el caso de los proyectos financiados por el Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte, al principio la evaluación de su conformidad con los PMUS pertinentes solo se inició con los proyectos financiados en el marco del período 2021-2027.
- En cuanto a los proyectos financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en los dos Estados miembros auditados, no se verificó su conformidad con los PMUS pertinentes o no se hallaron pruebas de dicha verificación.

23 Varios proyectos (8 de 21), en particular los financiados por el Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, no habían definido indicadores de resultados. En dos Estados miembros en los que los proyectos tenían un indicador para medir las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero, el cálculo de la reducción se basaba en metodologías inadecuadas. No se definió ninguna metodología para toda la UE (apartados [100](#) a [102](#)).

24 Nuestra simulación del impacto potencial de un proyecto por Estado miembro auditado en la reducción del tiempo de desplazamiento de los viajeros pendulares mostró, aunque con reservas, que el transporte público era más rápido que el transporte en automóvil en horas punta en dos de los seis casos, lo que demuestra el potencial de mejora (apartados [106](#) a [108](#)).



Recomendación 4

Proporcionar una metodología sólida para medir los cambios en las emisiones de gases de efecto invernadero

Respecto del marco financiero plurianual posterior a 2027, la Comisión debería desarrollar una metodología adecuada para medir los cambios en las emisiones de gases de efecto invernadero que puedan utilizar los beneficiarios de proyectos de transporte financiados con fondos de la UE para notificar datos fiables para los indicadores correspondientes.

Fecha de aplicación prevista: Cuarto trimestre de 2028.

Más detalles sobre nuestras observaciones

Los continuos esfuerzos de la Comisión por reforzar el marco de movilidad urbana de la UE tuvieron un éxito parcial

- 25** La responsabilidad en materia de política de transporte es compartida entre la UE y los Estados miembros³. Por lo tanto, cualquier acción a escala de la UE en este ámbito debe respetar el principio de subsidiariedad establecido en el Tratado de la Unión Europea⁴. Esto significa que la UE solo debe actuar cuando los objetivos puedan alcanzarse mejor mediante la acción de la UE que mediante la actuación de los Estados miembros por sí solos.
- 26** La movilidad urbana –un aspecto de la política de transporte– se gestiona en el ámbito nacional, regional y local. Está estrechamente ligada al objetivo vinculante de la Comisión de lograr la neutralidad climática de la UE de aquí a 2050. La Legislación europea sobre el clima de 2021⁵, que establece este objetivo, también dispone un objetivo vinculante para 2030, a saber, una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de al menos un 55 % (en comparación con 1990).

³ Artículo 4 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

⁴ Artículo 5 del [Tratado de la Unión Europea](#).

⁵ [Reglamento \(UE\) 2021/1119](#).

27 Todas las políticas y estrategias deberían partir de un diagnóstico sólido, para lo cual es necesaria la recopilación de datos pertinentes y fiables. Se necesitan los mismos datos para evaluar los avances y compartir las mejores prácticas.

28 Evaluamos si:

- los documentos políticos y los actos jurídicos de la UE contenían disposiciones adecuadas para fomentar la adecuación de las ciudades a los objetivos de la UE en materia de movilidad urbana;
- las iniciativas de apoyo de la Comisión (desarrollo de capacidades, intercambio de prácticas, orientaciones) eran adecuadas para su finalidad;
- la Comisión supervisaba adecuadamente los avances en materia de movilidad urbana.

Llevó tiempo alcanzar un consenso sobre el refuerzo del marco jurídico de la UE, y los objetivos de movilidad urbana siguen siendo amplios

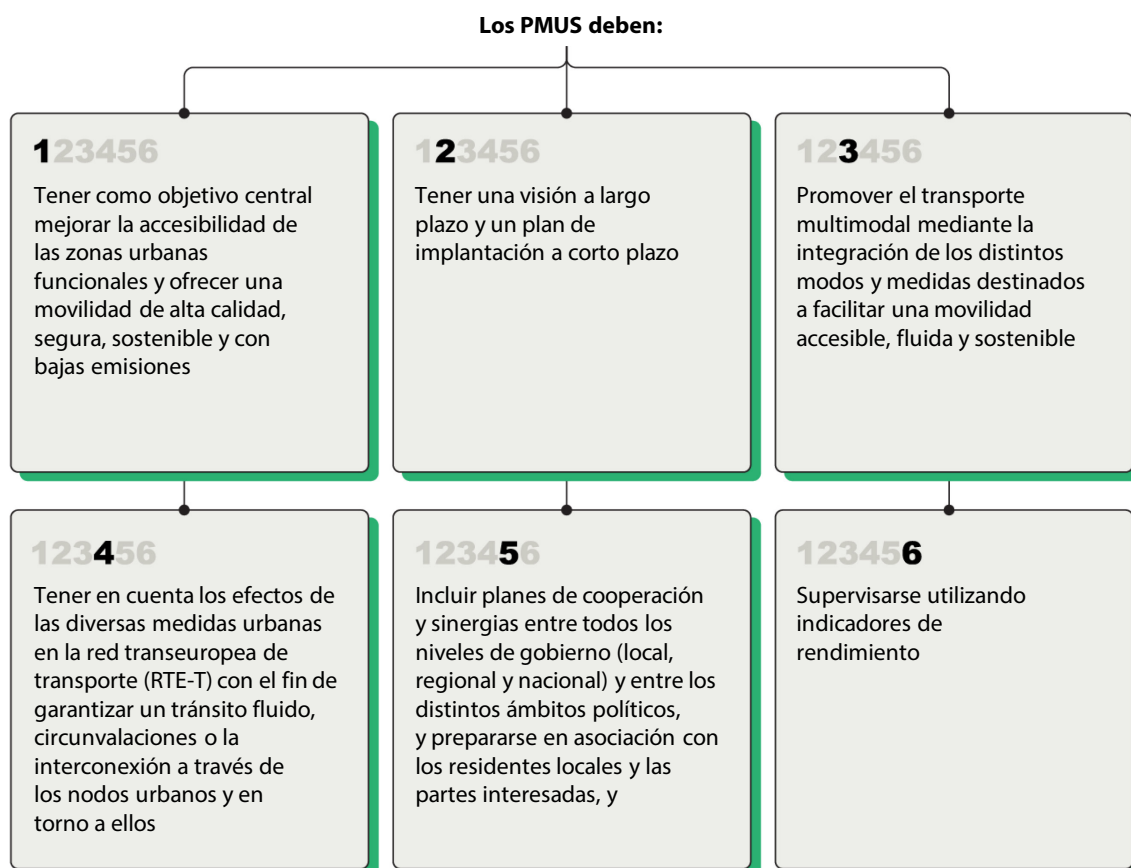
29 La movilidad urbana y suburbana desempeña un papel clave en la consecución de los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. La planificación de la movilidad urbana sostenible es una herramienta para que las ciudades aborden el uso del suelo, los hábitos de transporte y las infraestructuras de transporte en su conjunto con el fin de mejorar la sostenibilidad, la seguridad y la eficiencia del transporte.

30 Evaluamos los cambios en el marco estratégico y jurídico de la UE en relación con la planificación de la movilidad urbana, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte y los correspondientes objetivos.

Se necesitaron veinte años para lograr que la planificación de la movilidad urbana sostenible en muchas zonas urbanas fuera obligatoria, pero la armonización con las directrices de la UE sigue siendo voluntaria.

31 Ya en 2004, en una estrategia urbana⁶, la Comisión señaló la necesidad de exigir a las capitales y a las ciudades de más de 100 000 habitantes que adoptaran y aplicaran planes de transporte urbano sostenible (incluyendo la planificación del transporte y el uso del suelo, los objetivos establecidos a nivel local y los sistemas de seguimiento de los avances). Este requisito no se formalizó hasta 2024 en un acto jurídico, a saber, el Reglamento sobre la red transeuropea de transporte (RTE-T) revisado⁷. Entretanto, los planes de transporte urbano sostenible evolucionaron hacia un nuevo concepto: los planes de movilidad urbana sostenible (PMUS). En la *ilustración 2* se describen las principales características de un PMUS.

Ilustración 2 | Planes de movilidad urbana sostenible – Características principales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del anexo V del Reglamento de la RTE-T.

⁶ COM(2004) 60.

⁷ Reglamento (UE) 2024/1679 (Reglamento de la RTE-T).

- 32** En esos veinte años, la Comisión había evaluado periódicamente la posibilidad de exigir a las ciudades que adoptaran y aplicaran PMUS, pero concluyó que carecía del apoyo de los Estados miembros. Como consecuencia, los documentos políticos pertinentes (*ilustración 1* del *anexo I*) adoptados entre 2006 y 2020 solo disponían que la Comisión fomentara la adopción de dichos planes (por ejemplo, difundiendo información y directrices).
- 33** En 2021, dos evaluaciones de la Comisión⁸ concluyeron que era necesario adoptar medidas más contundentes en la UE. Por lo tanto, la propuesta de la Comisión de 2021⁹ de modificar el Reglamento de la RTE-T incluía el requisito de que los Estados miembros garantizaran, para 2025, la adopción de PMUS en los nodos urbanos identificados por el Reglamento de la RTE-T. La Comisión considera que los PMUS son una herramienta para fomentar la fluidez de los flujos de tráfico desde, hacia y entre los nodos urbanos, sin lagunas. Además, basándose en una propuesta de la Comisión, el Reglamento de la RTE-T de 2024 incluía un número significativamente mayor de nodos urbanos que el Reglamento de la RTE-T de 2013¹⁰ (431 frente a 79).
- 34** Durante las negociaciones entre la Comisión y los colegisladores de la UE (el Parlamento Europeo y el Consejo), el plazo propuesto por la Comisión se amplió de 2025 a 2027 y se suprimió el requisito propuesto de que los Estados miembros garanticen que los PMUS se ajustan a normas definidas. En su lugar, el Reglamento finalmente aprobado en 2024 hace hincapié en que las autoridades locales deben hacer todo lo posible por adaptar los PMUS a las directrices del anexo V¹¹.
- 35** Para apoyar a los nodos urbanos en la adopción y aplicación de los PMUS, el Reglamento de la RTE-T de 2024 exigió a los Estados miembros que elaboraran programas de apoyo a más tardar en julio de 2025.

⁸ SWD(2021) 47 y SWD(2021) 117.

⁹ COM(2021) 812.

¹⁰ Reglamento (UE) 1315/2013.

¹¹ Artículo 41, apartado 2, del [Reglamento de la RTE-T](#).

36 La mayor atención a la movilidad urbana sostenible también se refleja en las normas relativas a los regímenes de la UE que financian proyectos relacionados con la movilidad (*anexo I*).

- Fondos de la política de cohesión para el período 2014-2020: Aunque no es un requisito legal, sino la consecuencia de la línea adoptada por la Comisión durante la negociación de los programas nacionales y regionales de ejecución de la política de cohesión, todos los programas en virtud de los cuales se financiaron los proyectos que auditamos (*anexo II*) exigían que los proyectos se incluyeran en un marco estratégico para proyectos de movilidad urbana, como PMUS o estrategias de *inversión territorial integrada*, o se ajustaran a dicho marco. En Hungría, sin embargo, en los dos proyectos que auditamos del período 2014-2020, el PMUS al que debían ajustarse los proyectos podía completarse al final de los proyectos y no cuando se seleccionaron, lo que redujo la eficacia del requisito que exigía que contaran con un PMUS.
- Política de cohesión para el período 2021-2027: Al igual que en el período 2014-2020, todos los programas auditados exigían que las inversiones en movilidad urbana se ajustaran a un PMUS o, en su defecto, a una estrategia de movilidad comparable. Sin embargo, la Comisión también dio un paso más allá al insistir, durante la negociación de los acuerdos de asociación (entre la Comisión y cada Estado miembro) y los programas nacionales y regionales de ejecución de la política, en adaptar las asignaciones de fondos a sus objetivos políticos, en particular pasando de financiar infraestructuras viarias a la movilidad sostenible e inteligente.
- Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte: En 2019, la Comisión modificó el programa de trabajo de 2014-2020¹², que establece las condiciones para la concesión de subvenciones, y añadió como requisito que las actuaciones financiadas por la UE que ejecuten infraestructuras de transporte en nodos de la red básica de la RTE-T, incluidos los nodos urbanos, deben ser coherentes con los PMUS, cuando proceda. El programa de trabajo de 2021-2027 dio un paso más allá al especificar que las medidas financiadas por la UE relacionadas con los «intercambiadores multimodales de pasajeros» deben formar parte de un PMUS establecido de conformidad con las directrices de la UE, o de un plan equivalente¹³.

¹² C(2019) 7303, *anexo*, p. 10.

¹³ C(2021) 5763, *anexo*, p. 13.

37 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, establecido en 2021, permite inversiones en carreteras (principalmente en la red de la RTE-T), pero estas inversiones no se tienen en cuenta para los objetivos climáticos del Mecanismo. De hecho, el 37 % de la asignación total de fondos de cada plan nacional debería apoyar los objetivos climáticos. Por el contrario, sí se tienen en cuenta las inversiones en transporte sostenible (como las infraestructuras ciclistas o las infraestructuras que apoyan el material rodante de cero emisiones). Los planes de recuperación y resiliencia de los seis Estados miembros contenían objetivos, medidas o inversiones para mejorar la movilidad urbana y suburbana sostenible.

El Reglamento de la UE sobre las emisiones relacionadas con el transporte permite a los Estados miembros elegir sus propios objetivos de reducción y medidas de ejecución

- 38** En 2020, en su Comunicación sobre un futuro climáticamente neutro¹⁴, la Comisión destacó que aumentar la cuota modal del transporte público, la movilidad activa y la movilidad multimodal, junto con unas normas de emisiones más estrictas para los vehículos, reduciría drásticamente la contaminación procedente del transporte, especialmente en las ciudades.
- 39** Para alcanzar el objetivo global de reducción de gases de efecto invernadero (apartado 26), el Reglamento de reparto del esfuerzo de 2018¹⁵ estableció un objetivo de reducción por Estado miembro en relación con las emisiones de una serie de sectores, incluido el transporte nacional (pero sin incluir la aviación). Con sus objetivos nacionales, los Estados miembros deberían contribuir colectivamente a reducir las emisiones de la UE de aquí a 2030 en un 40 % por debajo de los niveles de 2005 en los sectores regulados en el Reglamento. Los Estados miembros podían elegir qué medidas aplicar en todos los sectores para alcanzar sus objetivos.
- 40** Teniendo en cuenta la importancia de las emisiones del transporte, la Comisión incluyó en su estrategia de movilidad sostenible e inteligente de 2020 un objetivo no vinculante de la UE que consistía en reducir en un 90 % las emisiones del sector del transporte de aquí a 2050 (con respecto a los niveles de 1990). Al igual que el Reglamento de reparto del esfuerzo, que no establecía objetivos para los Estados miembros en el sector del transporte únicamente, la estrategia tampoco desglosó el objetivo del 90 % por Estado miembro.

¹⁴ COM(2020) 562.

¹⁵ Reglamento (UE) 2018/842.

- 41** Del mismo modo, y de conformidad con el principio de subsidiariedad, no se fijaron objetivos a nivel de ciudad. No obstante, la Comisión propuso requisitos reglamentarios más estrictos en relación con los aspectos de la movilidad urbana y el transporte en los que consideraba que dichas intervenciones tenían un claro valor añadido europeo. Entre ellos, cabe citar el establecimiento de límites de emisiones para turismos, furgonetas y vehículos pesados en la UE para evitar normas diferentes entre los Estados miembros. Además, a partir de 2027, el transporte por carretera se incluirá en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, diseñado para reducir las emisiones mediante el aumento del coste de los combustibles fósiles y del fomento de alternativas de transporte más limpias.
- 42** En la misma línea, los Estados miembros también son libres de elegir los objetivos que desean perseguir en el ámbito de la movilidad urbana y de los viajeros pendulares. Los principales objetivos de los documentos políticos de la UE son los siguientes:
- La Estrategia de movilidad sostenible e inteligente de 2020¹⁶ solo contiene objetivos genéricos, como hacer que todos los modos de transporte sean más sostenibles y promover un sistema de transporte multimodal.
 - El nuevo marco de movilidad urbana de la UE de 2021¹⁷ incluye los tres objetivos siguientes, que no son específicos ni medibles: i) la transición hacia una movilidad segura, accesible, inclusiva, inteligente, resiliente y de cero emisiones («movilidad urbana sostenible»); ii) el aumento del uso de soluciones de transporte sostenibles, y iii) una conectividad eficiente e integradora entre las zonas rurales, periurbanas y urbanas a través de opciones de movilidad sostenible. Véase también la *ilustración 1* del *anexo I*.
- 43** Si bien la UE busca un cambio modal en el transporte de pasajeros hacia el transporte público, la bicicleta y los desplazamientos a pie, no se han fijado objetivos para la UE en materia de distribución modal. Al igual que en el caso de los objetivos de emisiones (apartado **41**), la evaluación de impacto que acompaña al plan de acción sobre movilidad urbana de 2009 llegó a la conclusión de que exigir a las ciudades que establezcan objetivos de distribución modal no se ajustaría al principio de subsidiariedad, mientras que el seguimiento de dichos objetivos sí lo haría.

¹⁶ COM(2020) 789.

¹⁷ COM(2021) 811.

44 Un estudio del Parlamento Europeo¹⁸ y el Grupo de Expertos sobre Movilidad Urbana¹⁹ recomendaron que la Comisión y los Estados miembros fijaran objetivos sobre los cambios en la distribución modal a lo largo del tiempo. El grupo de expertos especificó que los Estados miembros deberían incluir estos objetivos y herramientas en sus políticas nacionales de transporte. El cambio modal es un elemento crucial de cualquier marco político de transporte y movilidad, ya que contribuye directamente a mejorar el comportamiento medioambiental y la eficiencia del transporte, así como la salud pública.

A pesar de algunos solapamientos, las ciudades valoraron las numerosas iniciativas de apoyo de la Comisión

- 45** La Comisión ha creado una amplia cartera de iniciativas de apoyo de las que pueden beneficiarse las ciudades y otras partes interesadas. Analizamos: i) sus iniciativas de desarrollo de capacidades e intercambio de prácticas, y ii) los documentos que publicó para orientar a las ciudades en la preparación de los PMUS.
- 46** En términos de desarrollo de capacidades, la UE puso a disposición financiación principalmente: i) en el marco de la política de cohesión; ii) a través del instrumento de apoyo técnico, y iii) mediante el apoyo al programa de asesoramiento «Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas» (JASPERS) (iniciativa conjunta de la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones).
- 47** JASPERS ofrece asesoramiento a las autoridades en materia de planificación estratégica y preparación de proyectos. También organiza talleres y cursos de formación. En el contexto de las asignaciones específicas por país o plurinacionales, ofreció dicho asesoramiento para la preparación de PMUS y de programas nacionales de apoyo a los PMUS. Tanto las autoridades nacionales como las locales que entrevistamos valoraron especialmente este apoyo.
- 48** El instrumento de apoyo técnico proporciona conocimientos técnicos personalizados a los Estados miembros de la UE para diseñar y aplicar reformas. Los Estados miembros deben solicitar este apoyo a través de convocatorias de propuestas. A mediados de 2024, ocho Estados miembros habían recibido apoyo de este instrumento para asignaciones de movilidad urbana sostenible.

¹⁸ [Modal shift in European transport: a way forward](#), Parlamento Europeo, 2018.

¹⁹ [Inclusive and sustainable future of urban mobility in Europe](#), Grupo de Expertos sobre Movilidad Urbana, 2025.

- 49** Además, la Comisión ha identificado²⁰ más de 50 iniciativas que ofrecen actividades de desarrollo de capacidades y de intercambio de prácticas, también sobre movilidad urbana. Algunas fueron promovidas por la Comisión (*anexo III*), y otras creadas por ciudades u otras partes interesadas. En 2025, la Comisión anunció la iniciativa «*Agenda de la UE para las ciudades*», que contiene planes para que las ciudades aborden el panorama de apoyo fragmentado y difícil de navegar. En respuesta a la convocatoria de datos de la Comisión lanzada para preparar esta iniciativa, la red POLIS²¹ (que reúne a 123 ciudades, regiones y autoridades conexas) pidió²² un marco unificado de la UE para el desarrollo de capacidades. Propuso la creación de un instrumento específico de apoyo técnico para las ciudades que prestara especial atención a la movilidad urbana. Mientras tanto, conscientes de que puede haber un solapamiento en el alcance y las actividades de estas iniciativas, la Comisión y algunas de las propias iniciativas han introducido medidas para mejorar la coordinación y la complementariedad entre ellas.
- 50** Las autoridades nacionales, regionales y locales que entrevistamos conocían las iniciativas de la Comisión, participaron en aquellas que consideraron útiles para sus propias necesidades y, en general, estaban satisfechas con las actividades y el apoyo facilitados. Sin embargo, algunas también mencionaron que habían observado solapamientos en la información, confusión debido a la proliferación de plataformas y la necesidad de una mejor coordinación y de una plataforma unificada de la UE para mejorar la accesibilidad y la eficacia.
- 51** En cuanto a las orientaciones, la Comisión publicó sus primeras directrices para preparar PMUS en 2013 y las actualizó en 2019. Estas directrices se complementaron con más de treinta guías temáticas sobre temas específicos, como la accesibilidad, la movilidad compartida y la gestión del estacionamiento. El Grupo de Expertos sobre Movilidad Urbana llegó a la conclusión de que algunas carecían de información actualizada o de armonización con las directrices de los PMUS. El nuevo marco de movilidad urbana de la Comisión de 2021 también incluía el compromiso de complementar y racionalizar el conjunto de orientaciones sobre los PMUS para garantizar que su calidad y pertinencia siguieran siendo altas, pero no estableció un plazo para hacerlo. En septiembre de 2025, este trabajo estaba en curso.

²⁰ Comisión Europea, *Call for evidence – Ares(2025)3030877*, 2025, y Portico, *Urban initiatives and organisations*, consultados el 16 de octubre de 2025.

²¹ Sitio web de POLIS.

²² POLIS, *EU policy agenda for cities: A framework to deliver accessible, affordable, and sustainable urban mobility*, 2025.

El seguimiento de la Comisión ha sido limitado, en parte porque la notificación de datos sobre movilidad urbana solo será obligatoria a partir del final de 2027

- 52** La Comisión es responsable de la aplicación, ejecución y cumplimiento efectivos del Derecho de la UE²³. De conformidad con las directrices para la mejora de la legislación, es importante supervisar sistemáticamente los efectos de la ejecución y aplicación de la legislación, a fin de que los Estados miembros y la Comisión puedan llevar a cabo una evaluación significativa de las intervenciones en algún momento futuro²⁴.
- 53** La Comisión llevó a cabo evaluaciones de su política al preparar nuevas decisiones políticas (apartados **33** y **43**). Sin embargo, aún no es posible realizar un seguimiento periódico de la movilidad urbana debido a la falta de datos.
- 54** Ya en 2009, la Comisión identificó un claro valor añadido en la adopción de medidas en la UE para garantizar la recopilación de datos armonizados sobre movilidad urbana. Desde entonces, la Comisión ha llevado a cabo estudios y ha colaborado con las ciudades para identificar aquellos indicadores para los que podrían recopilarse datos razonablemente sin un coste administrativo excesivo. El proceso de armonización de los datos e indicadores sobre movilidad urbana requiere mucho tiempo, en parte debido a los enfoques tan diferentes que emplean los Estados miembros y las ciudades para recopilar estos datos.
- 55** En su propuesta de 2021 de Reglamento de la RTE-T revisado, la Comisión incluyó disposiciones sobre la recogida de datos seleccionados de movilidad urbana por nodo urbano²⁵ (por ejemplo, sobre emisiones de GEI y cuota modal). Sin embargo, el Reglamento de la RTE-T revisado de 2024 no contiene referencias a indicadores específicos, sino que faculta a la Comisión para que adopte, a más tardar el 19 de julio de 2025, un acto de ejecución «por el que se definan, en un número limitado, los indicadores que deban utilizarse para la recopilación de datos» en los ámbitos de la sostenibilidad, la seguridad y la accesibilidad y «por el que se establezca una metodología para la recogida y presentación de datos»²⁶. La Comisión aún no ha adoptado este acto de ejecución, pero espera hacerlo en 2026.

²³ Artículo 17, apartado 1, del [Tratado de la Unión Europea](#).

²⁴ [SWD\(2021\) 305](#).

²⁵ Artículo 40, letra b), inciso ii), de la propuesta de Reglamento [COM\(2021\) 812 final](#).

²⁶ Artículo 41, apartado 2, del [Reglamento de la RTE-T](#).

- 56** El principal motivo del retraso es un amplio proceso de consulta con los Estados miembros sobre la definición de los datos e indicadores que deben recopilarse. Debido a este aplazamiento será más difícil para las ciudades y los Estados miembros comunicar los datos a más tardar en diciembre de 2027, tal como exige el Reglamento de la RTE-T.
- 57** Según nuestro análisis del trabajo preparatorio sobre la definición de indicadores, es poco probable que la metodología de la Comisión para la recogida y presentación de datos sea muy prescriptiva. Esto puede complicar la consolidación de los datos recopilados en la UE y dificultar la capacidad de la Comisión para supervisar y evaluar los avances en la consecución de los objetivos de la UE en materia de movilidad urbana (incluida la suburbana).
- 58** En cuanto a la adopción de los PMUS y su armonización con las directrices de la UE, el Reglamento de la RTE-T exige a los Estados miembros que presenten los PMUS a la Comisión, pero no le otorgan ninguna función explícita de seguimiento. Por consiguiente, la Comisión no evalúa la conformidad de los PMUS con las directrices de la UE²⁷. Esto representa una oportunidad perdida para evaluar con suficiente antelación la probabilidad de que el nuevo requisito sobre la adopción y aplicación de PMUS (apartados **33** y **34**) tenga el impacto deseado. Aunque está previsto que se revise el Reglamento de la RTE-T en 2033, ya será demasiado tarde para adoptar medidas correctoras en caso necesario.
- 59** El [Observatorio de la Movilidad Urbana de la UE](#) de la Comisión mantiene actualmente una base de datos de ciudades de la UE sobre PMUS y ofrece información sobre los 431 nodos urbanos (apartado **33**) y otras ciudades de la UE con una población superior a 50 000 habitantes que se encuentran en diferentes fases de desarrollo de PMUS. Según la plataforma, al menos 358 de los 431 nodos urbanos (83 %) ya habían adoptado planes de movilidad antes de que fueran obligatorios por ley. Sin embargo, las ciudades que enviaron la información solo consideraron PMUS (es decir, conformes con las directrices de la UE) alrededor del 65 % de estos planes. Además, la información de la plataforma puede no ser del todo exacta, ya que se basa en autodeclaraciones.

²⁷ Artículos 41 y 42, y anexo V del [Reglamento de la RTE-T](#).

La mayoría de los PMUS auditados contenían medidas pertinentes, pero presentaban lagunas en la cobertura territorial y en el seguimiento

- 60** El Reglamento de la RTE-T exige a los Estados miembros que garanticen que las autoridades locales adopten y supervisen PMUS bien diseñados para cada nodo urbano a más tardar en diciembre de 2027. Estos deben ajustarse a las directrices de la UE (*ilustración 2*). Las directrices incluidas en el Reglamento de la RTE-T de 2024 tienen un contenido similar al de otras anteriores publicadas por la Comisión en 2013 y 2019. Establecen como objetivo general que los planes mejoren la movilidad urbana sostenible en las zonas urbanas funcionales (apartado *04*). En sus guías temáticas o recomendaciones específicas también se indicaron varios aspectos que la Comisión consideró importantes para un PMUS.
- 61** Las zonas urbanas que auditamos desarrollaron PMUS antes de que fueran obligatorios en virtud del Reglamento de la RTE-T de 2024 (apartado *34*). El *cuadro 1* indica las fechas de los planes actuales, así como las de sus predecesores. Analizamos los planes en vigor en enero de 2025.

Cuadro 1 | PMUS de las zonas urbanas auditadas

Zona urbana	PMUS evaluado (actual)	Plan de movilidad anterior
Budapest	2023	2019 y 2015
Katowice	2023	2016
Lille	2023	2011 y 2000
Lisboa	2019 ¹	2016
Praga	2024 ²	2019
Sevilla	2021	2006

¹ Nuevo PMUS aprobado en septiembre de 2025, una vez finalizado nuestro trabajo de auditoría.

² En 2024 se actualizó el plan de acción que acompaña al PMUS, pero no el documento principal.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 62** De conformidad con el Reglamento de la RTE-T, un PMUS debe incluir metas e indicadores que sustenten el funcionamiento actual y futuro de su sistema de transporte urbano, y su aplicación debe supervisarse utilizando indicadores de rendimiento. Los Estados miembros deben velar por que se lleve a cabo este seguimiento.

63 Por tanto, examinamos si:

- los PMUS de las seis zonas urbanas de la muestra (en seis Estados miembros) se ajustaban a las directrices de los PMUS en cuanto a la zona geográfica abarcada;
- los PMUS de las seis zonas urbanas incluidas en la muestra se ajustaban a las directrices de los PMUS con respecto al contenido;
- el seguimiento de los PMUS por parte de las autoridades de los Estados miembros era adecuado.

En la mayoría de los PMUS, la cobertura territorial era insuficiente y, por tanto, no incluía una parte de los flujos de viajeros pendulares

64 Definir la zona que abarcará un PMUS es crucial para su eficacia: debe abarcar todos los flujos de viajeros pendulares pertinentes. El Reglamento de la RTE-T de 2024²⁸ exige que los PMUS abarquen toda la zona urbana funcional de una ciudad, que a menudo se extiende más allá de sus límites administrativos. De hecho, la cooperación más allá de esos límites es uno de los principios clave de la UE para la preparación de PMUS²⁹. Esto se debe, en particular, a la complejidad de la gobernanza del transporte, en la que participan múltiples actores –tanto administraciones nacionales, regionales y locales como proveedores públicos y privados– con responsabilidades y prioridades diferentes.

²⁸ Artículo 3, apartado 13, del [Reglamento de la RTE-T](#).

²⁹ [SUMP guidelines](#), 2019.

65 Las autoridades de los Estados miembros pueden definir por sí mismas la zona urbana funcional o aplicar la actual definición de la UE (apartado 04).

- En todos los casos, salvo en Praga, la zona abarcada se ceñía a los límites administrativos municipales o regionales, de conformidad con las directrices nacionales (*cuadro 2*). De acuerdo con las autoridades nacionales y locales entrevistadas, esto se debe principalmente a la falta de competencias, por parte del municipio o entidad que desarrolla el PMUS, con respecto a otros municipios circundantes, o a la dificultad de coordinación entre las distintas autoridades.
- Aunque las directrices húngaras proporcionan una definición adecuada, el PMUS para la zona urbana de Budapest no se basó en esta definición: no tuvo en cuenta a los viajeros pendulares procedentes de zonas situadas fuera de las fronteras de su ciudad.
- Ninguno de los PMUS auditados aplicaba la definición de la UE.

Cuadro 2 | Diferencias en la cobertura recomendada del PMUS

Estado miembro/UE	Zona que debe abarcar el PMUS
Directrices de la UE	Zona urbana funcional según la definición de la legislación de la UE³⁰ (definición estadística) (apartado 04)
Chequia Directrices	Zona definida por la circulación de tráfico y no por los límites administrativos, calculada utilizando la propia metodología de Chequia (el 80 % de los desplazamientos pendulares deben tener lugar u originarse o finalizarse en el territorio seleccionado).
España Directrices	Zonas administrativas cubiertas por la autoridad o autoridades que prepararon el PMUS.
Francia Legislación	Zona administrativa cubierta por la autoridad competente en materia de transporte público.
Hungría Directrices	Zonas urbanas funcionales, teniendo en cuenta la zona de movilidad cotidiana pertinente, en lugar de los límites administrativos, calculados utilizando la metodología propia de Hungría.
Polonia Sobre la base de la práctica nacional. No se dispone de directrices nacionales.	Zona designada principalmente dentro de los límites administrativos regionales, teniendo en cuenta el flujo de viajeros pendulares, sobre la base de la metodología propia de Polonia.
Portugal Directrices	Zonas administrativas cubiertas por la autoridad o autoridades que prepararon el PMUS.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

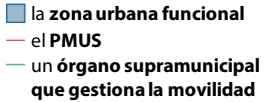


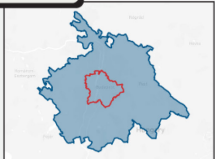


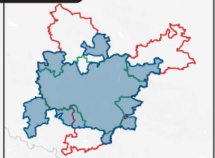


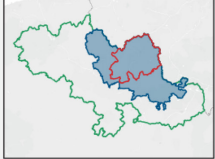


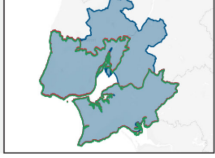


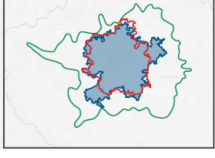





- 66** En consecuencia, los PMUS auditados no tuvieron en cuenta una determinada proporción de flujos de viajeros pendulares (que oscilaba entre el 4 % y el 64 %). Esta proporción fue especialmente significativa en Sevilla, con un 64 % (294 440 desplazamientos), y en Budapest, con un 46 % (694 615 desplazamientos) ([plataforma interactiva](#) creada por Eurostat para esta auditoría, y [anexo IV](#)). Excluir una parte significativa de flujos de viajeros pendulares (en particular los procedentes de las zonas más alejadas del centro de la ciudad, donde más se utilizan los vehículos) reduce la pertinencia y utilidad de un PMUS. No permite que el plan aborde de forma exhaustiva los retos de la movilidad ni que se alcancen los objetivos de movilidad sostenible, donde es más necesaria la intervención.

³⁰ Reglamento (CE) n.º 1059/2003 y su Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1130 (anexo).

67 Basándonos en nuestros análisis de las seis zonas urbanas incluidas en la muestra, constatamos también lo siguiente (*ilustración 3*):

- En cuatro casos, había organismos supramunicipales responsables de planificar el transporte más allá de los límites municipales. En dos casos, esto supuso que la limitada zona que abarcaban los PMUS no tuviera ningún impacto en la planificación del transporte público, ya que la planificación del transporte cubría zonas más amplias.
- En tres casos, el transporte público urbano abarcó en menor medida, o no abarcó en absoluto, las zonas no cubiertas por los PMUS pertinentes (aunque siempre dentro de la zona urbana funcional), a pesar de que al menos el 15 % de los residentes empleados de dichas zonas necesitaban desplazarse a esas ciudades para trabajar.

Ilustración 3 | Zonas cubiertas por PMUS comparadas con la zona urbana funcional, y repercusiones en la planificación y disponibilidad del transporte público

Zona urbana cubierta por 	Cobertura del PMUS en comparación con la zona urbana funcional 	Transporte público en zonas fuera del PMUS dentro de la zona urbana funcional	
		planificación 	disponibilidad
Budapest 	 El PMUS abarca la ciudad de Budapest (el 8 % de la zona urbana funcional)	 El sistema de transporte público abarca las zonas suburbanas, ya que se planificó de esta manera años antes de que se creara el concepto de PMUS.	Buena disponibilidad de transporte público fuera de la zona del PMUS.
Katowice 	 Pero hay zonas de la zona urbana funcional no cubiertas por el PMUS	 Metropolia, la zona gestionada por un organismo supramunicipal, es menor que la zona urbana funcional y el PMUS.	La disponibilidad de transporte público fuera de la zona del PMUS es menor.
Lille 	 40 % de la zona urbana funcional ¹	 El «Bassin de mobilité», la zona gestionada por un organismo supramunicipal, es casi tres veces mayor que la zona urbana funcional.	Buena disponibilidad de transporte público fuera de la zona del PMUS.
Lisboa 	 66 % de la zona urbana funcional	 «Área metropolitana», la zona gestionada por un organismo supramunicipal, abarca la misma zona que el PMUS.	La disponibilidad de transporte público fuera de la zona del PMUS es mucho menor.
Praga 	 86 % de la zona urbana funcional	 "Prague integrated transport", la zona gestionada por un organismo supramunicipal, es casi tres veces mayor que la zona urbana funcional.	Buena disponibilidad de transporte público fuera de la zona del PMUS.
Sevilla 	 El PMUS abarca la ciudad de Sevilla (el 3 % de la zona urbana funcional)	 Ninguna planificación integrada del transporte en una zona más amplia que el PMUS.	La disponibilidad de transporte público fuera de la zona del PMUS es mucho menor.

¹ Los mapas muestran las zonas urbanas funcionales situadas dentro de las fronteras nacionales. No se dispone de datos sobre los flujos de viajeros pendulares a Lille procedentes de Bélgica y, por tanto, no se reflejan en el mapa.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la zona urbana funcional calculada por Eurostat ([base de datos de referencia GISCO](#)).

68 Varias zonas urbanas de la UE tienen flujos de viajeros pendulares que se extienden más allá de las fronteras: según una Comunicación de la Comisión³¹ sobre las regiones fronterizas, en la UE hay aproximadamente dos millones de trabajadores transfronterizos. Aunque Lille está afectada por esta situación, su PMUS no abarcaba la zona transfronteriza con Bélgica. Un estudio de la Comisión³² señaló que los servicios de transporte público transfronterizo entre Bélgica y Francia no eran óptimos debido a la falta de enlaces, ya que la mayoría de las líneas de autobuses se paran en la frontera y las líneas transfronterizas no satisfacen la demanda real.

La mayoría de los PMUS auditados contenían medidas sobre accesibilidad y reducción de emisiones, pero había menos medidas para desincentivar el uso del automóvil

69 Evaluamos si los PMUS que auditamos contenían medidas que condujeran a mejorar la accesibilidad para todos los usuarios y reducir las emisiones del transporte.

70 La aplicación de los PMUS debe dar lugar a una mayor conectividad y disponibilidad del transporte público y, por tanto, a una mejor accesibilidad (acceso a bienes y servicios esenciales). El transporte público comprende, entre otros modos, autobuses, trenes, metros, tranvías y teleféricos³³.

71 Según un estudio de la Comisión³⁴, la falta de disponibilidad y accesibilidad del transporte, así como de asequibilidad, son los principales elementos que conducen a la pobreza en el transporte. La pobreza en el transporte incluye la incapacidad de llegar a destinos clave o tardar un tiempo excesivo en hacerlo. A partir de los datos del Centro Común de Investigación de la Comisión³⁵, observamos que, en las seis zonas urbanas de la muestra, la pobreza en el transporte era mayor en las zonas suburbanas que en los centros urbanos.

³¹ COM(2017) 534.

³² Study on providing public transport in cross-border regions – mapping of existing services and legal obstacles, Comisión Europea, 2021.

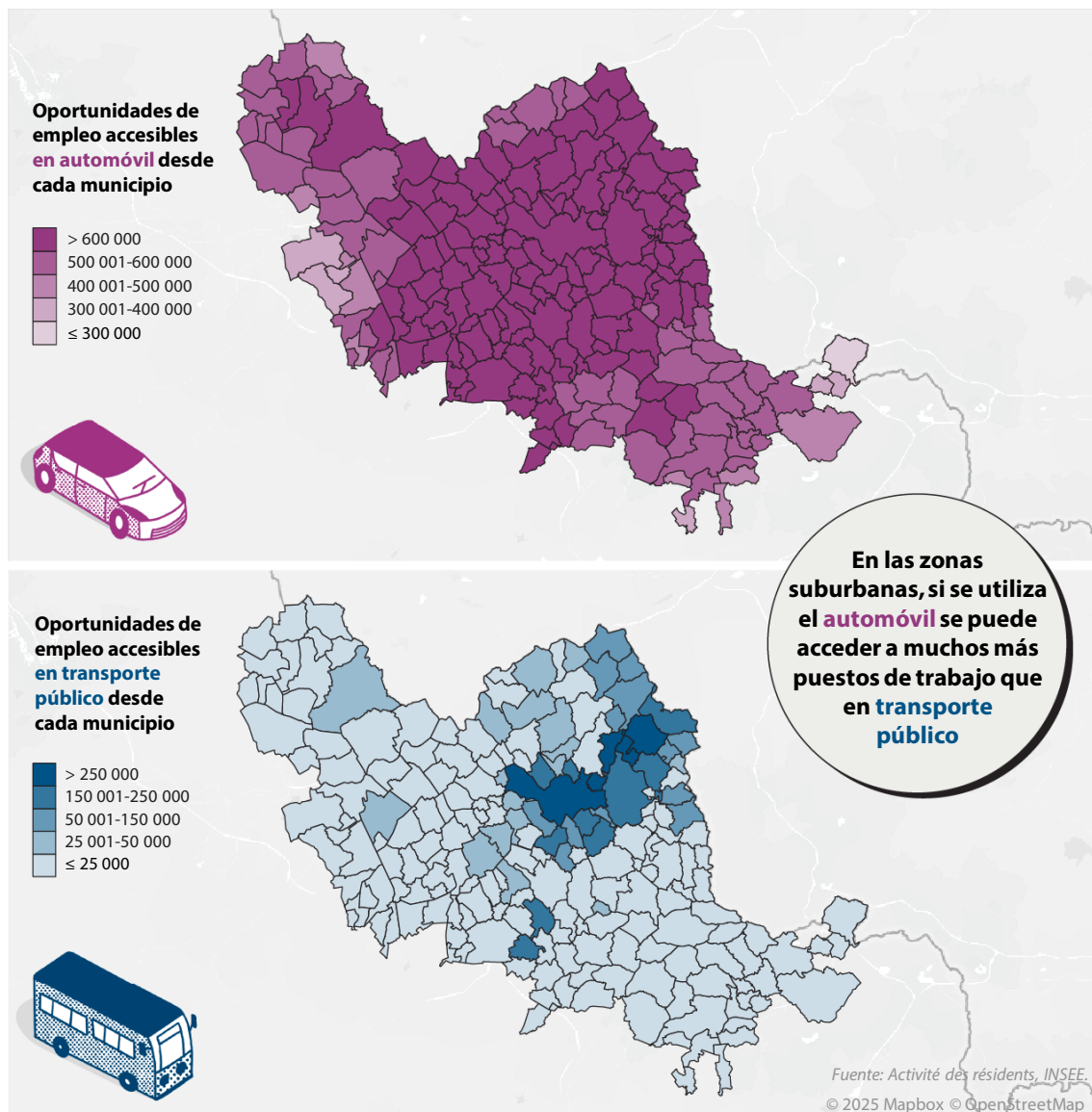
³³ The context of public transport in Europe, Grupo de Expertos sobre Movilidad Urbana, 2022.

³⁴ Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies, Comisión Europea, 2024.

³⁵ Datos del Centro Común de Investigación, parcialmente disponibles en [Transport Poverty Hub](#).

72 El ejemplo de Lille ilustra la importancia de la accesibilidad para los viajeros pendulares. Basándonos en los datos disponibles públicamente, comparamos la accesibilidad de los puestos de trabajo en transporte público y en automóvil y observamos que el número total de puestos de trabajo accesibles a una distancia de 45 minutos desde zonas suburbanas era mucho menor cuando el desplazamiento se realizaba en transporte público que cuando se realizaba en automóvil (*ilustración 4*).

Ilustración 4 | Zona urbana funcional de Lille – Accesibilidad de los puestos de trabajo en transporte público (a una distancia de 45 minutos)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del [INSEE](#).

- 73** Para poder ofrecer una conectividad suficiente al transporte público para las zonas y las personas, incluidas aquellas con discapacidad, se necesita una red de transporte público integral y bien integrada e intercambiadores multimodales. Asimismo, el transporte público bajo demanda puede ser una solución de transporte rentable para conectar zonas suburbanas en las que la densidad de población es insuficiente para justificar líneas regulares con horarios y paradas predeterminados. La movilidad compartida (por ejemplo, el uso compartido de coches o bicicletas), a menudo facilitada por empresas privadas, también puede ser una alternativa o colmar las lagunas existentes en la red de transporte público. Por último, la información sobre desplazamientos multimodales y un sistema integrado de expedición de billetes (un billete único que permite a los pasajeros acceder a múltiples servicios de transporte) también mejoran la accesibilidad.
- 74** Nuestro análisis de los seis PMUS auditados mostró que casi todos contenían medidas sobre las cuestiones mencionadas en el apartado anterior (*cuadro 3*).

Cuadro 3 | Medidas en los PMUS para mejorar la accesibilidad para todos los usuarios

Los PMUS contienen medidas sobre:	Número de PMUS (de un total de seis)
Transporte público (por ejemplo, mejor red, más infraestructura)	6
Intercambiadores multimodales	5
Accesibilidad para las personas con discapacidad y movilidad reducida	6
Sistema integrado de expedición de billetes	5 (el PMUS restante no tiene ninguna medida al respecto, debido a que ya existe un sistema integrado de expedición de billetes)
Transporte bajo demanda	4
Movilidad compartida	6 (todos, salvo uno, se limitan a los centros urbanos y no contienen muchos detalles)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 75** Todas las zonas urbanas incluidas en la muestra ya aplicaban tarifas integradas. Todas tenían su propia aplicación de viajes, aunque solo cuatro de ellas permitían a los pasajeros comprar billetes directamente. En algunos casos, se aplicó un sistema integrado de expedición de billetes a pesar de no estar incluido en los PMUS, ya que se derivaba de decisiones adoptadas en el ámbito nacional o regional.

- 76** El transporte bajo demanda puede considerarse un servicio de transporte público en el sentido del Reglamento sobre los servicios públicos de transporte de viajeros³⁶. Esto significa que, en determinadas condiciones, las autoridades públicas pueden compensar o conceder derechos exclusivos a los operadores de transporte público para prestar servicios de transporte público que sean de interés general pero que, de otro modo, no serían viables desde el punto de vista comercial. La legislación nacional de España, Francia, Hungría, Portugal y (desde julio de 2025) Chequia reconoce el transporte bajo demanda como un servicio de transporte público. En Polonia, el transporte bajo demanda aún no está cubierto por la legislación que regula el transporte público.
- 77** La movilidad compartida no se considera un servicio de transporte público en el sentido del Reglamento sobre los servicios públicos de transporte de viajeros. Por lo tanto, existe el riesgo de que la movilidad compartida no se facilite en zonas suburbanas por razones de viabilidad comercial. Solo el PMUS de Lille contenía actuaciones de movilidad compartida en zonas suburbanas.
- 78** Además de mejorar la accesibilidad, la aplicación de los PMUS debería contribuir a reducir las emisiones del transporte. Esto puede lograrse de diversas maneras, como por ejemplo: i) reduciendo el uso de vehículos, aumentando la proporción de modos de transporte sostenibles, y ii) utilizando vehículos que produzcan menos emisiones.
- 79** Nuestro análisis de los seis PMUS auditados reveló que todos ellos contienen objetivos o medidas para fomentar los modos de transporte sostenibles (*cuadro 4*).

³⁶ Reglamento (CE) n.º 1370/2007.

Cuadro 4 | Objetivos y medidas de los PMUS para fomentar los modos de transporte sostenibles

Los PMUS contienen:	Número de PMUS
Objetivos de reducción de las emisiones de GEI	5
Objetivos sobre la cuota modal (es decir, aumentar la proporción de modos de transporte distintos del automóvil)	5 No todos hacían referencia a modos específicos más allá de la reducción del uso del automóvil (<i>anexo V</i>)
Objetivos de descarbonización de la flota de transporte público	4
Medidas destinadas a descarbonizar las flotas de transporte público (por ejemplo, sustituir los vehículos de altas emisiones por otros de bajas emisiones)	5
Medidas destinadas a mejorar la movilidad activa (desplazamientos a pie y en bicicleta) (por ejemplo, nuevas infraestructuras)	6

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

80 Las zonas urbanas son fundamentales para lograr los objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y reducir el uso de automóviles para apoyar modos de transporte alternativos, ya que representan una parte considerable de las emisiones de GEI (apartado **03** del *anexo I*). Comparamos estos objetivos nacionales con los objetivos de los seis PMUS auditados (*anexo V*) y constatamos que:

- en dos casos, los objetivos no eran comparables (Budapest, Katowice);
- en tres casos, los objetivos no estaban armonizados o no lo estaban plenamente (Lisboa, Praga, Sevilla);
- en un caso, el PMUS tenía objetivos similares o más ambiciosos (Lille).

81 De hecho, no siempre existe un proceso para garantizar la armonización entre los objetivos nacionales y los establecidos en las ciudades. Además, los plazos para preparar las estrategias nacionales y los PMUS no concuerdan necesariamente.

- 82** Un informe de 2019 sobre el futuro del transporte por carretera³⁷ puso de relieve que las políticas que mejoran el transporte multimodal deberían complementarse con políticas que limiten el acceso de los automóviles y desincentiven el uso de vehículos privados. Estas políticas pueden abordar lo siguiente: i) la gestión del estacionamiento³⁸; ii) la prestación de incentivos financieros; iii) el uso del suelo y la ordenación del territorio, iv) la gestión de la movilidad³⁹ por parte de empresas, organizaciones e instituciones para su personal, y v) las normas de acceso de los vehículos.
- 83** Nuestro análisis de los seis PMUS auditados mostró que la mayoría contienen medidas de gestión del estacionamiento, pero la mitad o menos abordan los demás aspectos mencionados en el apartado anterior (véanse el [cuadro 5](#) y el [recuadro 1](#) para consultar ejemplos de buenas prácticas). En este contexto, señalamos que:
- un estudio de investigación sobre el cambio modal⁴⁰ publicado por el Parlamento Europeo en 2018 detectó que la planificación del uso del suelo que facilita el uso de vehículos de motor privados por encima de otros modos de transporte es uno de los principales obstáculos para lograr un cambio significativo hacia modos de transporte más sostenibles en las zonas urbanas;
 - la Comisión aún no ha publicado ninguna orientación específica sobre cómo deben vincularse los PMUS al uso del suelo y la ordenación del territorio.

³⁷ [The future of road transport](#), Comisión, Centro Común de Investigación, 2019.

³⁸ Guía temática: [Parking and SUMP. Using parking management to achieve SUMP objectives effectively and sustainably](#), Comisión, 2022 y recomendación [Increasing the positive impact of parking policies on the city](#), Grupo de Expertos sobre Movilidad Urbana, 2024.

³⁹ Guía temática: [Integrating mobility management for public and private organisations into SUMPs](#), 2023.

⁴⁰ [Modal shift in European transport: a way forward](#), Parlamento Europeo, 2018.

Cuadro 5 | Medidas de los PMUS destinadas a desincentivar el uso de vehículos privados

Los PMUS contienen medidas sobre:	Número de PMUS
Gestión del estacionamiento	5
Incentivos financieros	1
Uso del suelo y ordenación del territorio	3
Gestión de la movilidad por parte de los empleadores	3
Zonas de bajas emisiones o normas de acceso de los vehículos	3

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Recuadro 1

Ejemplos de buenas prácticas (Lille)

Incentivos financieros: La metrópolis de Lille dispone de un sistema destinado a reducir el uso de vehículos privados durante las horas punta de congestión mediante el pago a los conductores por cada viaje en automóvil que eviten en determinados corredores.

Relación entre el PMUS y la ordenación del territorio: La metrópolis de Lille ha elaborado un documento marco («Charte de l'espace public») para ofrecer directrices para la transformación de los espacios públicos en sus 95 municipios. Aprobado por primera vez en 2007 y actualizado en 2021, este documento marco contiene objetivos comunes y directrices operativas para garantizar un enfoque coherente y coordinado para el diseño de los espacios públicos.

Establece una serie de compromisos obligatorios que deben aplicar todos los proyectos y exige que las evaluaciones de los proyectos alcancen niveles mínimos de rendimiento en cuestiones como la movilidad sostenible y la calidad medioambiental.

Gestión de la movilidad por parte de los empleadores: La metrópolis de Lille, que se encargó de desarrollar el PMUS, cuenta con un organismo responsable de la gestión de la movilidad, que coordina las actuaciones de los empleadores en materia de movilidad. Entre otras cosas, promueve un régimen voluntario introducido en 2020 por la Ley francesa de orientación de la movilidad («Loi d'orientation des mobilités») en virtud del cual los empresarios subvencionan el uso de modos de transporte sostenibles por sus empleados. Esto se suma al requisito legal de 2009 que establece que los empleadores deben cubrir el 50 % del coste de los abonos de transporte público de sus empleados (por ejemplo, abonos mensuales o anuales).

- 84** Constatamos que, independientemente de los PMUS, todas las ciudades incluidas en la muestra, salvo Katowice, han introducido **normas de acceso de los vehículos** en algunas zonas, con distintos criterios para definir dichas zonas y las condiciones que se aplican. En tres casos, las restricciones no contribuyen a cambios duraderos en los hábitos de los viajeros pendulares ni a un cambio modal, ya que solo se aplican durante períodos de alta contaminación atmosférica (Sevilla) o afectan únicamente a autocares y camiones (Budapest, Praga).
- 85** En el caso de las zonas administrativas de las seis ciudades, también analizamos los **requisitos de estacionamiento** para nuevos desarrollos urbanísticos como elemento clave de la relación entre la ordenación del territorio y la movilidad sostenible. La investigación ha demostrado que la disponibilidad de plazas de aparcamiento fomenta la propiedad y el uso de vehículos, lo que afecta a la cuota modal⁴¹.

⁴¹ Christiansen *et al.*, [Parking facilities and the built environment: Impacts on travel behaviour](#), 2017; McAslan, D., Sprei, F., [Minimum parking requirements and car ownership: An analysis of Swedish municipalities](#), 2023.

86 Las administraciones locales se enfrentan al reto de equilibrar dos objetivos: exigir un estacionamiento mínimo para acomodar la propiedad del automóvil y restringir el estacionamiento para desincentivar el uso del automóvil a favor de modos de transporte sostenibles y mejorar el uso del espacio urbano y la calidad de vida en las ciudades. Esto se refleja en la normativa de las ciudades.

- En Lille y Lisboa, se permitía construir menos plazas de aparcamiento para edificios nuevos en zonas más cercanas a las estaciones de transporte público, lo que fomentó el cambio modal hacia el transporte público.
- Por otra parte, las normativas de planificación urbanística de todas las ciudades establecen requisitos de plazas de aparcamiento mínimas para los edificios residenciales nuevos, y cinco de ellas también para los edificios de oficinas. En Praga, por ejemplo, el número mínimo total exigido de plazas de aparcamiento para un edificio con una superficie bruta de 1 000 m² con 12 apartamentos oscila entre 5 en el centro de la ciudad y 28 en zonas suburbanas. Katowice es la única que aplica un número máximo para edificios residenciales de varias unidades, y Lille y Lisboa para oficinas. La normativa nacional húngara, que también afecta a Budapest, se modificó en 2025, con el aumento del número mínimo de plazas de aparcamiento exigidas en los edificios residenciales y de oficinas.
- La normativa de la mitad de las ciudades incluidas en la muestra (Katowice, Praga y Lille) permite más plazas de aparcamiento en zonas suburbanas que en el centro de la ciudad, lo cual constituye un apoyo a la propiedad de vehículos y la expansión de las áreas urbanas a las zonas de baja densidad circundantes. Esta expansión tiene consecuencias medioambientales, económicas y sociales, como un mayor uso del automóvil y un mayor tiempo de desplazamiento y, por consiguiente, mayores emisiones de gases de efecto invernadero⁴².

⁴² Urban sprawl in Europe, informe conjunto AEMA-FOEN, 2016.

La aplicación y el seguimiento de los PMUS auditados no están garantizados

- 87** Solo las autoridades nacionales checas y polacas evalúan si los PMUS se ajustan a las directrices nacionales o de la UE. Sin embargo, no evalúan la pertinencia de las medidas propuestas.
- 88** Además, ninguna de las autoridades nacionales o regionales supervisa la aplicación de estos planes. En consecuencia, los Estados miembros no están en condiciones de determinar si los PMUS lograrán los resultados previstos.
- 89** Los indicadores se utilizan para realizar un seguimiento de los resultados. Constatamos que todos los PMUS examinados, salvo uno (Sevilla), contenían indicadores de rendimiento (aunque en un caso solo en relación con la reducción de las emisiones). En cuanto al seguimiento por parte de las autoridades locales, constatamos lo siguiente:
- Solo las autoridades de las zonas urbanas de Budapest y Praga supervisaban el nivel de aplicación de las medidas individuales en enero de 2025. En ambos casos, la ejecución prevista de las medidas de los PMUS había sido difícil debido principalmente a las limitaciones de financiación.
 - Las autoridades de las zonas urbanas de Lisboa y Sevilla no estaban supervisando la aplicación del plan.
 - Los PMUS de Katowice y Lille no se aprobaron hasta hace poco (en 2023 y 2024, respectivamente) y aún no han sido objeto de seguimiento, aunque las autoridades de ambas ciudades han previsto mecanismos de seguimiento y evaluación.
- 90** Una financiación suficiente es un factor clave para la correcta ejecución de un PMUS. Constatamos que solo los PMUS de Budapest y Praga contenían estimaciones de los gastos necesarios para la aplicación de las medidas propuestas, así como una indicación de posibles fuentes de financiación. Si el importe de la financiación disponible no está claro, no hay garantías de que los planes puedan aplicarse realmente según lo previsto.
- 91** Otro factor que puede afectar a la ejecución de los PMUS es el reparto de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, tal como se establece en los marcos jurídicos nacionales. El PMUS de Praga contenía una medida para introducir un sistema de peaje a fin de reducir el tráfico de vehículos. Sin embargo, la medida no se aplicó, en parte debido a un apoyo político insuficiente y a que los municipios no tenían competencias para introducir peajes.

- 92** La movilidad urbana es un sistema dinámico en el que un componente repercute en el otro⁴³. No estábamos en condiciones de evaluar el impacto global de la aplicación del PMUS en la movilidad sostenible de los viajeros pendulares y la cuota modal en las zonas urbanas incluidas en la muestra, ya que cuando realizábamos nuestra auditoría no se disponía de datos pertinentes.
- 93** En todas las zonas urbanas incluidas en la muestra, las autoridades llevaron a cabo encuestas de movilidad para estimar las cuotas modales y evaluar la satisfacción de los pasajeros. Sin embargo, la relevancia de estas encuestas quedó afectada por problemas de calendario y cobertura (*anexo VI*). Aunque las metodologías y la información de las encuestas se ajustaban en gran medida a las recomendaciones de Eurostat⁴⁴, variaban entre ciudades y a lo largo del tiempo. Esto dificulta o imposibilita comparar los resultados de las encuestas o los cambios en la cuota modal a lo largo del tiempo.
- 94** En nuestro *Informe Especial 06/2020* sobre movilidad urbana sostenible constatamos que solo se podía acceder más rápidamente mediante transporte público que en automóvil a los destinos situados en pequeñas zonas centrales de algunas de las ciudades que visitamos. En esta auditoría, para evaluar la situación en las zonas suburbanas, seleccionamos, basándonos en los flujos de viajeros pendulares, un punto de origen en la zona de movilidad cotidiana de cada una de las zonas urbanas incluidas en la muestra y analizamos la zona a la que se podría llegar en 45 minutos en transporte público, automóvil o bicicleta. Constatamos que los automóviles podían llegar a muchas más zonas, incluso en horas punta con congestión, como se muestra en la *ilustración 5* con respecto a una zona suburbana de la zona urbana funcional de Katowice. Véanse también en el *anexo VII* ilustraciones relativas a las otras cinco zonas urbanas (*plataforma interactiva*).

⁴³ Apartado 461 del documento SWD(2020) 331.

⁴⁴ Eurostat guidelines on passenger mobility statistics, 2021.

Ilustración 5 | Área de atracción a la que se puede llegar en automóvil, transporte público y bicicleta en una zona suburbana de la zona urbana funcional de Katowice



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat ([base de datos de referencia GISCO](#), [plataforma interactiva de mapas isócronos](#)).

Los proyectos que auditamos contribuían a los objetivos de los PMUS, pero no todos tuvieron efectos significativos en la satisfacción de las necesidades de los viajeros pendulares

95 Evaluamos si:

- los procedimientos de selección de proyectos aplicados por las autoridades responsables de la gestión de fondos de la UE (incluida la selección y ejecución de proyectos) eran adecuados;
- los 21 proyectos que auditamos ([anexo II](#)) lograron los resultados esperados.

A pesar de algunas deficiencias en los procedimientos de selección, todos los proyectos auditados se ajustaban a los PMUS

- 96** Evaluamos si los procedimientos de selección de proyectos garantizaban que los proyectos que recibían fondos de la UE se ajustaban al PMUS de la zona urbana correspondiente y se basaban en una evaluación de las necesidades de movilidad. Esta evaluación contribuye a garantizar que los proyectos sean eficaces y rentables.
- 97** Constatamos que todos los proyectos auditados eran coherentes con el PMUS pertinente o con otra estrategia de movilidad pertinente, a pesar de que las autoridades de selección de proyectos no siempre evaluaban este criterio.
- Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte (3 proyectos): Para el período 2014-2020, la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA) responsable no comprobó que los proyectos fueran coherentes con los PMUS correspondientes, a pesar de que dicha armonización pasó a ser obligatoria en 2019. Sin embargo, este aspecto se verificó para el período 2021-2027(apartado [36](#)).
 - Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2 proyectos): En un Estado miembro (Portugal), no pudimos rastrear cómo seleccionaron el proyecto las autoridades nacionales pertinentes. En otro Estado miembro (España), las autoridades nacionales pertinentes no comprobaron la conformidad de los proyectos de la convocatoria de propuestas auditada con un PMUS aprobado, a pesar de que dicha armonización era un requisito de la convocatoria.
- 98** En cuanto a los 16 proyectos auditados financiados en el marco de la política de cohesión, también constatamos que las autoridades de gestión seleccionaron todos salvo uno a través de convocatorias de propuestas no competitivas (la mayoría a través de la admisión continua de solicitudes de proyectos). En Hungría, solo los proyectos decididos en el ámbito gubernamental a través de un decreto podían presentarse en respuesta a una convocatoria. Los procedimientos de selección no competitivos no garantizan necesariamente que se seleccionen los proyectos que más contribuyan a los objetivos de movilidad urbana sostenible de la UE o que ofrezcan la mejor relación calidad-precio (apartado [02](#)). Sin embargo, reconocemos que pueden resultar menos gravosos que los procedentes de convocatorias competitivas (que implican la presentación de solicitudes dentro de un plazo, su evaluación y su clasificación).

99 Por lo que se refiere a las propuestas de proyectos que tienen en cuenta las necesidades de movilidad (determinados aspectos como la demanda futura, la viabilidad y el coste frente a los beneficios), constatamos lo siguiente.

- La mayoría de los proyectos (13 de 21, es decir, el 62 %) estaban respaldados por una evaluación de las necesidades.
- 6 proyectos carecían de dicha evaluación y, en uno de ellos, la evaluación fue solo parcial (análisis de las opciones para satisfacer las necesidades identificadas). Por ejemplo, esto dio lugar a un nuevo aparcamiento disuasorio construido en el marco de un proyecto en Francia con una tasa de ocupación inferior al 15 % más de tres años después de su apertura, lo que plantea dudas sobre la necesidad y el tamaño de la instalación.
- En un proyecto (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Portugal), el beneficiario elaboró un análisis de la demanda y un estudio de viabilidad solo después de que el proyecto se incluyera en el plan de recuperación y resiliencia del país. Observamos que las autoridades nacionales competentes retiraron el proyecto del plan en mayo de 2025, ya que sufrió retrasos por diversas razones, lo que hizo imposible completar el proyecto al final del período de ejecución del plan.

Casi todos los proyectos auditados lograron las realizaciones previstas, pero muchos menos tuvieron efectos significativos en la satisfacción de las necesidades de los viajeros pendulares

100 Los datos de seguimiento son necesarios para medir los logros de las intervenciones de la UE. Los indicadores son herramientas utilizadas para medir las realizaciones (por ejemplo, la longitud de una nueva línea de tranvía en kilómetros) y los resultados (por ejemplo, la reducción del tiempo de viaje).

101 En los proyectos auditados hallamos diferencias en la selección y definición de los indicadores vinculados a la fuente de financiación de la UE utilizada y a los correspondientes actos jurídicos ([cuadro 6](#)).

Cuadro 6 | Indicadores de realizaciones y resultados

Fondos de la UE	Indicadores de realizaciones definidos	Indicadores de resultados definidos	Comentarios
Fondos de la política de cohesión	Sí 15 de 16 proyectos	Sí 13 de 16 proyectos	La base jurídica de la UE ⁴⁵ definía indicadores comunes de realizaciones y de resultados, algunos de los cuales pueden aplicarse a proyectos de movilidad urbana sostenible. También exigía a las autoridades responsables de la ejecución del programa que definieran más indicadores de realización y de resultados.
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	No en los proyectos Sin embargo, ambos proyectos auditados contribuyeron a los objetivos establecidos en los planes nacionales de recuperación y resiliencia correspondientes (por ejemplo, objetivos en materia de presupuesto gastado o proyectos finalizados que promueven la movilidad sostenible).	No	La base jurídica no exigía la definición de indicadores de resultados.
Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte	No Sin embargo, los acuerdos de subvención especificaban resultados y metas.	No	Ni la base jurídica ni las convocatorias de proyectos exigían la definición de indicadores.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁴⁵ Para el período 2014-2020: [Reglamento \(UE\) n.º 1301/2013](#), anexo I, y [Reglamento \(UE\) n.º 1300/2013](#), anexo I; para el período 2021-2027: [Reglamento \(UE\) 2021/1058](#), anexo I.

102 En los proyectos con indicadores de resultados, estos se referían al aumento del número de pasajeros o usuarios, al ahorro de tiempo de desplazamiento y a la reducción de las emisiones. En los proyectos de transporte financiados en el marco de los programas de la política de cohesión, los indicadores de resultados que miden la reducción de las emisiones de GEI fueron opcionales en el período 2014-2020, mientras que en el período 2021-2027 deben utilizarse para intervenciones cuyos objetivos prevén la reducción de las emisiones de GEI⁴⁶. Las metodologías utilizadas para calcular la reducción estimada de las emisiones se dejaron a la discreción de las autoridades pertinentes, ya que no existe ninguna metodología para toda la UE. Por consiguiente, variaban en los diferentes proyectos auditados, y en 4 de los 7 casos no se basaban en hipótesis justificadas. En el **recuadro 2** figuran ejemplos de métodos de cálculo.

Recuadro 2

Reducción de emisiones de GEI – Métodos de cálculo

Los siguientes ejemplos ilustran la diferente calidad de los cálculos de reducción de las emisiones de GEI.

- 1) Metodología sólida: Las reducciones de emisiones de GEI se estimaron utilizando datos de viajeros pendulares, el consumo medio de combustible de los vehículos y los kilómetros de viaje evitados gracias al proyecto.
- 2) Metodologías inadecuadas: i) se utilizó una tasa uniforme de reducción de CO₂ por euro gastado, independientemente de las características específicas o del potencial real de reducción de emisiones de los distintos proyectos; ii) se partió de la hipótesis de que todos los usuarios potenciales de vías ciclistas provendrían del transporte individual en automóvil, y iii) en un PMUS, se fijaron objetivos de reducción de emisiones para cada municipio. A continuación, se dividió cada objetivo municipal por la longitud de las vías ciclistas que estaba previsto construir en dicho municipio. Este enfoque no tuvo en cuenta el uso real o potencial de las vías, sino que la mera construcción de las mismas era suficiente para alcanzar los objetivos.

103 Constatamos que, solo 2 de los 16 proyectos auditados que se habían completado en el momento de nuestra auditoría no **lograron íntegramente las realizaciones previstas** (expresadas en forma de indicadores o de otro modo) (**recuadro 3** y **recuadro 5**).

⁴⁶ SWD(2025) 61 final, indicador 29, p. 74.

Recuadro 3

Proyecto de intercambiador multimodal que no logra las realizaciones previstas

El proyecto en Hungría tenía por objeto crear un nuevo intercambiador multimodal, incluida una carretera de circunvalación urbana.

Debido al considerable aumento de los costes, se aplazaron indefinidamente importantes elementos de movilidad sostenible del proyecto (modernización de la estación ferroviaria, mejora del acceso a andenes y vías), así como la construcción de un paso subterráneo para unir los dos lados de la estación ferroviaria (y de la ciudad). Si bien se realizaron algunos elementos de movilidad sostenible previstos (zonas de aparcamiento disuasorio para vehículos y bicicletas, paradas de autobús reconstruidas, conexión de vías peatonales y ciclistas), la mayor parte de la financiación se destinó a la construcción de carreteras y a la reubicación de la zona de carga ferroviaria.



Nota: Carretera que debía continuar con un paso subterráneo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

104 Los 12 proyectos con datos disponibles influyeron de alguna manera en la satisfacción de las necesidades de los viajeros pendulares y en la mejora de la movilidad sostenible, aunque en distintos grados en cada caso. 6 proyectos generaron efectos positivos significativos [por ejemplo, un aumento de las operaciones de líneas de autobús o la consecución del número objetivo de usuarios y pasajeros [*recuadro 4*]], mientras que en los otros seis, los efectos fueron más modestos. No pudimos evaluar 9 proyectos debido a la falta de indicadores y datos de seguimiento (apartado *101*) o porque los proyectos seguían en curso.

Recuadro 4

Intercambiador multimodal con efectos positivos significativos



Diseño de arquitectura: Grzegorz Raczek/Diseñador general: Mostostal Zabrze Biprohut S.A. ©Reservados todos los derechos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El proyecto consistía en la construcción de un intercambiador multimodal en Polonia para agrupar cuatro modos de transporte, a saber, autobús, tren, automóvil (con zonas de aparcamiento disuasorio) y bicicleta. Fue utilizado por casi 850 000 pasajeros en su primer año de funcionamiento (2023). La estación ferroviaria se encuentra a 150 metros del intercambiador, conectada a través de un túnel. Antes del proyecto, las paradas de autobús locales y regionales estaban repartidas por distintos lugares a distancias de hasta 650 metros de la estación ferroviaria.

La construcción del intercambiador hizo que el transporte en autobús fuera más accesible y cómodo para las personas que viven en la región. El número de operadores de autobuses que explotan conexiones regionales e internacionales se incrementó de 22, antes del proyecto, a 32 en 2023. Los tiempos de enlace de los pasajeros también disminuyeron sustancialmente.

105 Los factores relacionados con i) la planificación, el diseño y la selección de proyectos, y ii) la ejecución explican por qué seis proyectos tuvieron menor impacto (*recuadro 5*).

Recuadro 5

Factores que explican el escaso impacto de algunos proyectos

Planificación, diseño y selección de proyectos (3 proyectos)

- La falta de un análisis de las necesidades condujo a que un aparcamiento disuasorio se infrautilizara y a que otro careciera de acceso directo al metro, lo que exigía un traslado en autobús. Los conductores pueden aparcar en este último aparcamiento aunque no continúen su desplazamiento en transporte público.
- Una vía ciclista no está bien adaptada a la movilidad cotidiana (véase la imagen siguiente): Se trata de una vía paisajística con meandros y vueltas (incluida una rotonda con fines recreativos), está construida con tableros de madera y no separa a los peatones de los ciclistas, por lo que no cumple los estándares de seguridad ni se ajusta a la movilidad cotidiana.

Ejecución: realizaciones no logradas (2 proyectos)

- No se ejecutaron importantes componentes de movilidad sostenible de un proyecto (**recuadro 3**).
- Se completó un sistema de información sobre viajes y billetes con un retraso considerable de 4,5 años. Sigue sin incluir datos en tiempo real según lo previsto inicialmente y requiere un dispositivo adicional para comprar billetes (en 2023 solo se compraron por término medio 7 billetes diarios y 12 en 2024).

Ejecución – Coordinación entre administraciones vecinas (proyecto 1)

- Una vía ciclista, que tenía por objeto unir una zona suburbana con la ciudad y formaba parte del plan regional de redes ciclistas, sigue sin estar conectada con la ciudad y la red ciclista regional debido a la falta de acuerdo entre las autoridades regionales y municipales desde 2018 (véase la siguiente imagen). La vía, a pesar de su reciente construcción, muestra ya signos de degradación y carece de características esenciales como la iluminación y la sombra.



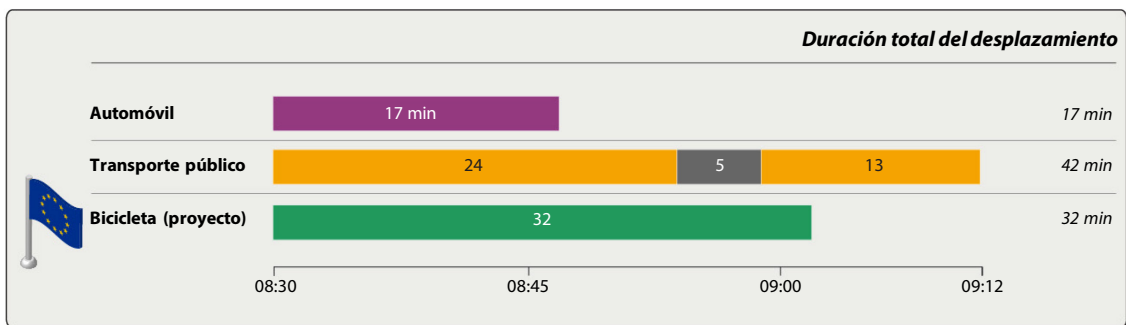
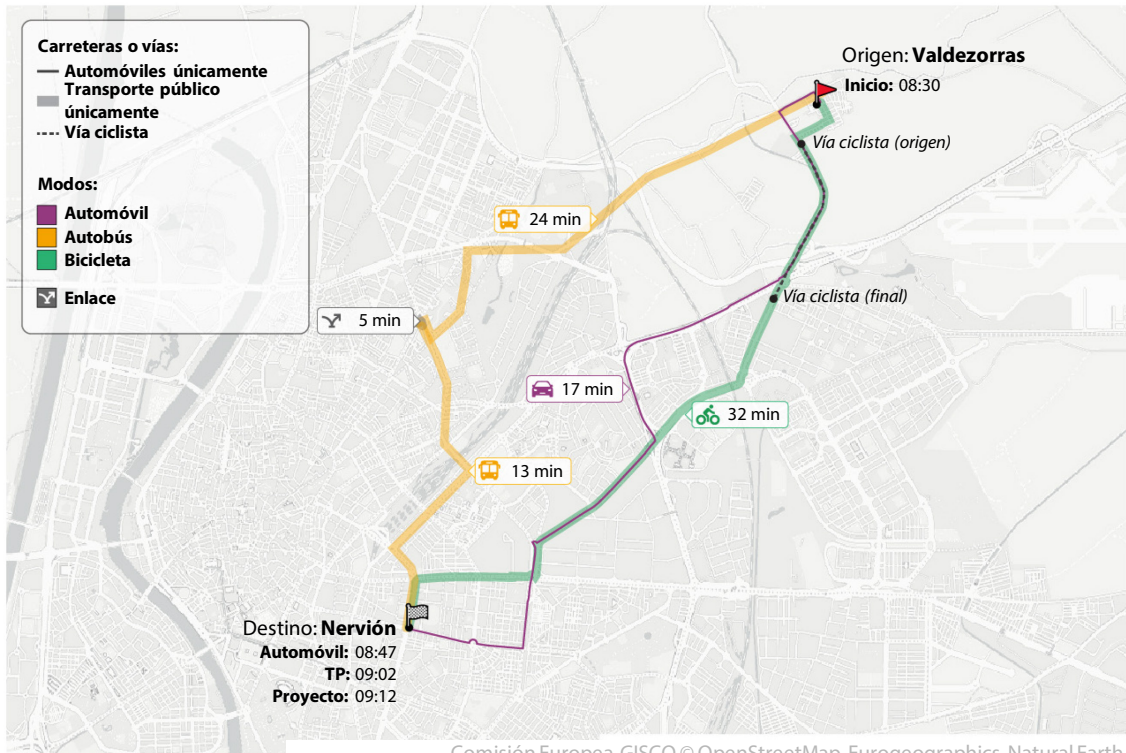
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 106** También analizamos los posibles efectos sobre el tiempo de desplazamiento de un proyecto en cada una de las seis zonas urbanas auditadas (*anexo VIII*). A tal fin, comparamos los escenarios de viaje en automóvil y en transporte público, utilizando y sin utilizar la infraestructura del proyecto, para un hipotético viajero pendular de una zona suburbana que podría beneficiarse del proyecto. Seleccionamos el punto de destino en una zona con una elevada concentración de puestos de trabajo en la ciudad.
- 107** De este modo, evaluamos si el proyecto mejoraba la competitividad del transporte público en comparación con el uso del automóvil. El análisis presenta las siguientes limitaciones:
- Los resultados representan una instantánea de principios de 2025. Es probable que los tiempos de desplazamiento evolucionen a medida que se aplican los PMUS.
 - Otros escenarios podrían haber generado resultados diferentes.
 - Aunque la competitividad del transporte individual en automóvil está muy influida por la disponibilidad de plazas de aparcamiento en los destinos de movilidad cotidiana y por las normas de acceso, las hipótesis que utilizan el transporte individual en automóvil no tienen en cuenta el tiempo necesario para el estacionamiento, pues puede variar considerablemente de un caso a otro (apartados *82* a *84*).
- 108** Observamos que, en dos casos, el transporte público era más competitivo, en términos de tiempo, que el transporte en automóvil, mientras que en otros cuatro casos sucedía lo contrario.
- Budapest y Praga: el tiempo de desplazamiento en transporte público era competitivo con respecto a los viajes en automóvil en horas punta.
 - Katowice, Lille, Lisboa y Sevilla: el transporte público no era competitivo con respecto a los viajes en automóvil. Sin embargo, en Sevilla, la bicicleta representaba una mejor alternativa al uso del automóvil que el transporte público (*ilustración 6*). Calculamos el tiempo de desplazamiento en bicicleta basándonos en una velocidad constante, pero, debido a que la vía ciclista finaliza en los límites de la ciudad (*recuadro 5*), los ciclistas deben continuar su viaje por carretera, lo que hace que sus desplazamientos pendulares sean más lentos y menos seguros.

Ilustración 6 | Comparación del tiempo de desplazamiento en Sevilla por medios de transporte

Ejemplo de desplazamiento en Sevilla


Nota: En Sevilla calculamos el tiempo de desplazamiento desde un punto situado en la zona suburbana donde comienza el proyecto del vía ciclista de Valdezorras, hasta una zona de trabajo en la ciudad. Comparamos el tiempo necesario en automóvil, transporte público (autobús) y bicicleta, utilizando la vía ciclista cofinanciada por la UE. Como la vía ciclista termina en los límites de la ciudad, calculamos el tiempo en bicicleta en la ciudad utilizando la carretera.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de rutas).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 10 de diciembre de 2025.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Acerca de la auditoría

La movilidad urbana y el marco estratégico de la UE

- 01** En 2020, en la UE, tres de cada cuatro habitantes vivían en zonas urbanas y se espera que esta cifra aumente hasta el 85 % de aquí a 2050. Las zonas urbanas se caracterizan a menudo por las altas concentraciones de actividad económica y empleo, lo que da lugar a un flujo diario considerable de viajeros pendulares. Se entiende por movilidad urbana la circulación de personas y mercancías dentro de las zonas urbanas, y es un componente importante de la vida en la ciudad.
- 02** Según la OCDE, las zonas de movilidad cotidiana han experimentado un crecimiento demográfico más rápido que las propias ciudades, lo que sugiere una tendencia común de «suburbanización». Los mayores aumentos de población se han observado en las zonas de movilidad cotidiana que rodean a las grandes áreas metropolitanas¹.
- 03** Las poblaciones que viven en zonas suburbanas suelen depender del vehículo privado, lo que provoca congestión y contaminación. Se calcula que la congestión urbana cuesta alrededor de 180 000 millones de euros al año², y el transporte urbano representa alrededor de una cuarta parte de las emisiones totales de CO₂ de la UE procedentes del transporte³, lo que a su vez representa una cuarta parte de las emisiones totales de la UE⁴. Según la Legislación europea sobre el clima⁵, las zonas urbanas contribuyen de manera importante a los objetivos vinculantes del Pacto Verde Europeo de reducir las emisiones en un 55 % de aquí a 2030 y lograr la neutralidad climática de la Unión de aquí a 2050.

¹ [Redefining urban areas in OECD countries](#), OCDE, 2012.

² [Handbook on the external costs of transport](#), Comisión, 2019.

³ [EU urban mobility state of play](#), Comisión, [SWD\(2021\) 470](#).

⁴ [EEA greenhouse gases — data viewer](#).

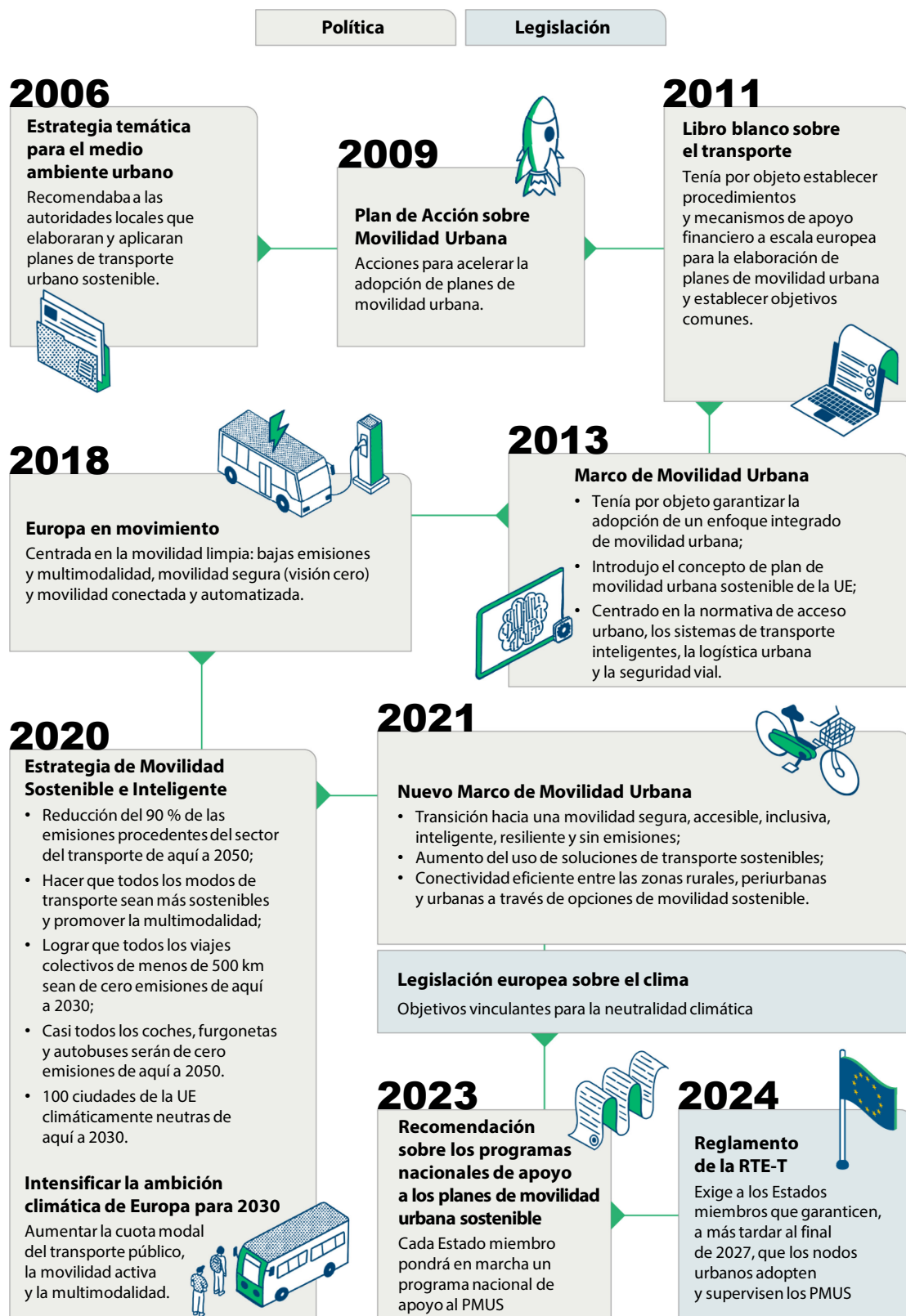
⁵ [Reglamento \(UE\) 2021/1119](#).

04 Es fundamental contar con una estrategia global sobre cómo organizar la movilidad en una zona urbana para configurar el desarrollo urbano de muchas maneras, por ejemplo, mejorando el acceso al empleo, los bienes y los servicios y reduciendo los niveles de contaminación. En 2006, la Comisión recomendó encarecidamente a las autoridades locales que desarrollaran y pusieran en práctica planes de transporte urbano sostenible⁶. Desde entonces, la Comisión ha publicado varios documentos políticos no vinculantes («Comunicaciones») y algunos actos jurídicos que presentan visiones y objetivos para la movilidad urbana sostenible (*ilustración 1*). El Consejo definió por primera vez el transporte sostenible como un objetivo en 2001⁷.

⁶ COM(2005) 718.

⁷ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo, 2001.

Ilustración 1 | Evolución del marco jurídico y político de la UE en materia de movilidad urbana



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

Funciones y competencias

- 05** El transporte y la movilidad urbana son ámbitos de competencia compartida entre la Comisión y los Estados miembros. En la *ilustración 2* se presentan las funciones y responsabilidades.

Ilustración 2 | Funciones y responsabilidades



Comisión

La Dirección General de Movilidad y Transportes es la principal responsable del diseño y la aplicación de la política de transportes de la UE. Esto incluye el diseño de la red RTE-T, que incluye la infraestructura de transporte en los nodos urbanos.

Las fuentes de financiación de la UE son gestionadas por diferentes direcciones generales con arreglo a distintos modos de gestión: la DG Movilidad y Transportes y la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA) gestionan el Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte (gestión directa); la DG Política Regional y Urbana es responsable de la política de cohesión (gestión compartida); la DG Asuntos Económicos y Financieros y el Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia (grupo de trabajo de la Secretaría General) son responsables de la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (gestión directa).

En 2022, la Comisión creó el **Grupo de Expertos sobre Movilidad Urbana**, compuesto por representantes de todos los Estados miembros, ciudades seleccionadas y organizaciones temáticas pertinentes. Asiste a la Comisión en la elaboración y aplicación de legislación y políticas en el ámbito de la movilidad urbana sostenible.



Estados miembros (autoridades locales, regionales o nacionales)

Las autoridades locales, regionales o nacionales abordan la conectividad con los nodos urbanos y dentro de ellos, así como las cuestiones de movilidad urbana (también mediante la aplicación de estrategias, como los planes de movilidad urbana).

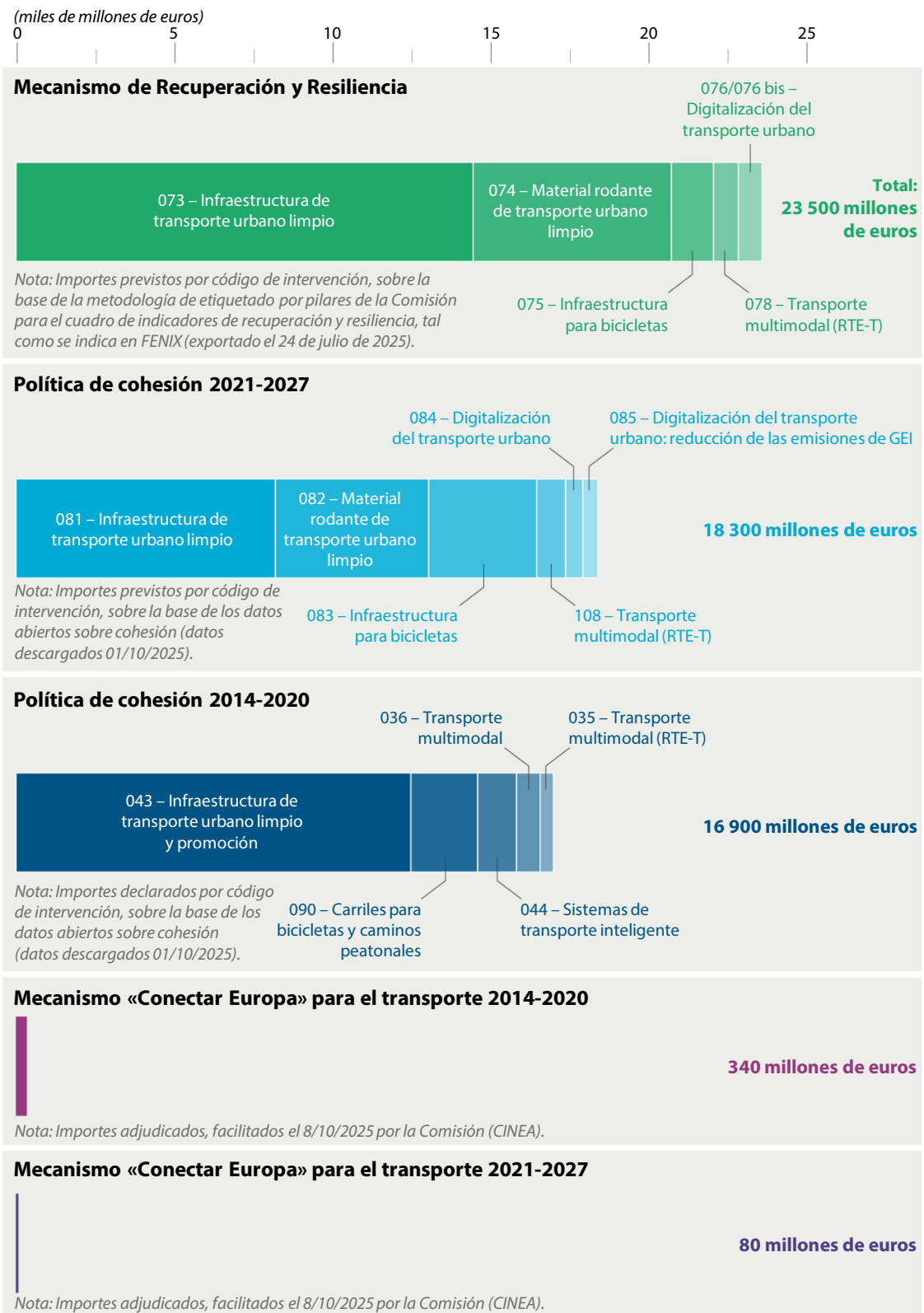
Las autoridades locales, regionales o nacionales ejecutan fondos de la UE (como los de la política de cohesión). También se encargan de seleccionar los proyectos que se (co)financiarán con fondos de la Unión en el caso de los fondos de la política de cohesión y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Información financiera clave

- 06** Las principales fuentes de financiación de la UE para invertir en transporte urbano y movilidad son los fondos de la política de cohesión, el Mecanismo «Conectar Europa» y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (*ilustración 3*).

Ilustración 3 | Programas de financiación de la UE — Inversiones en movilidad urbana



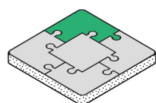
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

Alcance y enfoque de la auditoría

- 07** El presente informe evalúa las medidas adoptadas por la Comisión y las autoridades pertinentes de los Estados miembros para apoyar el transporte sostenible de los viajeros pendulares en grandes áreas metropolitanas. Para ello, evaluamos hasta qué punto:
- las medidas legislativas, políticas y de apoyo de la Comisión eran adecuadas para ofrecer un transporte eficaz para la movilidad cotidiana;
 - el diseño, la aplicación y el seguimiento de los PMUS por parte de las autoridades pertinentes en los seis Estados miembros auditados eran adecuados para su finalidad;
 - la selección, la ejecución y los resultados de 21 proyectos auditados financiados por la UE eran eficaces para abordar la movilidad sostenible de los viajeros pendulares.
- 08** Nuestra auditoría abarcó el período comprendido entre 2004 y 2024 con respecto al desarrollo de políticas y entre 2014 y 2025 con respecto a las fuentes de financiación de la UE de apoyo a proyectos de movilidad urbana. Analizamos pruebas procedentes de diversas fuentes, descritas en la [ilustración 4](#). Nuestra [metodología de auditoría](#) cumple con las normas internacionales de auditoría emitidas por la [Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores \(INTOSAI\)](#).

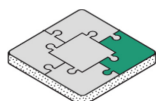
Ilustración 4 | Fuentes de las pruebas

Documentos



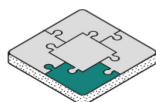
Legislación, documentos políticos, informes, orientaciones y directrices, nacionales, regionales y locales, e informes y estudios publicados por organismos de investigación, asociaciones y académicos.

Datos



Datos procedentes de diferentes fuentes, principalmente de la Comisión, Eurostat, la Plataforma de datos abiertos sobre cohesión y las autoridades nacionales, regionales y locales. En colaboración con Eurostat, hemos utilizado sistemas de información geográfica para el análisis espacial y la visualización de la movilidad suburbana de las zonas urbanas incluidas en la muestra, como los flujos de viajeros pendulares ([anexo IV](#)), la accesibilidad ([anexo VII](#)) y el impacto potencial de los proyectos seleccionados en el tiempo de viaje de los viajeros pendulares ([anexo VIII](#)).

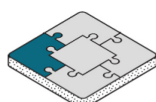
Visitas de auditoría a seis zonas urbanas en seis Estados miembros



En los Estados miembros, nos centramos en las zonas urbanas de Budapest (Hungría), Katowice (Polonia), Lille (Francia), Lisboa (Portugal), Praga (Chequia) y Sevilla (España). Analizamos los planes nacionales, regionales y locales de transporte y movilidad, los documentos legislativos y políticos, el apoyo financiero, etc.

Seleccionamos de manera discrecional estas zonas urbanas incluidas en la muestra sobre la base de criterios como su población total y proporción de la población que vive en zonas suburbanas, la materialidad de los fondos de la UE asignados para la movilidad sostenible y la cuota modal (como el porcentaje de viajes al trabajo realizados en automóvil), y abarcamos tanto a las que obtienen buenos resultados como a las que no obtienen tan buenos resultados.

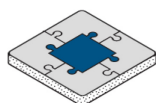
21 proyectos



Examinamos una muestra de 21 proyectos: 16 financiados por los fondos de la política de cohesión, 2 por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y 3 por el Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte ([anexo II](#)). Analizamos la documentación subyacente, centrándonos en la asignación de fondos de la UE y en el diseño, el proceso de selección, la ejecución y los resultados de los proyectos.

Seleccionamos de manera discrecional proyectos cofinanciados en el marco de los fondos de la política de cohesión, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte. 19 proyectos estaban situados en las 6 zonas urbanas incluidas en la muestra; otros 2 proyectos (financiados por el Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte) estaban situados en Ámsterdam y París. Seleccionamos proyectos pertinentes para la movilidad de los viajeros pendulares y que abarcaban diferentes tipos de inversión (por ejemplo, proyectos sobre infraestructuras de transporte y sistemas de transporte inteligentes).

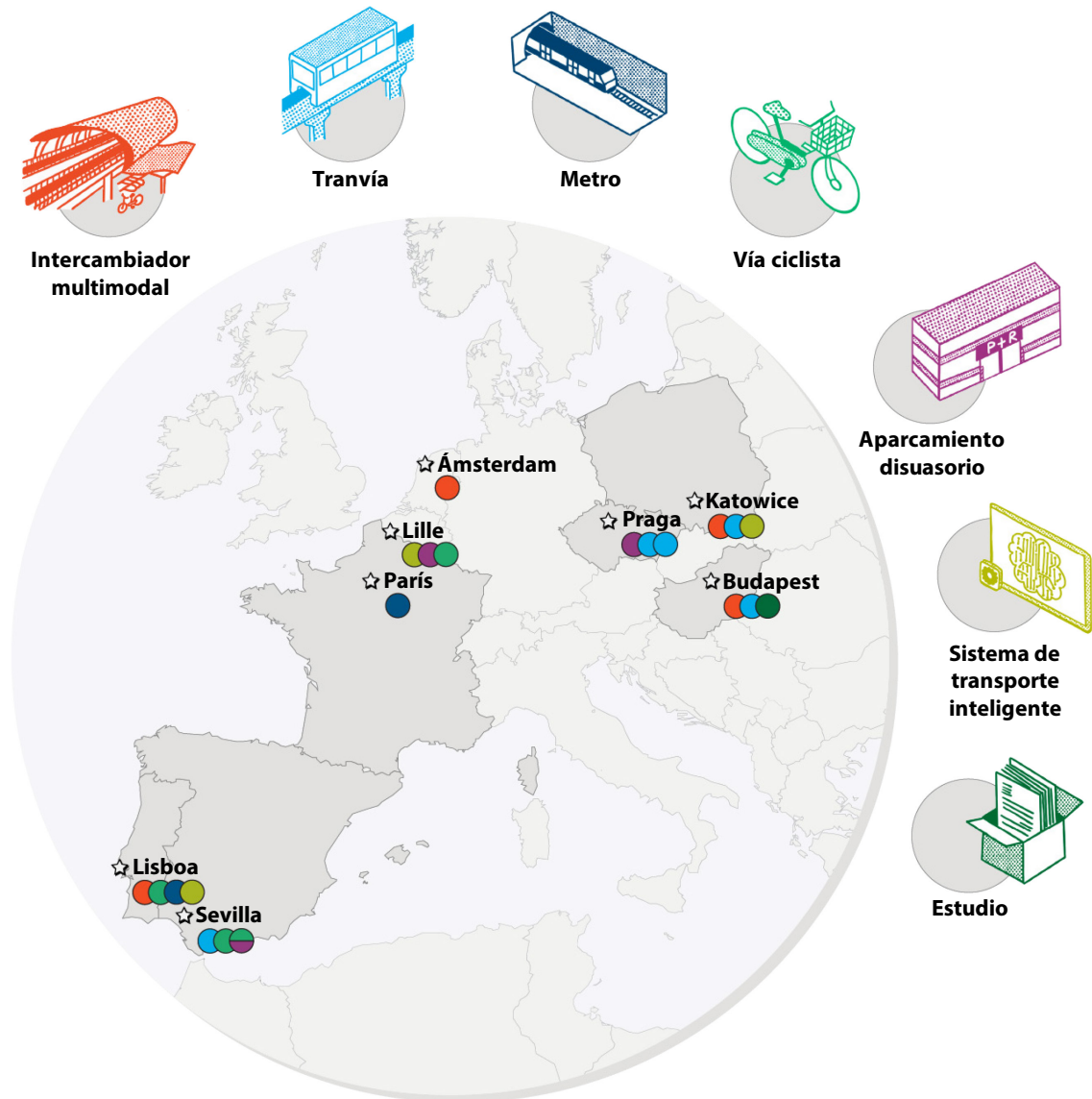
Entrevistas



Mantuvimos entrevistas con el personal de las direcciones generales de la Comisión, las autoridades nacionales, las autoridades regionales, las autoridades locales, los beneficiarios de la financiación de la UE y las partes interesadas que operan en el ámbito local o de la UE.

09 La **ilustración 5** muestra la ubicación de los proyectos que auditamos y el tipo de inversión.

Ilustración 5 | Localización y tipo de proyectos auditados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo II – Lista de proyectos auditados

Nodo urbano	Fuente de financiación	Nombre del proyecto	Costes subvencionables totales previstos (euros)	Financiación de la UE prevista (euros)
Ámsterdam	Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte 2021-2027	Intercambiador de Movilidad Inteligente de Ámsterdam	29 117 889	8 735 366
Budapest	Política de cohesión para el período 2014-2020	Ampliación de la línea 1 de tranvía hasta la plaza Etele	26 014 139	20 425 075
Budapest	Política de cohesión para el período 2014-2020	Desarrollo de conexiones intermodales de enlace de la estación ferroviaria de Bicske y desarrollo de aparcamientos disuasorios	34 433 914	29 268 827
Budapest	Política de cohesión para el período 2021-2027	Conexión de las líneas H5-H6/H7 (estudio)	18 918 000	16 080 300
Katowice	Política de cohesión para el período 2014-2020	Entrada oeste de la metrópolis de Silesia – centro de enlace en Gliwice	46 241 813	31 137 890
Katowice	Política de cohesión para el período 2014-2020	Sistema dinámico de información a los viajeros II	8 475 284	6 356 463
Katowice	Política de cohesión para el período 2014-2020	Proyecto integrado para la modernización y el desarrollo de infraestructuras de tranvía en la metrópolis de Śląsko-Zagłębiowska junto con la adquisición de material rodante para tranvía – Fase I	143 357 046	90 421 210

Nodo urbano	Fuente de financiación	Nombre del proyecto	Costes subvencionables totales previstos (euros)	Financiación de la UE prevista (euros)
Lille	Política de cohesión para el período 2014-2020	Aparcamiento disuasorio de Tourcoing	3 470 672	1 735 336
Lille	Política de cohesión para el período 2014-2020	Sistema unificado de información sobre viajes y billetes de Nord-Pas de Calais — SMIRT Central	8 740 261	4 370 130
Lille	Política de cohesión para el período 2021-2027	Aménagement cyclable Boulevard Carnot	2 014 395	1 007 197
Lisboa	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ¹	Metro ligero Odivelas-Loures	250 000 000	S.O. — préstamo
Lisboa	Política de cohesión para el período 2014-2020	Parque Intermodal da Venda do Pinheiro	497 442	248 721
Lisboa	Política de cohesión para el período 2014-2020	Loures Ciclável-Eixo Ribeirinho de Ligação Vila Franca de Xira/Loures/Lisboa	2 785 128	1 392 564
Lisboa	Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte 2014-2020	MOBIL.T	20 979 190	4 195 838
París	Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte 2014-2020	Línea para el aeropuerto y zona de investigación – LARA	319 485 000	63 897 000
Praga	Política de cohesión para el período 2014-2020	Ampliación de la línea de tranvía Divoká Šárka–Sídliště Na Dědině	31 933 928	27 143 839

Nodo urbano	Fuente de financiación	Nombre del proyecto	Costes subvencionables totales previstos (euros)	Financiación de la UE prevista (euros)
Praga	Política de cohesión para el período 2014-2020	Construcción de aparcamiento disuasorio de Černý Most	13 280 353	6 640 177
Praga	Política de cohesión para el período 2021-2027	Ampliación de la línea de tranvía Sídliště Barrandov–Holyně–Slivenec, 2.ª fase (segmento Holyně-Slivenec)	9 861 155	8 381 982
Sevilla	Política de cohesión para el período 2014-2020	1.ª fase de ampliación del tranvía	24 510 000	19 608 000
Sevilla	Política de cohesión para el período 2014-2020	Vía ciclista de conexión entre Valdezorras-Aeropuerto viejo-Alcosa	1 481 005	1 184 804
Sevilla	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	Agrupación de Sevilla	21 952 628	18 142 667

¹ Inversión TC-C15-i03: El enlace de metro ligero Odivelas-Loures se eliminó del plan de recuperación y resiliencia de Portugal como parte de la [modificación](#) aprobada por el Consejo el 13 de mayo de 2025.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo III – Ejemplos de iniciativas de apoyo de la Comisión

Iniciativa	Ámbito de aplicación	Actividades	Creación	Fuente de financiación de la UE (período 2021-2027)
Observatorio de la Movilidad Urbana de la UE (ELTIS)	Movilidad urbana sostenible	Desarrollo de capacidades (repositorio de orientaciones, observatorio)	1998	Mecanismo «Conectar Europa»
Semana Europea de la Movilidad	Movilidad urbana sostenible	Campaña de sensibilización	2002	Presupuesto propio de la DG Movilidad y Transportes
CIVITAS	Movilidad urbana sostenible	Desarrollo de capacidades, intercambio de prácticas, investigación, innovación y coordinación; centrado en las ciudades y profesionales de la movilidad urbana Conferencia del Foro CIVITAS, que se alterna anualmente con las Jornadas de Movilidad Urbana	2002	Horizonte Europa
Jornadas de Movilidad Urbana	Movilidad urbana sostenible	Conferencia sobre políticas de movilidad urbana, que se alterna anualmente con el Foro CIVITAS	2020, precedida de la Conferencia Europea sobre Planes de Movilidad Urbana Sostenible (2014-2019)	Mecanismo «Conectar Europa»
EIT Movilidad Urbana	Movilidad urbana sostenible	Desarrollo de capacidades, intercambio de prácticas, investigación e innovación; con especial atención a las empresas emergentes, las empresas, las universidades, los institutos de investigación y el sector público	2019	Horizonte Europa (financiación de la UE del 80 %)
URBACT	Desarrollo urbano sostenible, con el transporte sostenible como uno de sus objetivos temáticos	Intercambio de prácticas, desarrollo de capacidades	2002	URBACT IV (alrededor del 80 % de financiación de la UE)
Iniciativa Urbana Europea	Desarrollo urbano sostenible, con la movilidad como uno de sus temas	Desarrollo de capacidades, intercambio de conocimientos y prácticas, apoyo a la innovación Conferencia bienal del Foro de las Ciudades	2021, sobre la base de las Acciones Innovadoras Urbanas (2014-2020)	Fondo Europeo de Desarrollo Regional

Iniciativa	Ámbito de aplicación	Actividades	Creación	Fuente de financiación de la UE (período 2021-2027)
Pacto de las Alcaldías para el Clima y la Energía	Clima y energía, así como movilidad sostenible (por ejemplo, en el marco de la «Coalición de los Dispuestos sobre Movilidad Sostenible»)	Compromiso con la aplicación de los objetivos de la UE en materia de clima y energía, intercambio de prácticas	2008	Horizonte Europa
Misión de la UE sobre ciudades inteligentes y climáticamente neutras	Clima, incluida la movilidad sostenible	Desarrollo de capacidades, intercambio de prácticas, investigación e innovación	2021	Horizonte Europa

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo IV – Flujos de viajeros pendulares

- 01** En el *cuadro 1* se comparan los desplazamientos pendulares que comienzan y terminan dentro de la zona urbana funcional con los que comienzan y terminan dentro de la zona del PMUS en las seis zonas urbanas incluidas en la muestra.

Cuadro 1 | Comparación de los flujos de viajeros pendulares

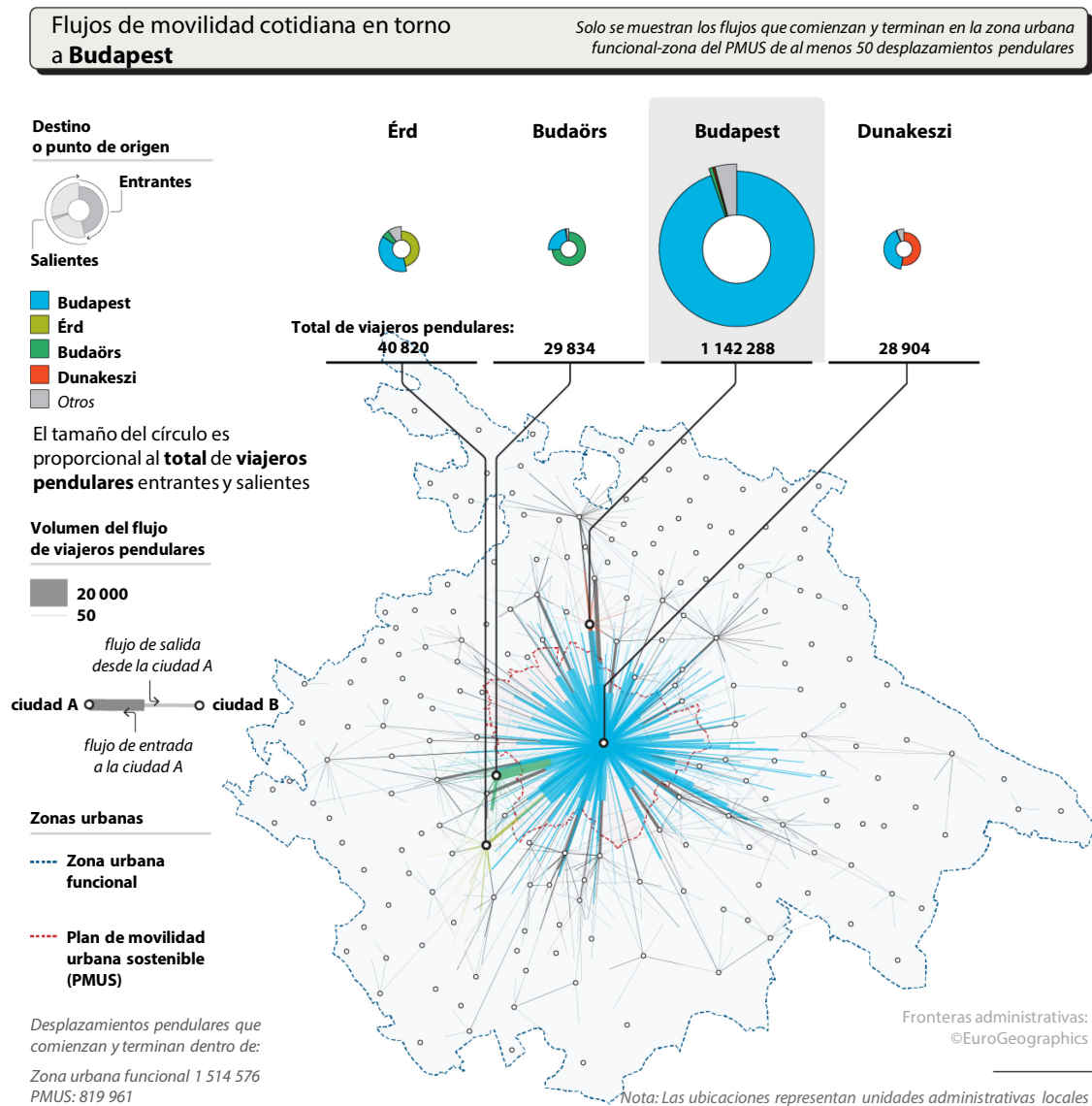
	Zona urbana funcional	Zona del PMUS	Diferencia
Budapest (HU)	1 514 576	819 961	694 615 (46 %)
Katowice (PL)	330 534	368 029	- 37 495 (- 11 %) ¹
Lille (FR)	544 748	427 752	116 996 (21 %)
Lisboa (PT)	1 651 930	1 488 686	163 244 (10 %)
Praga (CZ)	812 480	773 909	38 571 (5 %)
Sevilla (ES)	459 217	164 777	294 440 (64 %)

¹ En la zona de Katowice, la cifra de 37 495 corresponde a la diferencia entre 49 167 flujos de viajeros pendulares dentro del PMUS pero fuera de la zona urbana funcional, y 11 672 flujos de viajeros pendulares dentro de la zona urbana funcional, pero no cubiertos por el PMUS (estos últimos corresponden al 4 % del total de flujos de viajeros pendulares en la zona urbana funcional).

Fuente: Eurostat.

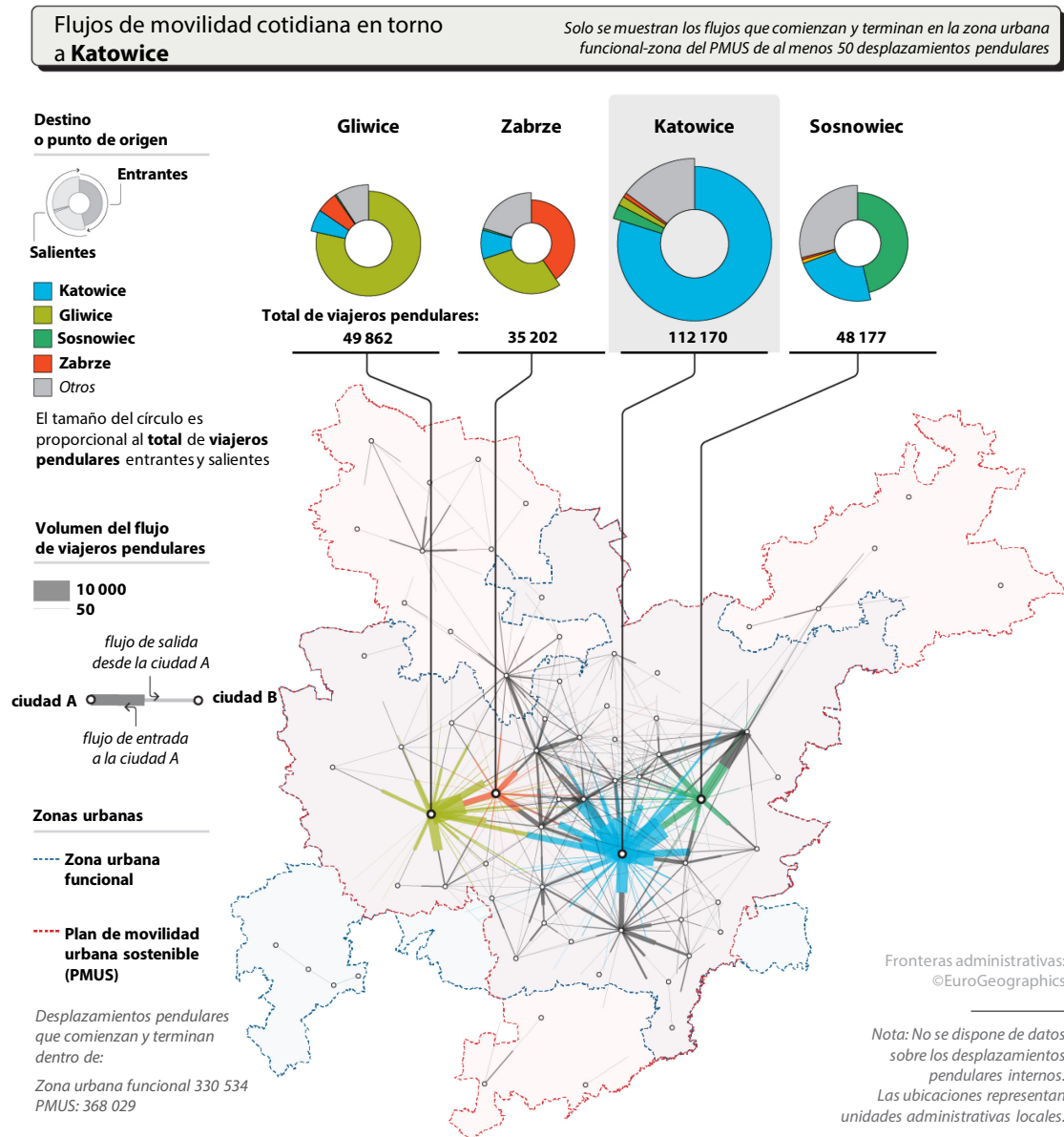
- 02** En las ilustraciones *1 a 6* se muestran los flujos de viajeros pendulares en las zonas urbanas funcionales incluidas en la muestra.

Ilustración 1 | Flujos de movilidad cotidiana en torno a Budapest



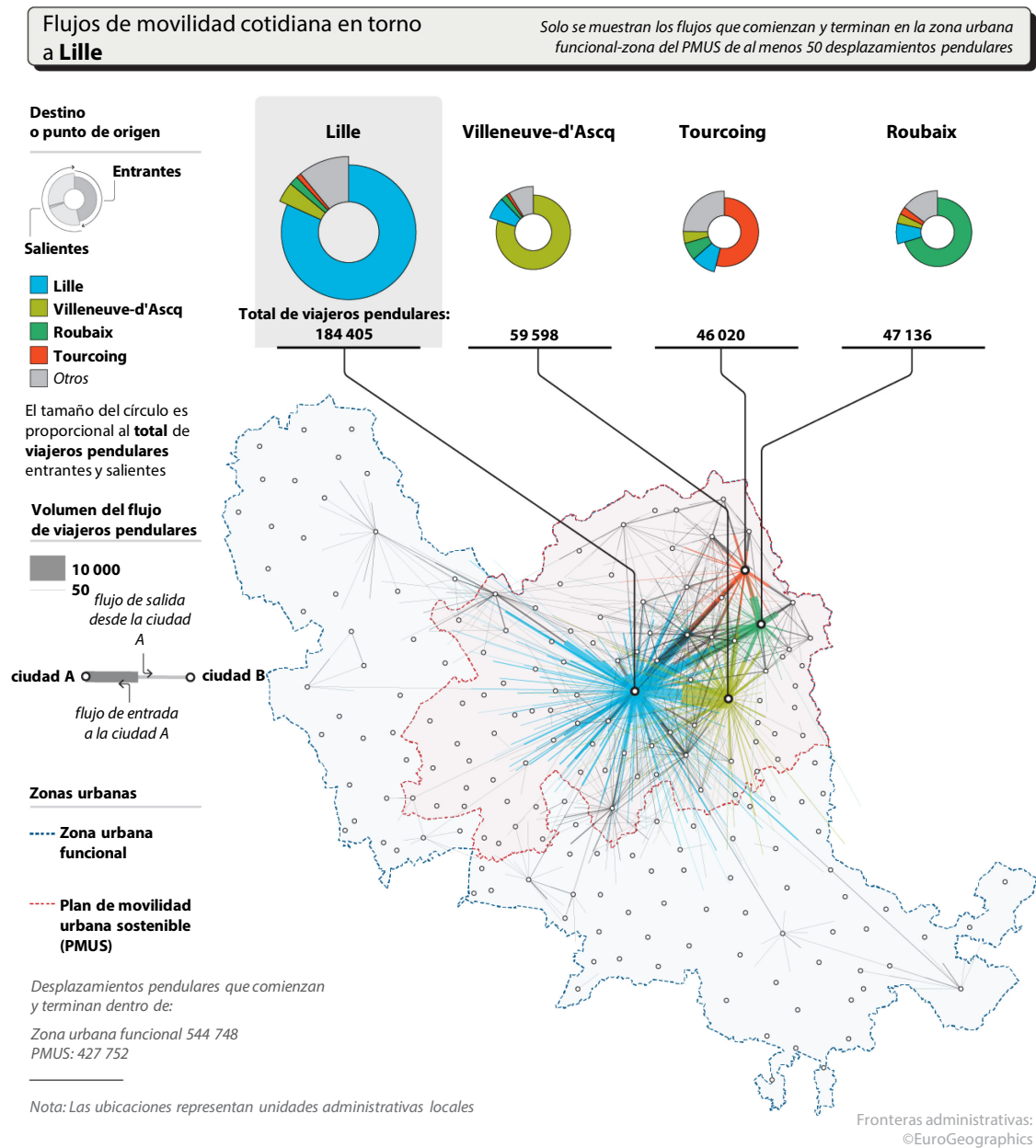
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de viajeros pendulares).

Ilustración 2 | Flujos de movilidad cotidiana en torno a Katowice



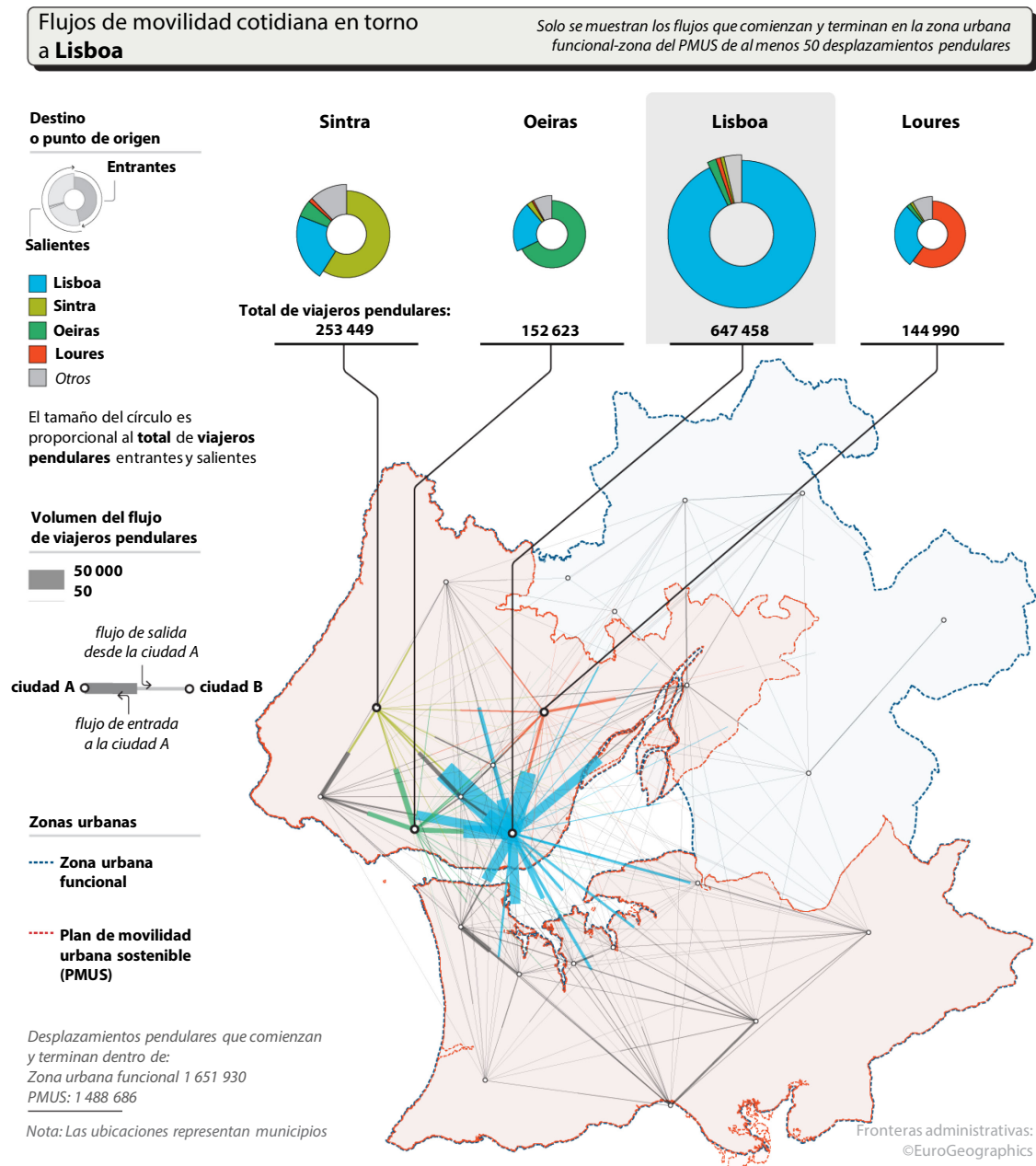
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de viajeros pendulares).

Ilustración 3 | Flujos de movilidad cotidiana en torno a Lille



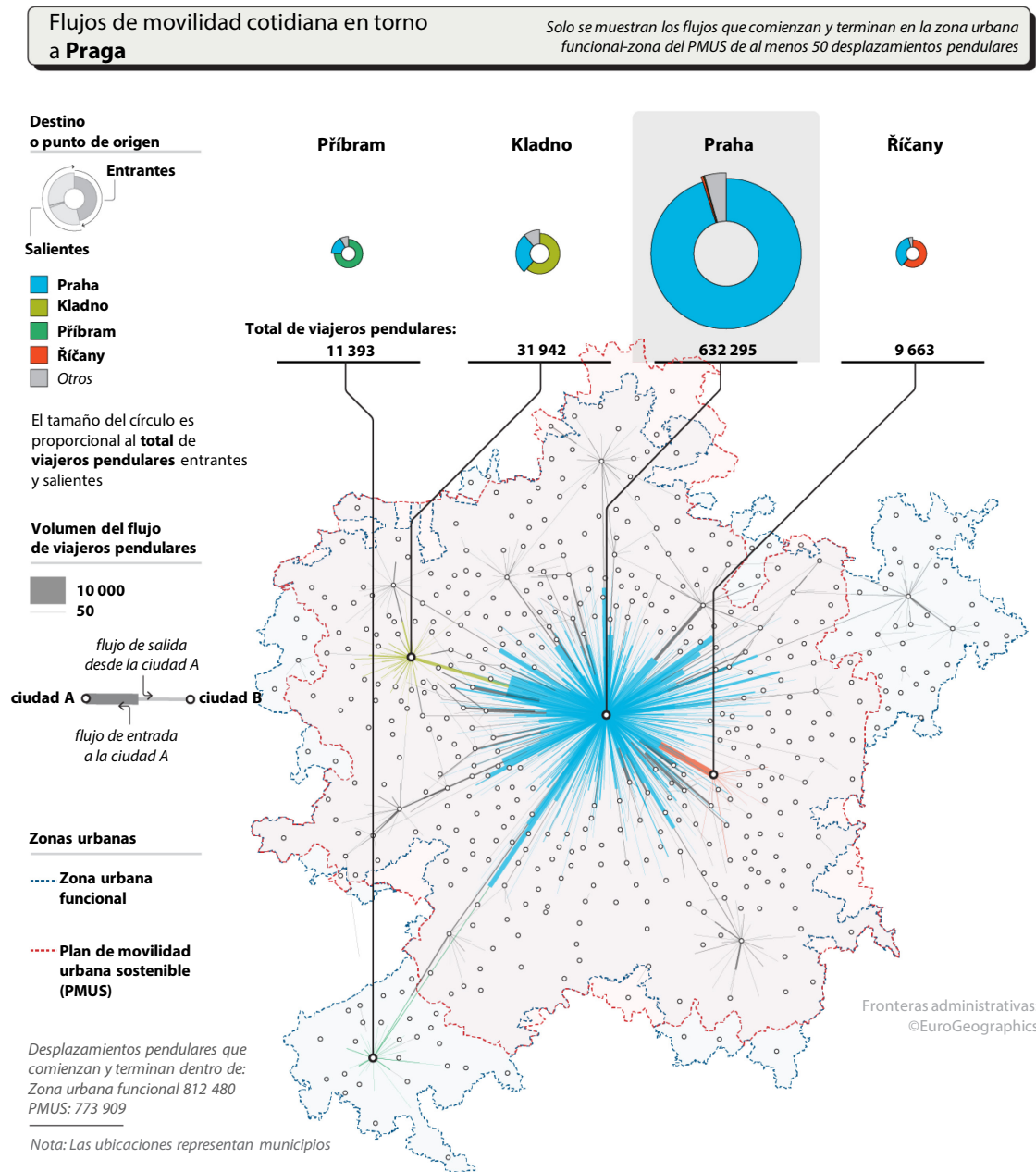
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de viajeros pendulares).

Ilustración 3 | Flujos de movilidad cotidiana en torno a Lisboa



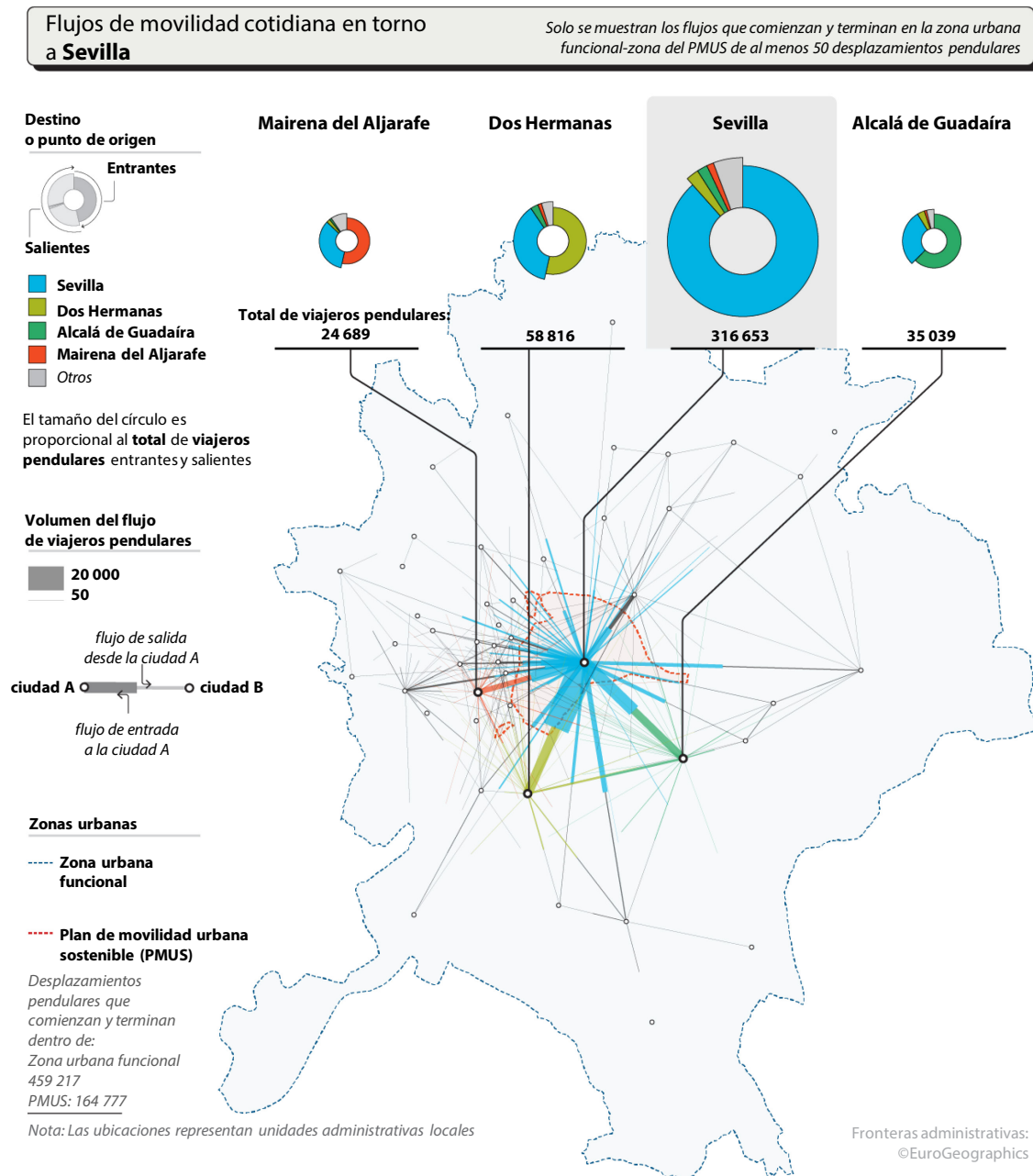
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de viajeros pendulares).

Ilustración 5 | Flujos de movilidad cotidiana en torno a Praga



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de viajeros pendulares).

Ilustración 6 | Flujos de movilidad cotidiana en torno a Sevilla



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de viajeros pendulares).

Anexo V – Objetivos de movilidad sostenible

- 01** En el [cuadro 1](#) se ofrecen detalles sobre los objetivos nacionales relativos a la reducción de las emisiones de GEI procedentes del transporte o la cuota modal incluidos en la última actualización de los planes nacionales de energía y clima y en las estrategias nacionales de movilidad. Los planes nacionales de energía y clima tuvieron que presentarse a la Comisión en 2019 y las actualizaciones estaban previstas para 2024.
- 02** En el caso de las seis zonas urbanas incluidas en la muestra, el cuadro también detalla los objetivos de cuota modal, así como los objetivos de reducción de emisiones incluidos en los PMUS.

Cuadro 1 | Objetivos nacionales y objetivos en los PMUS de las seis zonas urbanas incluidas en la muestra

Estado miembro	Plan nacional integrado de energía y clima		Estrategias nacionales de movilidad	PMUS
	Última actualización	Objetivos de reducción de las emisiones procedentes del transporte	Objetivos de reducción de emisiones o cuota modal	Objetivos de reducción de emisiones o cuota modal
Chequia	2024	Reducción del 12 % de las emisiones de GEI procedentes del transporte de aquí a 2030 en comparación con 2019 debido a las medidas e inversiones realizadas.	<p><u>Estrategia de movilidad urbana y activa para 2021</u></p> <p>Objetivo de distribución modal por tamaño de la ciudad de aquí a 2030.</p> <p>Ejemplo: para las ciudades de más de 500 000 habitantes (Praga): a pie 28 %, en bicicleta 2-7 % (dependiendo de la estación del año), en transporte público 50 %, en automóvil 15-20 %</p>	<p>Praga (2019): <u>Objetivos que deben alcanzarse de aquí a 2030</u></p> <p>Aumentar la proporción de los desplazamientos en transporte público, en bicicleta y a pie del 70 % (base de referencia de 2016) al 73 % de aquí a 2030.</p> <p>Reducir las emisiones de GEI (CO₂eq) procedentes del transporte (base de referencia de 2016 de 16,70 toneladas/habitante).</p>

Estado miembro	Plan nacional integrado de energía y clima		Estrategias nacionales de movilidad	PMUS
	Última actualización	Objetivos de reducción de las emisiones procedentes del transporte	Objetivos de reducción de emisiones o cuota modal	Objetivos de reducción de emisiones o cuota modal
España	2024	<p>Reducción del 16,3 % de las emisiones de GEI procedentes del transporte de aquí a 2030 en comparación con 2023.</p> <p>Reducción del tráfico del 41,3 % en las zonas urbanas de aquí a 2030 en comparación con 2023.</p>	<p><u>Ley de cambio climático y transición energética de 2021</u></p> <p>Descarbonización total de aquí a 2050</p> <p>Establecimiento obligatorio de PMUS y zonas de bajas emisiones en todas las ciudades de más de 50 000 habitantes para 2023</p>	<p>Sevilla (2021): <u>Objetivos que deben alcanzarse de aquí a 2030</u></p> <p>Reducir el uso del automóvil del 40,5 % al 33 % (a partir de la base de referencia de 2017)</p> <p>Reducir las emisiones de GEI para el transporte por carretera en un 58 % (base de referencia: 2005), en consonancia con el objetivo de la UE del 55 %</p>
Francia	2024	<p>Ningún objetivo específico para el transporte en el plan actualizado</p> <p>El plan se basa en la «estrategia nacional hipocarbónica», que establece el objetivo de reducir en un 28 % las emisiones de GEI procedentes del transporte de aquí a 2030 en comparación con 2015</p>	<p><u>Estrategia nacional de bajas emisiones de carbono de 2020</u></p> <p>Reducción del 28 % de las emisiones de aquí a 2030 en comparación con 2015 y plena descarbonización de aquí a 2050</p> <p><u>Proyecto de actualización de la estrategia de 2024</u></p> <p>Aumento del 25 % en el uso del transporte público de aquí a 2030 en comparación con 2019</p> <p><u>Ley de movilidad de 2019</u></p> <p>Triplicar la cuota modal de uso de la bicicleta (del 3 % al 9 %) de aquí a 2024 en comparación con 2018</p>	<p>Lille (2023): <u>Objetivos que deben alcanzarse de aquí a 2035 (a partir de la base de referencia de 2016):</u></p> <p>Reducción del uso del automóvil del 59 % al 40 %</p> <p>Aumento del porcentaje del transporte público del 11 % al 20 %</p> <p>Aumento del porcentaje de uso de la bicicleta del 1 % al 8 %</p> <p>Aumento del porcentaje de los desplazamientos a pie del 29 % al 32 %</p> <p>Reducción de las emisiones de GEI procedentes del transporte en un 37 %</p>

Estado miembro	Plan nacional integrado de energía y clima		Estrategias nacionales de movilidad	PMUS
	Última actualización	Objetivos de reducción de las emisiones procedentes del transporte	Objetivos de reducción de emisiones o cuota modal	Objetivos de reducción de emisiones o cuota modal
Hungría	2024	Ningún objetivo específico para el transporte en el plan actualizado	<p><u>Estrategia Nacional de Desarrollo de Infraestructuras de Transporte de 2014</u></p> <p>Reducir las emisiones de GEI en 31 kt de CO₂ cada año hasta 2030 (a partir de 2020) y en 17 kt de CO₂ cada año hasta 2050</p>	<p><u>Budapest (2023):</u> <u>Objetivos que deben alcanzarse de aquí a 2030 (a partir de la base de referencia de 2021):</u></p> <p>Reducción del uso del automóvil del 35 % al 20 %</p> <p>Aumento del porcentaje del transporte público del 47 % al 50 %</p> <p>Aumento del porcentaje de uso de la bicicleta del 2 % al 10 %</p> <p>Aumento del porcentaje de los desplazamientos a pie del 16 % al 20 %</p> <p>Reducción de las emisiones de GEI procedentes del transporte en un 33 %</p>
Polonia	2019	<p>Reducción del 37,5 % de las emisiones de CO₂ del parque de turismos nuevos de aquí a 2030 en comparación con 2021</p> <p>Este objetivo, o cualquier otro objetivo específico para el sector del transporte, no se incluye en el proyecto de plan actualizado (2025)</p>	<p><u>Estrategia nacional de transporte para 2019</u></p> <p>Aumento del 6 % de las emisiones de CO₂ en el transporte de aquí a 2030 en comparación con 2017 (debido al aumento previsto del volumen de transporte de pasajeros y mercancías)</p>	<p><u>Katowice (2023):</u> <u>Objetivos que deben alcanzarse de aquí a 2050 (a partir de la base de referencia de 2018)</u></p> <p>Transporte de cero emisiones</p> <p>Reducción del uso del automóvil para los desplazamientos diarios del 44 % al 22 % (y del 58 % al 29 % para la movilidad cotidiana al lugar de trabajo)</p>

Estado miembro	Plan nacional integrado de energía y clima		Estrategias nacionales de movilidad	PMUS
	Última actualización	Objetivos de reducción de las emisiones procedentes del transporte	Objetivos de reducción de emisiones o cuota modal	Objetivos de reducción de emisiones o cuota modal
Portugal	2024	Reducción del 40 % de las emisiones de GEI procedentes del transporte de aquí a 2030 en comparación con 2005	<u>Estrategia nacional de movilidad activa de 2019</u> Cuota modal del 10 % para los desplazamientos en bicicleta en las ciudades de aquí a 2030 (que debe derivarse directamente de la reducción del uso del vehículo privado); longitud total de vías ciclistas de 10 000 km de aquí a 2030 Cuota modal del 35 % para los desplazamientos a pie de aquí a 2030	<u>Lisboa (2019): Sin objetivos específicos</u>

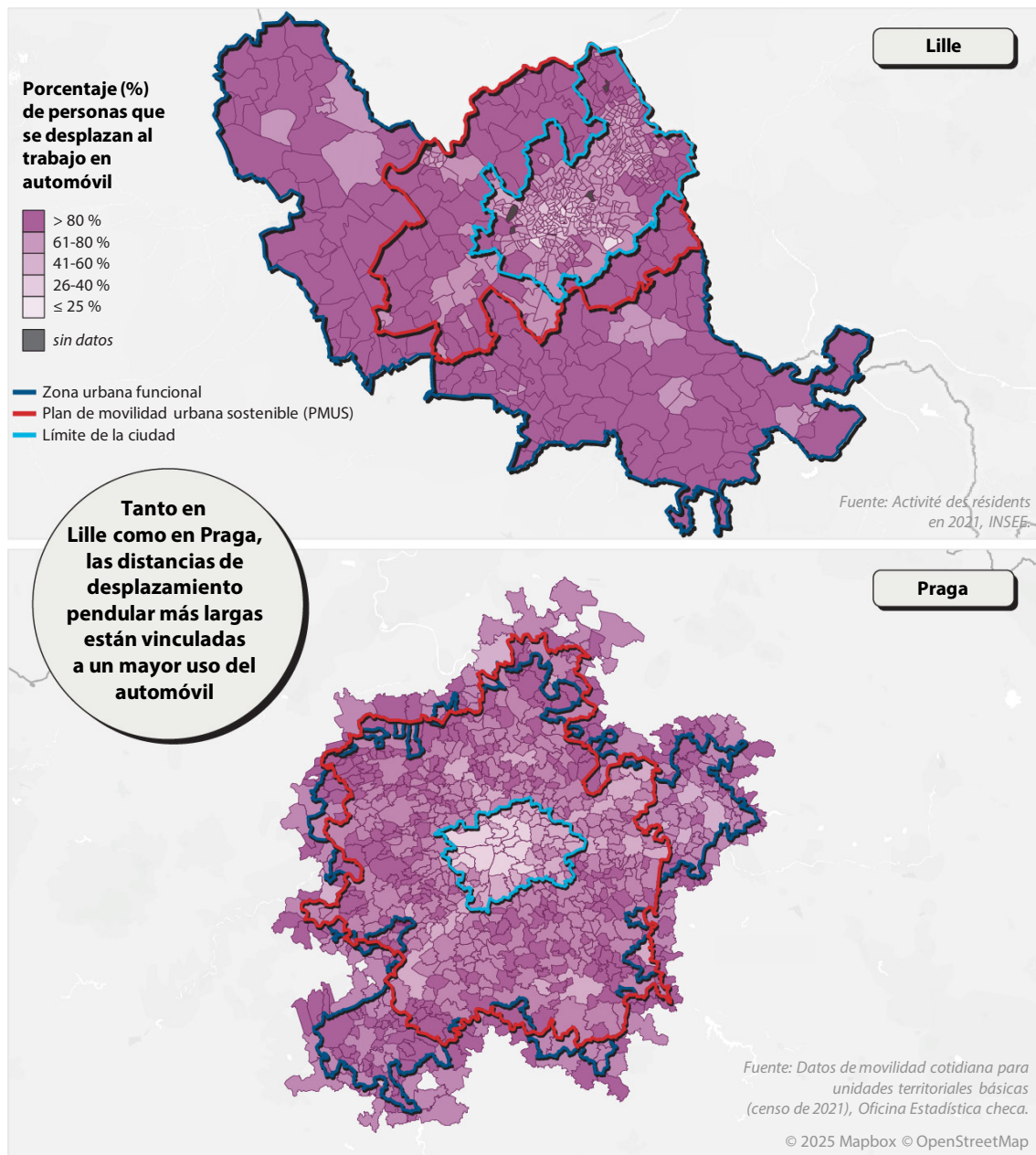
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo VI – Problemas que afectan a la relevancia de las encuestas de movilidad

01 En el caso de las zonas urbanas incluidas en la muestra, las encuestas resultaron afectadas por los siguientes problemas de calendario y cobertura:

- Calendario. Debido a los costes correspondientes, las encuestas no se llevaron a cabo periódicamente. Por consiguiente, los resultados de las encuestas estaban desactualizados en dos de las zonas urbanas (las últimas encuestas se habían realizado en 2016-2017) o resultaron afectados por el COVID-19 en cuatro zonas urbanas (las encuestas se habían llevado a cabo en 2021).
- Cobertura. Todas las encuestas que analizamos, salvo la de Lisboa de 2021, abarcaban a los viajeros pendulares procedentes de zonas suburbanas. Sin embargo, la medida en que se tienen en cuenta en las encuestas a los viajeros pendulares procedentes de las zonas suburbanas puede alterar sustancialmente sus resultados globales en lo que respecta a la cuota modal. Cuanto menor sea el número de viajeros pendulares procedentes de zonas suburbanas, mejor será el resultado del transporte público en la cuota modal. Esto se debe a que existe una proporción considerablemente mayor de transporte individual en automóvil en las zonas suburbanas, como ilustran los siguientes ejemplos:
 - 1) En la encuesta de Praga sobre el transporte de 2021, la proporción de viajeros pendulares que utilizan un automóvil fue 25,3 puntos porcentuales superior en el caso de los que viajaban a Praga desde la región circundante de Bohemia Central (46,1 %) que en el caso de las personas que vivían en Praga (20,8 %).
 - 2) En la encuesta sobre movilidad de Lisboa de 2017, la diferencia fue de 13,7 puntos porcentuales entre los viajeros pendulares procedentes del área metropolitana de Lisboa (59,8 %) y de la ciudad (46,1 %).
 - 3) En la encuesta de movilidad de Sevilla de 2007, la diferencia fue de 14,0 puntos porcentuales entre los viajeros pendulares procedentes de la zona metropolitana y de la ciudad.
 - 4) Del mismo modo, los datos del censo de 2021 relativos a Lille y Praga muestran que, a medida que aumenta la distancia (y el tiempo) de la movilidad cotidiana, el transporte individual en automóvil tiende asimismo a aumentar, como se muestra en la *ilustración 1*.

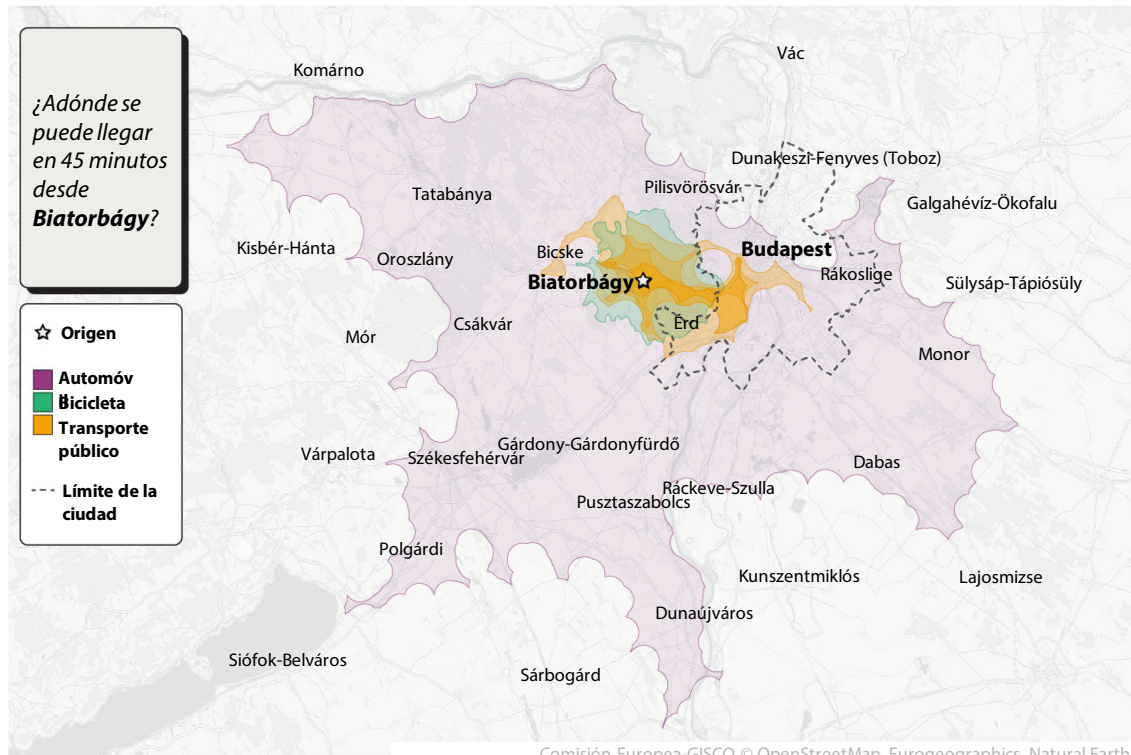
Ilustración 1 | Uso del automóvil para la movilidad cotidiana en Lille y Praga



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de *Activité des résidents en 2021*, INSEE (para Lille) y datos de movilidad cotidiana para unidades territoriales básicas (censo de 2021), Oficina Estadística checa (para Praga).

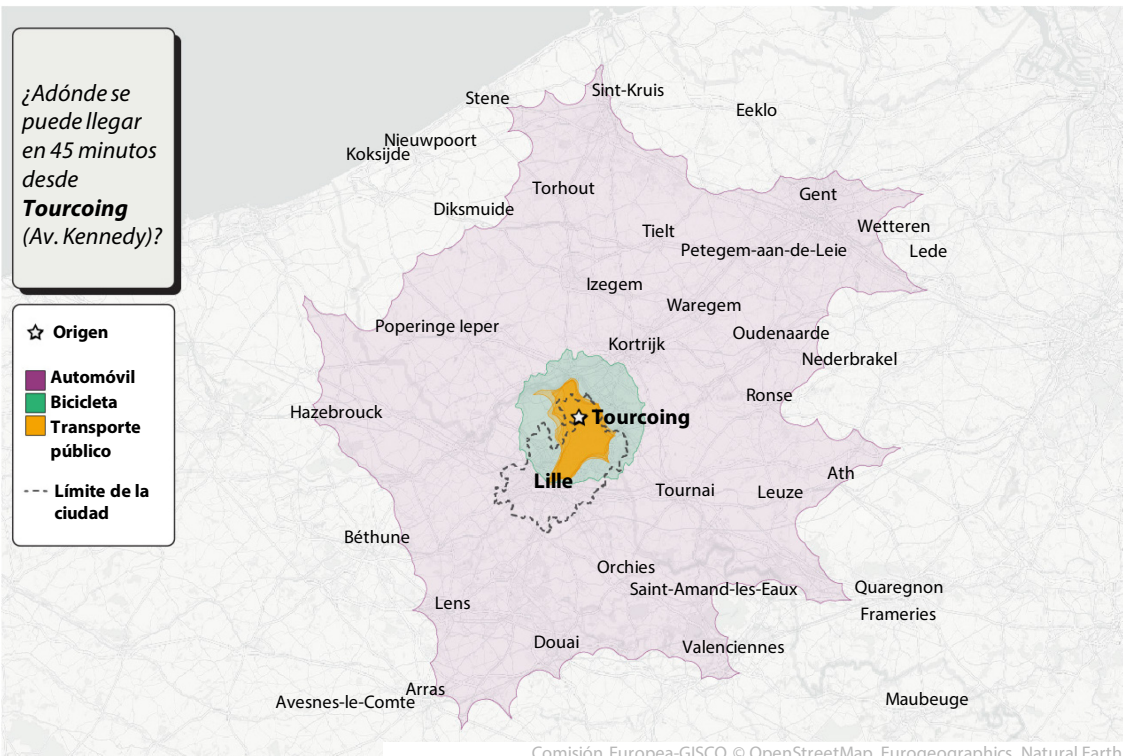
Anexo VII – Mapas de accesibilidad en 45 minutos

Budapest



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat ([base de datos de referencia GISCO](#), [plataforma interactiva de mapas isócronos](#)).

Lille



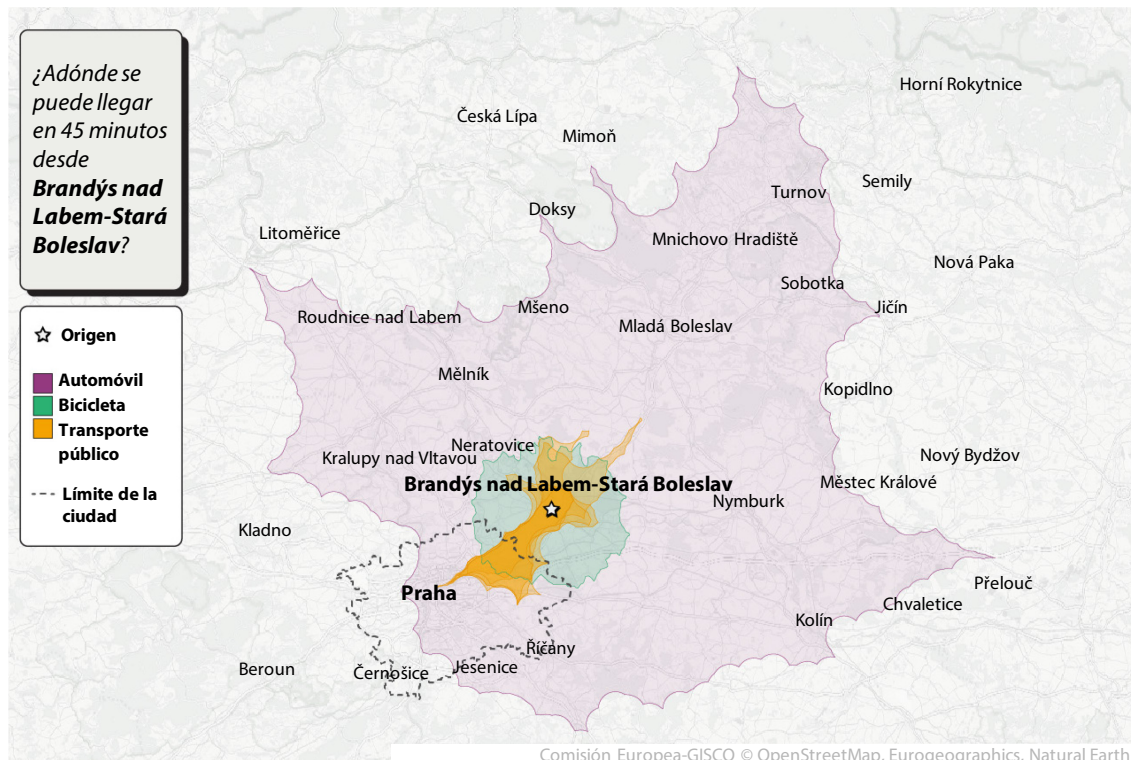
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat ([base de datos de referencia GISCO](#), [plataforma interactiva de mapas isócronos](#)).

Lisboa



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat ([base de datos de referencia GISCO](#), [plataforma interactiva de mapas isócronos](#)).

Praga



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva de mapas isócronos).

Sevilla

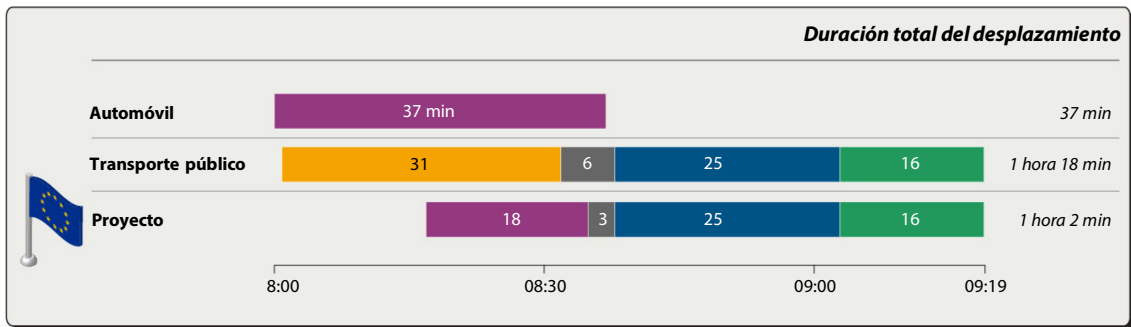
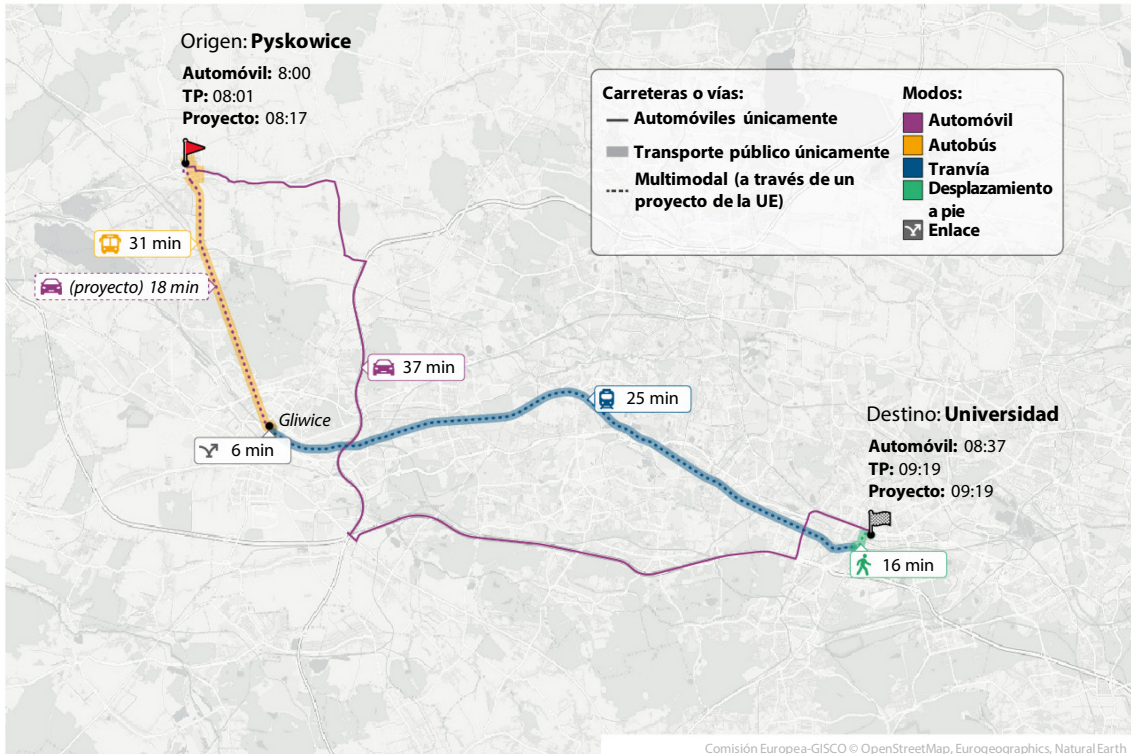


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat ([base de datos de referencia GISCO](#), [plataforma interactiva de mapas isócronos](#)).

Nota: La cifra correspondiente a la zona urbana restante (Katowice) figura en el texto principal del informe ([ilustración 5](#)).

Ejemplo de desplazamiento en Katowice

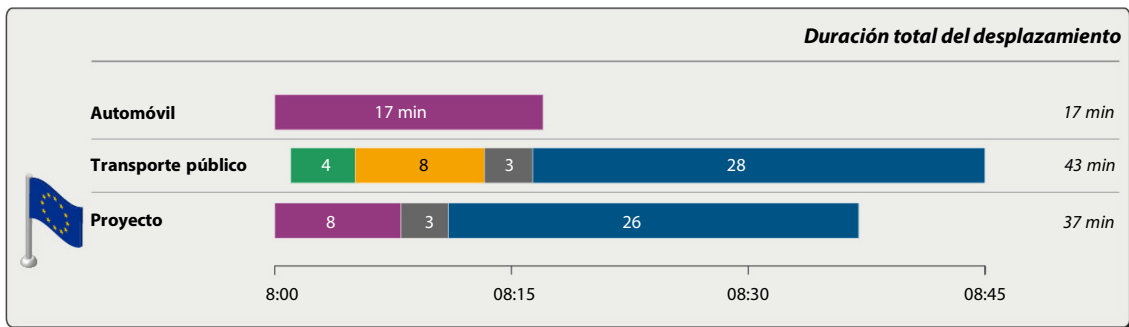
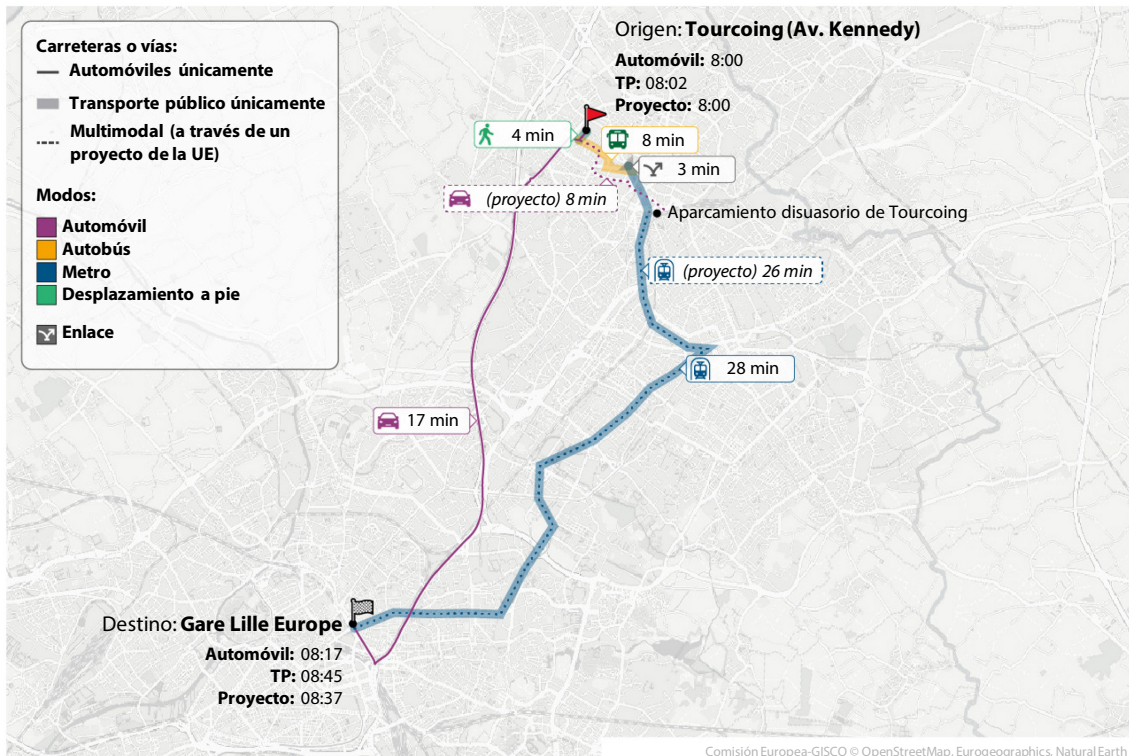
Nota: En Katowice calculamos el tiempo de desplazamiento desde un punto en Pyskowice hasta la Universidad de Silesia en la ciudad. Comparamos el tiempo necesario en automóvil, transporte público y combinando ambos, utilizando el proyecto de intercambiador multimodal en Gliwice cofinanciado por la UE.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de rutas).

Ejemplo de desplazamiento en Lille

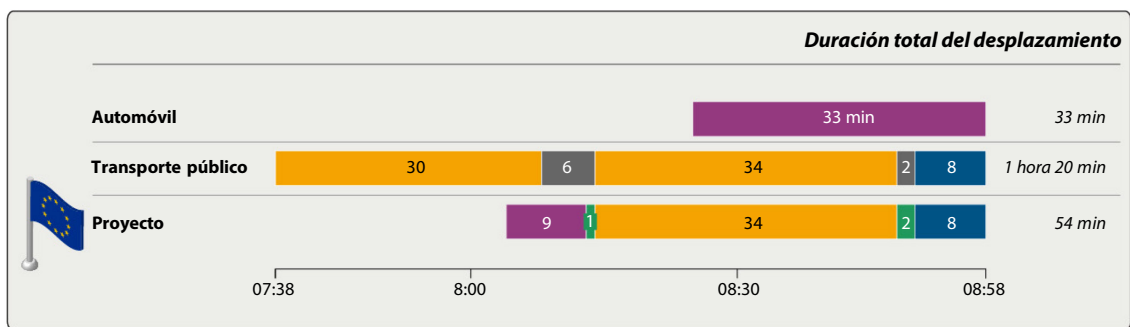
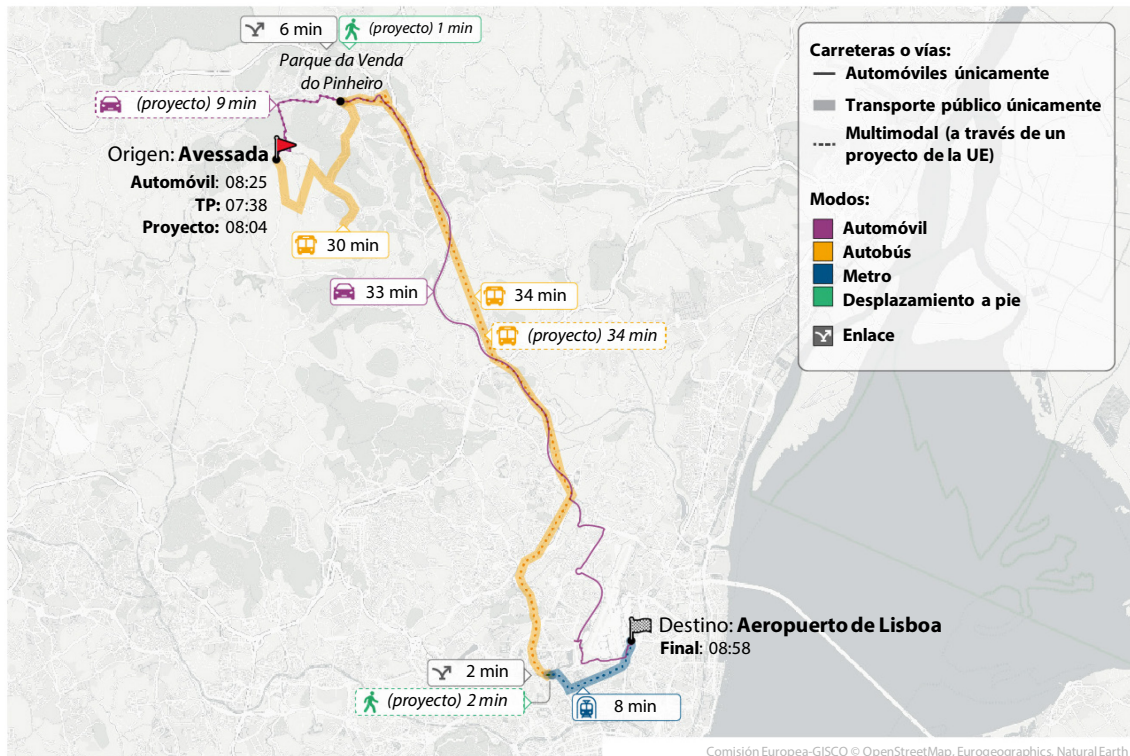
Nota: En Lille calculamos el tiempo de desplazamiento desde un punto en Tourcoing hasta una zona de trabajo en la ciudad, el barrio EuraLille. Comparamos el tiempo necesario en automóvil, transporte público y combinando ambos, utilizando el proyecto de aparcamiento disuasorio en Tourcoing cofinanciado por la UE.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de rutas).

Ejemplo de desplazamiento en Lisboa

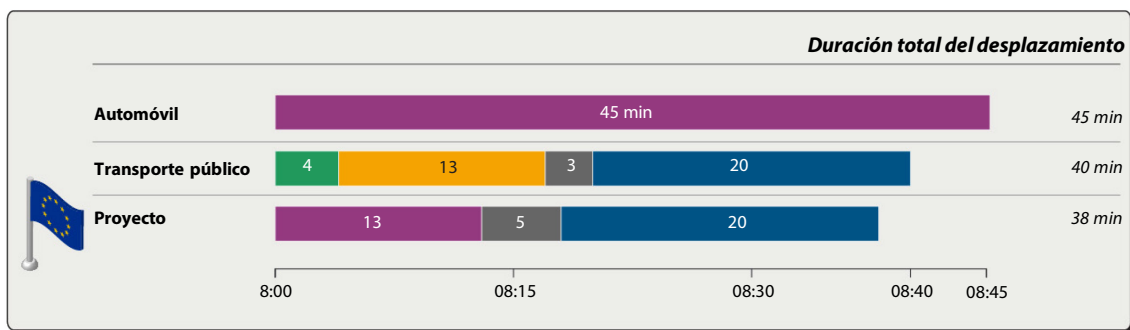
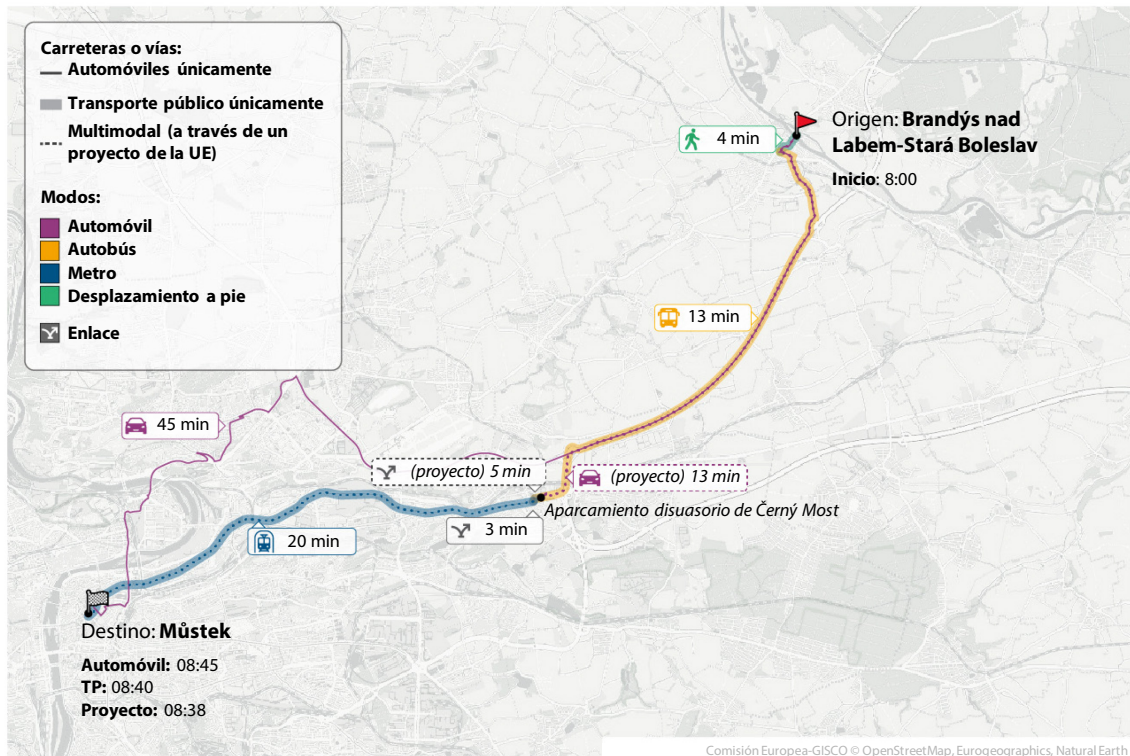
Nota: En Lisboa calculamos el tiempo de desplazamiento desde un punto en Avesada hasta la zona del aeropuerto de Lisboa. Comparamos el tiempo necesario en automóvil, transporte público y combinando ambos, utilizando el intercambiador multimodal en Venda do Pinheiro cofinanciado por la UE.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de rutas).

Ejemplo de desplazamiento en Praga

Nota: En Budapest calculamos el tiempo de desplazamiento desde un punto en Brandýs nad Labem-Stará Boleslav hasta una zona de empleo en la ciudad. Comparamos el tiempo necesario en automóvil, transporte público y combinando ambos, utilizando el aparcamiento disuasorio en Černý Most cofinanciado por la UE.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de cálculos de Eurostat (base de datos de referencia GISCO, plataforma interactiva con mapas de rutas).

Nota: La cifra correspondiente a la zona urbana restante (Sevilla) figura en el texto principal del informe (ilustración 6).

Siglas

Sigla	Definición/Explicación
GEI	Gas de efecto invernadero
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PMUS	Plan de movilidad urbana sostenible
RTE-T	Red transeuropea de transporte

Glosario

Término	Definición/Explicación
Acuerdo de asociación	Acuerdo entre la Comisión y un Estado miembro o uno o más países terceros en el contexto de un programa de gasto de la UE que establece, por ejemplo, planes estratégicos, prioridades de inversión, condiciones de comercio o disposiciones de ayuda al desarrollo.
Autoridad de gestión	Autoridad (pública o privada) nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.
Convocatoria de datos	Utilizada por la Comisión para definir el alcance de una nueva legislación o política sensible o importante, o para una evaluación o un control de adecuación de las leyes o políticas existentes. Describe el problema que debe abordarse y los objetivos que deben alcanzarse, explica por qué es necesaria la acción de la UE y esboza opciones políticas.
Distribución/cuota modal	Proporción de todos los viajes en una zona determinada contabilizados por distintos modos de transporte, como los desplazamientos a pie, en bicicleta, el transporte público o el vehículo privado.
Efecto	Cambio inmediato o a largo plazo, esperado o inesperado, que resulta de un proyecto; por ejemplo, los beneficios que se obtienen gracias a la mejora de la formación para los empleados.
Fondos de la política de cohesión	Fondos de la UE de apoyo a la cohesión económica, social y territorial en toda la UE. En el período 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión. En el período 2021-2027: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo de Cohesión y Fondo de Transición Justa.
Gestión de la movilidad	Concepto para promover el transporte sostenible y gestionar la demanda de uso del automóvil modificando las actitudes y el comportamiento de los viajeros, en particular a nivel de empresas, organizaciones e instituciones.
Movilidad activa	Forma de transporte que implica únicamente una actividad física, como los desplazamientos a pie y en bicicleta.
Movilidad compartida	Enfoque según el cual las bicicletas, los patinetes, los automóviles u otros vehículos se comparten o se toman en préstamo para viajes de punto a punto.
Movilidad urbana	Todos los aspectos de la circulación de personas y mercancías dentro de las zonas urbanas.
Nodo urbano	Zona urbana en la que diferentes tipos de infraestructuras de la red transeuropea de transporte para pasajeros y mercancías se conectan entre sí y con las infraestructuras de tráfico regional y local.
Plan de recuperación y resiliencia	Documento en el que se exponen las reformas e inversiones previstas de un Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
Programa (en la política de cohesión)	Marco para aplicar las operaciones financiadas por la UE con arreglo a las prioridades y los objetivos recogidos en acuerdos de asociación entre la Comisión y los Estados miembros afectados.

Término	Definición/Explicación
Realización	Lo que se produce o consigue mediante un proyecto, como cursos de formación impartidos o la construcción de una carretera.
Red transeuropea de transporte	Conjunto de proyectos de desarrollo de infraestructuras viarias, ferroviarias, aéreas y marítimas o fluviales que aplican la política de la red transeuropea de transporte, que incluye una red ferroviaria de alta velocidad, un sistema de navegación por satélite y sistemas inteligentes de gestión del transporte.
Resultado	Efecto inmediato de un proyecto o programa una vez terminado, como, por ejemplo, la mejora de la empleabilidad de los participantes en un curso o la mejora de la accesibilidad tras la construcción de una nueva carretera.
Transporte multimodal	Combinación sin fisuras y complementaria de diversos modos de transporte.
Uso del suelo y ordenación del territorio	Práctica de ofrecer orientaciones para el desarrollo del entorno natural, las infraestructuras y el entorno construido con el fin de organizar de manera sostenible los recursos territoriales disponibles.
Viajero pendular	Persona que se desplaza regularmente entre dos lugares, normalmente desde casa hasta el trabajo o el centro de estudios, recorriendo una distancia. La movilidad cotidiana puede implicar diferentes modos de transporte como automóviles, autobuses, trenes o bicicletas.
Zonas de bajas emisiones	Zona de una ciudad a la que solo pueden acceder vehículos con emisiones inferiores a un determinado nivel.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-05>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-05>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II (Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión), presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Miembro del Tribunal, con el apoyo de Daniela Morgante, jefa de Gabinete, y Matteo Tartaggia, agregado de Gabinete; Marion Colonerus, gerente principal; Paloma Muñoz Mula, jefa de tarea; Karel Meixner, jefe de tarea adjunto, y los auditores Guido Fara, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Alfredo Ladeira, Derek Meijers, Marion Boulard y Marton Baranyi. Anthony Pantelis, Britta Middelberg y Stamatis Kalogirou prestaron apoyo en el análisis de datos. Istvan Ertl, Marek Říha, Pablo Lledó Callejón, Zuzanna Filipski y Michael Pyper prestaron apoyo lingüístico. Alexandra-Elena Mazilu prestó asistencia en el diseño gráfico.



De izquierda a derecha, primera fila: Zuzanna Filipski, Daniela Morgante, Paloma Muñoz Mula, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Britta Middelberg y Marion Boulard; *segunda fila:* Matteo Tartaggia, Stamatis Kalogirou, Aleksandra Klis-Lemieszonek y Marion Colonerus; *tercera fila:* Anthony Pantelis, Istvan Ertl, Karel Meixner y Marton Baranyi.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Foto de portada: © Timelynx – [stock.adobe.com](#).

Ilustraciones 4, 5 y 6; ilustración 1 del anexo VI; todas las ilustraciones del anexo VII; todas las ilustraciones del anexo VIII: mapas creados con © [Mapbox](#) y © [OpenStreetMap](#) con licencia de [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license \(CC BY-SA\)](#)

Fotografía del cuadro 4: Diseño de arquitectura: Grzegorz Raczek/Diseñador general: Mostostal Zabrze Biprohut S.A. ©Reservados todos los derechos.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-6394-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/7246937	QJ-01-25-065-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6395-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/7263499	QJ-01-25-065-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 05/2026](#): «Desplazamientos sostenibles del domicilio al lugar de trabajo en torno a las zonas urbanas – Avanzando, con la actuación local como elemento decisivo», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026

Tres cuartas partes de la población de la UE vive en zonas urbanas, que atraen empleo y actividad económica, lo que genera un fuerte tráfico de viajeros del domicilio al lugar de trabajo (movilidad cotidiana). La política de movilidad urbana de la UE promueve el transporte sostenible a través de legislación, asesoramiento y financiación.

El marco jurídico de la UE se ha reforzado recientemente, y se ha exigido a 431 ciudades que aprueben planes de movilidad urbana sostenible. Sin embargo, hallamos deficiencias en los planes que auditamos, entre otras, lagunas en su cobertura de los flujos de viajeros pendulares y una escasa ambición de sacar a los viajeros pendulares de sus coches. Las futuras mejoras en materia de movilidad urbana dependerán en gran medida en la acción local. Recomendamos mejorar las orientaciones y el seguimiento, promover una cobertura amplia de los flujos de viajeros pendulares en los planes y establecer una metodología para medir los cambios en las emisiones de gases de efecto invernadero derivados de los proyectos ejecutados.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors