

Tarificación de Infraestructuras de Transporte en la UE:

Adecuación del Sistema Español y su Aplicación en la Red Viaria

Tarificación de Infraestructuras de Transporte Actualización 2010





Tarificación de Infraestructuras de Transporte en la UE:

**Adecuación
del
Sistema Español
y su
Aplicación en la Red Viaria**

Tarificación de Infraestructuras de Transporte

Actualización 2010



Comisión de Construcción y Financiación de Infraestructuras
COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS,
CANALES Y PUERTOS

Para cualquier información adicional pueden consultar nuestra web en la siguiente dirección:

www.ciccp.es

En la sección "El Colegio" seleccionamos "Comisiones y Comités".

© Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Almagro, 42, Madrid 28010.

Reservados todos los derechos.

ISBN: 978-84-380-0445-6

Depósito Legal: M-35.361-2010

ÍNDICE

1. Resumen ejecutivo	5
1.1. Antecedentes	7
1.2. Red y tipo de transporte a considerar	8
1.3. Criterios de tarificación	9
1.4. Orden de magnitud de las tarifas a aplicar	9
1.5. Ingresos previsibles	10
1.6. Destino de los recursos generados	10
1.7. Impacto económico	10
1.8. Aplicación de la Directiva en Europa	11
1.9. Resumen y conclusiones	11
1.10. Recomendación	13
2. Tarificación de Infraestructuras de Transporte de la UE: Adecuación del Sistema Español y su Aplicación en la Red Viaria	15
2.1. Introducción	16
2.2. Objeto de la modificación	16
2.3. Preámbulo y antecedentes	17
2.4. Situación actual de la Directiva modificada	19
2.5. Modificaciones más significativas	19
2.6. Costes soportados para el cálculo de los peajes	21
2.6.1. Tasas por los costes externos	21
2.6.2. Tasas por el uso de las infraestructuras	22
2.7. Otras modificaciones de interés	24
2.8. Destino de recursos generados	26
2.9. La Euroviñeta y el transporte por carretera	30
2.10. Impacto económico de la Euroviñeta	32
2.11. Situación de la Euroviñeta en Europa	34
2.12. Análisis de los parámetros de base para un caso de posible aplicación de la Euroviñeta en la red viaria española	37
2.13. Estimación de los ingresos generados (base 2007)	40
2.14. Resumen y conclusiones	45

1 ■ Resumen ejecutivo

1.1. Antecedentes

La UE lleva desde 1971 intentando establecer una política de tarificación por el uso de las infraestructuras con el fin de lograr que cada modo de transporte asuma todos los costes, económicos y sociales, que origina al desarrollar su propia actividad.

En 1982, la Comisión Europea estableció los primeros lineamientos en el “Curso futuro de la política común de transportes”, que continuó en 1998 con la publicación de “Tarifas justas por el uso de infraestructuras”, y culminó en 2001 con un nuevo Libro Blanco: “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, documento este último de importancia capital para entender globalmente lo que Europa quiere en materia de transportes.

La teoría que se propone es muy sencilla: **“el que usa paga” y “el que contamina paga”**. Los usuarios deben asumir la totalidad de los costes de transporte mediante el establecimiento de tarifas a los operadores que redunde en una mayor competitividad y eficiencia económica del sector.

Para pasar de la teoría a la práctica, la Unión Europea aprobó, el 17 de mayo de 2006, la Directiva 2006/38/CE (“Euroviñeta”), que da pautas concretas para la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por utilizar determinadas infraestructuras, considerando los *costes internos* (fundamentalmente, costes de construcción, operación, mantenimiento, desarrollo de la red y rendimiento del capital). En la actualidad, está pendiente de aprobación definitiva una nueva Directiva que complementa la anterior para dar cabida en la tarificación a los *costes externos* (contaminación atmosférica, acústica y de congestión).

En relación a la Directiva 2006/38/CE, el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos publicó el estudio “Tarificación de Infraestructuras de Transporte en la UE: Adecuación del Sistema Español y su Aplicación a la Red Viaria”, y acaba de proceder con su “actualización...” para la consideración de los costes externos. En este último, se anticipa un posible marco de actuación en España con la determinación de un orden de magnitud de las tarifas de aplicación, del que se pueden destacar los siguientes aspectos.

1.2. Red y tipo de transporte a considerar

La Directiva respeta la discrecionalidad de los países en cuanto a la red de aplicación: según el último texto en curso de aprobación, los peajes se aplicarán en “su red de carreteras (de cada país) o en determinados tramos de la misma, en la red vial transeuropea o en cualquiera de los tramos de su red de carreteras por las que se desplace habitualmente un volumen importante del transporte internacional de mercancías...”.

Con este criterio, la red de aplicación estimada por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (red CIC), alcanzó, en 2007, a un total de 14.700 km, según el siguiente detalle:

- Autopistas y autovías libres: 10.040 km.
- Carreteras desdobladas: 1.680 km.
- Carreteras paralelas a las tarificadas: 2.980 km.

Tomando datos estadísticos del Ministerio de Fomento, el tráfico de vehículos pesados registrado en la Red CIC alcanzó, en 2007, los **24.500 millones de vehículos por km**. Según estudios del CEDEX, la aplicación a la Red META, según su propia clasificación, alcanzaría un tráfico pesado de 30.650 millones de vehículos por km.

El tipo de vehículo según la Directiva vigente es el de más de 12 toneladas, y marca la fecha del 1 de enero de 2012 para cambiar la aplicación a los vehículos de más de 3,5 toneladas. En la actualidad, hay países que ya aplican este límite inferior del tonelaje para su tarificación.

1.3. Criterios de tarificación

La Directiva vigente detalla una metodología para estimar los *costes internos*, otorgando un amplio margen de discrecionalidad a los Estados para la justificación de los parámetros y fórmulas intervinientes, y constituye en su conjunto un proceso que puede considerarse como muy habitual en cuanto a la determinación de costes de construcción, operación y mantenimiento.

La modificación de la Directiva en curso, para la determinación de los *costes externos*, preconiza que la tarifa "...variará en función del tipo de carretera y de la categoría de emisiones Euro" (antigüedad del vehículo), "...y también del periodo de utilización en los casos en que incluya el coste de congestión o de la contaminación acústica...".

1.4. Orden de magnitud de las tarifas a aplicar

El estudio del Colegio de Ingenieros, de Caminos, Canales y Puertos, respecto a la Directiva en vigor, proponía una tarifa media de aplicación a los vehículos pesados de **0,04 euros por vehículo por km**, para la recuperación de los *costes internos* (vinculados únicamente a la infraestructura). En el presente estudio de "actualización" ha sido revisada sin modificación apreciable.

La recuperación de los *costes externos* vendrá determinada por los estudios e informes que la Administración considere pertinentes, que lógicamente escapan del alcance de este trabajo, por lo que, para su evaluación, se ha seguido un procedimiento analógico con la adopción de hipótesis verosímiles. Según los datos relativos a número de vehículos en circulación en 2007, clasificados por año de matriculación, de la DGT del Ministerio del Interior, y aplicando las tarifas máximas que contempla la Directiva en curso, se llega a un coste medio de 0,07 euros por vehículo por km.

Teniendo en cuenta que en 2008 entró en vigor la categoría Euro V, con un coste máximo de aplicación de 0,02 euros por vehículo por km, la antigüedad promedio debe reducirse, por lo que sin grave

riesgo de equivocación el vehículo tipo (promedio) en el parque español debe ser el Euro III, con 7 años de antigüedad aproximadamente. Así se alcanzaría una tarifa de **0,06 euros por vehículo por km.**

Y sumando las tarifas, según los dos conceptos de *costes internos y externos*, se llega a una tarifa media de aplicación de **0,10 euros por vehículo por km.**

1.5. Ingresos previsibles

La aplicación de la tarifa según el apartado anterior a la Red CIC lleva a un volumen anual de ingresos (en cifras de 2007) de **2.700 millones de euros.**

La aplicación a la Red META, según clasificación del estudio del CEDEX, llevaría a un importe anual de **3.300 millones de euros.**

1.6. Destino de los recursos generados

Respecto a los peajes por el uso de las infraestructuras, la Directiva en curso de modificación indica que "...los ingresos generados se utilizarán... para optimizar la totalidad del sistema de transporte por carretera".

En el caso de los peajes por costes externos, los ingresos generados se destinarán "... de forma prioritaria a la reducción y en su caso eliminación de los costes externos derivados del transporte por carretera".

Es destacable que la "presente Directiva no afectará a la libertad de los Estados miembros para conceder... una compensación adecuada por esas tasas...".

1.7. Impacto económico

Según estudios de la Comisión, el incremento de costes del transporte como consecuencia de la implantación de la Euroviñeta se situaría aproximadamente en el 3 por ciento. Existen estudios en la misma línea de la UPM (por encargo del BEI) y de la Cámara de Comercio de Barcelona (elaborado por

la UPF, UPC Y MCRIT) avalados en la práctica por los resultados obtenidos en Alemania, Austria y Suiza, donde el aumento del IPC, después de la introducción del sistema de pago, ha sido casi imperceptible. En el primero, el Centro de Investigación del Transporte, TRANSYT, de la Universidad Politécnica de Madrid, ha determinado que, para el caso español, "la aplicación de tarifas comprendidas entre 0,08 y 0,12 euros/km a los vehículos de más de 3,5 tm... daría lugar a un incremento del IPC entre el 0,14 por ciento y el 0,21 por ciento...".

1.8. Aplicación de la Directiva en Europa

- Alemania, Austria, República Checa: la Directiva está ya siendo aplicada.
- Eslovaquia: la ha implantado recientemente.
- Hungría: se encuentra en fase de implantación.
- Dinamarca, Holanda, Bélgica: han manifestado su intención de establecer el pago por uso de las infraestructuras viarias. Están desarrollando el plan de viabilidad de la aplicación del gravamen a todos los vehículos (ligeros y pesados) y en la totalidad de la red viaria, incluidas las carreteras y algunas arterias urbanas.
- Francia: a finales de 2010 aplicará en Alsacia una "tasa experimental", con tarifas que oscilarán entre 0,015 y 0,20 euros. La aplicación a toda la red está prevista para 2012, con una tarifa media de 0,12 euros.
- Suiza: aplica, desde 2001, gravámenes a los vehículos destinados al transporte de mercancías. Es un sistema muy completo y ha sido en buena parte modelo y precursor de las últimas modificaciones de la Directiva.

1.9. Resumen y conclusiones

Los recursos que la Euroviñeta generaría en España, aplicada a la red de carreteras de gran capacidad (autopistas y autovías libres, carreteras desdobladas y carreteras paralelas a las vías tarifadas), con una tarifa media de 10 céntimos de euro por km para los vehículos de más de 3,5 t de peso en carga máxima, alcanzarían los 3.000 millones de euros anuales.

Con la aplicación de gravámenes a los vehículos destinados al transporte de mercancías por el uso de las infraestructuras viarias se mejora la eficiencia del transporte por carretera y se reduce el impacto medioambiental producido por la propia actividad.

Parte de los ingresos podría destinarse a compensar al sector transporte por carretera promoviendo la agrupación de operadores, con el consiguiente aumento del tamaño de las flotas, al objeto de mejorar la competitividad de las empresas, la optimización del manejo de cargas y reduciendo significativamente los viajes de retorno en vacío. La eliminación de los viajes en vacío significaría una importante reducción de la congestión y, como consecuencia, una disminución de la contaminación atmosférica. A la mejora de las condiciones medioambientales contribuye también, de forma importante, la renovación y modernización de las flotas de vehículos destinados al transporte de mercancías por carretera, que podría incentivarse dedicando a la compra de vehículos nuevos parte de los recursos generados por la aplicación de la Euroviñeta.

El impacto en la economía como consecuencia del incremento de los precios de los productos transportados sería insignificante, como se ha demostrado en los diversos estudios realizados al efecto, y se ha experimentado en todos los Estados miembros de la UE que están aplicando la Euroviñeta.

En resumen, la Euroviñeta constituye un instrumento de gran utilidad para la obtención de recursos con los que asegurar la sostenibilidad de una red vial en condiciones óptimas de utilización y a niveles de máxima eficiencia, gestionando el tráfico y reduciendo la congestión, el consumo energético y la siniestralidad. Y todo ello con un mínimo impacto en la economía del país.

En el contexto actual, los ingresos procedentes de una tarificación resultarían ser un medio imprescindible para financiar todas aquellas actuaciones en la red viaria que, teniendo rentabilidad socioeconómica, no puedan llevarse a cabo porque la Administración Pública no disponga de suficientes recursos. En particular, Alemania ha adoptado desde 2005 una iniciativa integral de la que se adjunta información detallada (Modelo-A).



Una buena parte de los Estados miembros de la Unión Europea ya están aplicando gravámenes a los vehículos destinados al transporte de mercancías por carretera. Francia implantará la Euroviñeta en 2012. Suiza, Alemania, Austria y otros Estados la están aplicando ya con resultados altamente satisfactorios y efectos económicos muy positivos. Merece destacarse que los vehículos españoles que circulan por estos países están siendo gravados, no así los vehículos extranjeros que transitan por España.

1.10. Recomendación

La implantación de la Euroviñeta en España es insoslayable, porque sus beneficios están contrastados y no son cuestionables. El retraso en su aplicación perjudica a nuestro país y evita la obtención de unos ingresos sostenidos y previsiblemente estables para las Administraciones Públicas.

Una distribución de los recursos generados que se adecue a las necesidades y prioridades de las propias infraestructuras, del medio ambiente y del sector transporte por carretera, produciría beneficios generalizados.

La fase previa a la implantación de un sistema de tarificación requiere estudiar y desarrollar, con suficiente anticipación, las soluciones a los problemas esenciales, principalmente los políticos (de negociación con los agentes sociales, acuerdo y decisión), jurídicos (desarrollo de normativa para la exigencia del pago y, en su caso, sanción de las infracciones), administrativos (de recaudación, administración, aplicación y distribución de ingresos) y sociales (de concienciación).

El proyecto META, "Modelo Español de Tarificación de Carreteras", desarrollado por un consorcio de centros e instituciones universitarias de Madrid y Barcelona y dirigido por el CEDEX, por encargo del Ministerio de Fomento, constituye un buen punto de partida para iniciar el recorrido previo a la implantación de la Euroviñeta en España.

Madrid, 2010

2. Tarificación de Infraestructuras de Transporte en la UE: Adecuación del Sistema Español y su Aplicación en la Red Viaria

2.1. Introducción

El día 11 de marzo de 2009, el Parlamento Europeo aprobó (en primera lectura) la propuesta de la Comisión que modifica (una vez más) la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras. El Parlamento pide a la Comisión que le consulte de nuevo si se propone modificar sustancialmente esta propuesta o sustituirla por otro texto y encarga a su presidente que transmita la posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión.

2.2. Objeto de la modificación

Esta nueva modificación de la Directiva tiene por objeto **mejorar la eficiencia y reducir el impacto medioambiental del transporte de mercancías por carretera.**

Para ello se propone establecer un marco general que permita a los Estados miembros **calcular y modular los peajes en base a los costes derivados de la contaminación y de la congestión** que produce en las carreteras la circulación de los vehículos, de forma que esta medida sea compatible con el sostenimiento del mercado interior.

Con esto se persigue **impulsar el uso de vehículos más limpios, elegir itinerarios menos congestionados, optimizar la carga de los vehículos y, en definitiva, hacer un uso más eficiente de las infraestructuras.**

2.3. Preámbulo y antecedentes

En teoría macroeconómica se dice que, en toda actividad productiva, la máxima eficiencia económica y el mayor grado de bienestar social se alcanzan cuando a los costes propios del ejercicio de la actividad se le imputan los costes económicos y sociales generados y no soportados directamente por el agente de la actividad misma.

Este principio es, naturalmente, aplicable a todos los modos de transporte. Por su parte, la UE está desde 1971 intentando establecer una política de tarificación a la actividad del transporte con el fin de lograr que cada modo de desplazamiento asuma los costes que el mismo origina. Las líneas que trazan esta política se fundamentan en dos principios que, a modo de “eslóganes”, compendian y sintetizan el objeto de las medidas de tarificación: **“el que usa paga”** y **“el que contamina paga”**.

La Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, conocida como Euroviñeta, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, significó un primer paso para la ordenación de estos dos principios. La posterior modificación de la misma, con la aprobación de la Directiva 2006/38/CE el 17 de mayo de 2006, supuso la consolidación del primero de ellos: **el pago por uso de las infraestructuras** (en este caso viarias).

El artículo 11 de esta Directiva 2006/38/CE, que modifica la 1999/62/CE, entre otras cosas, dice:

“A más tardar, el 10 de junio de 2008, la Comisión, tras examinar todas las opciones, incluidos los costes relacionados con el medio ambiente, el ruido, la congestión y la salud,

presentará un modelo generalmente aplicable, transparente y comprensible para la evaluación de todos los costes externos, que sirva de base para el futuro cálculo de los costes de infraestructura. Este modelo irá acompañado de un análisis del impacto de la internalización de los costes externos para todos los modos de transporte y de una estrategia para una aplicación progresiva de este modelo a todos los modos de transporte.

Dicho informe y el modelo irán acompañados, en su caso, de propuestas de revisión ulterior de la presente Directiva dirigidas al Parlamento Europeo y al Consejo.”

De aquí deriva la propuesta aprobada por el Parlamento y que ahora nos proponemos analizar en el seno de la Comisión de Construcción y Financiación del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. La propuesta es, en sí misma, el inicio de la vía para la introducción del segundo principio, antes dicho, en relación con **la aplicación de gravámenes por la contaminación** que los diferentes modos de transporte generan.

Para dar cumplimiento al arriba mencionado mandato del Parlamento Europeo y del Consejo, la Comisión Europea dio comienzo, inmediatamente, al estudio del modelo solicitado con la implementación del proyecto **IMPACT** (Internalisation Measures and Policies for all external Costs of Transport) que encargó a diversas instituciones. De este encargo nació el **Draft Handbook**, en el que se recoge la metodología de cálculo de cada uno de los parámetros que han de servir de base para la estimación de los costes externos generados en el sector transporte.

Con todo ello, la Comisión Europea formuló su propuesta que, como es preceptivo, ha ido pasando por los “filtros” de los diferentes estamentos comunitarios.

Como consecuencia de estas revisiones, se fueron separando de la valoración y, por lo tanto, alejando de su internalización algunos costes como son la accidentalidad, el cambio climático (emisiones de CO₂) y otros.

Por ejemplo, el controvertido coste de la congestión, definido en la propuesta como el “coste suplementario en términos de pérdida de tiempo, escasas garantías de puntualidad, consumo adicional de carburante y gastos de mantenimiento de los vehículos impuesto a los demás vehículos cuando el uso de la infraestructura se aproxime a los límites de capacidad”, no se ha incluido en los costes externos (como tal) por divergencias entre los Estados miembros de la UE y, ante la falta de acuerdo, el Parlamento Europeo terminó eliminándolo, aunque no totalmente (como se verá después) con su enmienda 72.

2.4. Situación actual de la Directiva modificada

Así pues, en este momento, tenemos tres textos de la Directiva conocida como Euroviñeta:

- La Directiva aprobada el 17 de mayo de 2006 y vigente en la UE desde el 10 de junio de ese mismo año.
- La Propuesta para su modificación presentada por la Comisión Europea y fechada el 8 de julio de 2008.
- La Propuesta enmendada y aprobada por el Parlamento Europeo el 11 de marzo de 2009. Ésta, a fecha de hoy, continúa sin encontrar el consenso entre los Estados miembros y, en consecuencia, sigue todavía pendiente de aprobación definitiva en plenario, Parlamento más Consejo.

2.5. Modificaciones más significativas

Consideramos de interés, en primer lugar, analizar brevemente las modificaciones y, sobre todo, las novedades más importantes introducidas en la propuesta de Directiva aprobada por el Parlamento Europeo. Para ello, empezaremos por las definiciones que, además, nos facilitarán, desde un principio, la comprensión y la rápida interpretación de las enmiendas.

Peaje: *es un importe determinado que ha de pagar un vehículo por recorrer una distancia determinada en una infraestructura (texto de 2006) y que comprende una “tasa por el uso de la infraestructura” y/o una “tasa por los costes externos” (texto de 2009; en negrita lo añadido):*

- **“Tasa por el uso de la infraestructura”** es la tasa percibida mediante el cobro de un peaje y destinada a recuperar los costes **vinculados** a la infraestructura soportados por un Estado miembro o por varios, si el proyecto se ha emprendido conjuntamente (enmienda del Parlamento). Coincide en la práctica con la definición de peaje de la Directiva de 2006.
- **“Tasa por los costes externos”** es la tasa percibida mediante el cobro de un peaje y destinada a recuperar los costes soportados por un Estado miembro como consecuencia de la contaminación atmosférica y la contaminación acústica (y la congestión, según la propuesta de la Comisión y suprimida con la enmienda 71 por el Parlamento) causadas por el tráfico.
- **Tasa “de usuarios”** (término de 2009; nuevo) *es un importe determinado que ha de pagar un vehículo para tener derecho a utilizar las infraestructuras durante un periodo de tiempo determinado (definición de tasa en el texto de 2006).*

Vemos que el término **tasa**, entendido como derecho de uso en el tiempo (en la Directiva de 2006), pasa a llamarse **“tasa de usuarios”** y, al mismo tiempo, la terminología se amplía con dos nuevas acepciones de “tasa”, ambas relacionadas con la recuperación de los costes (de la infraestructura y medioambientales) soportados por el erario público y que generan los vehículos con el uso de la carretera. Estas novedades se encuentran tanto en la propuesta de modificación de la Comisión como en el texto aprobado por el Parlamento.



2.6. Costes soportados para el cálculo de los peajes

2.6.1. Tasas por los costes externos

Así pues, en la redefinición y determinación de los costes que genera el transporte, la aparición de **la tasa por los costes externos** constituye, en sí misma, la principal y la más trascendente de las novedades introducidas por el Parlamento Europeo en esta modificación de la Directiva de la Euroviñeta de 2006. Sus componentes se definen y agrupan así:

- **“Coste de la contaminación atmosférica producida por el tráfico”** es el coste del perjuicio causado por ciertas emisiones nocivas al aire mientras un vehículo está en funcionamiento.
- **“Coste de la contaminación acústica producida por el tráfico”** es el coste del perjuicio causado por el ruido emitido por un vehículo o creado por la interacción de un vehículo y la superficie de la carretera.

Pero el Parlamento introduce, en el texto de la Comisión, otra enmienda “de gran calado” (la 72) cuando suprime el artículo 2 - letra b sexties, en el que se define **el coste de la congestión**.

Su supresión (que suponemos coyuntural y circunstancial) o su no consideración como un término más del coste total, sin embargo, no anula una posible aplicación de este coste como parte de (que se añada a) la tasa por los costes externos, dado que, en situaciones de congestión, los vehículos elevan la severidad de los niveles de emisión de gases contaminantes y del ruido. El Parlamento mantiene, pues, como costes externos los derivados de la contaminación atmosférica y la contaminación acústica en los mismos términos de la propuesta de la Comisión que, en su caso, podrán incrementarse por efecto de la congestión.

La propuesta de la Comisión, suprimida por el Parlamento, tal como se indica al comienzo de este estudio, decía:

- **“Coste de la congestión”** es el coste suplementario en términos de pérdida de tiempo, escasas garantías de puntualidad, consumo adicional de carburante y gastos de mantenimiento de los vehículos impuesto a los demás vehículos cuando el uso de la infraestructura se aproxima a los límites de capacidad.

Precisamente su consideración de **“coste suplementario”** podría explicar la aceptación de su inclusión, con criterios de temporalidad y localización geográfica, en el cálculo de (mayorando) la **“tasa por los costes externos”**.

En efecto, en el artículo 7 ter - apartado 2, se dice: “En los tramos de carretera que registren congestiones la tasa por los costes externos podrá también incluir el coste de congestión durante los periodos en los que estos tramos están usualmente congestionados”. Y en el artículo 7 quáter - apartado 1 se lee: “La tasa por los costes externos variarán de acuerdo con... y también con el periodo de tiempo en aquellos casos en los que la tasa incluya el coste de congestión...”.

Por otra parte, el Parlamento concluye los actos modificativos de la propuesta con la enmienda 75, en perfecta concordancia con las enmiendas 71 y 72 anteriormente indicadas, por la que se suprime el apartado 4.3 del punto 4 correspondiente al **Anexo III bis**, en el que se proponía la **metodología para el cálculo del coste de congestión**.

Llama la atención el criterio que establecía la Comisión para la aplicación del **“Coste de la congestión** en las carreteras congestionadas, los Estados miembros podrán optar por incluir total o parcialmente el coste de la congestión en la tasa por los costes externos, siempre que demuestren que el coste de la congestión impuesto por un vehículo a otros usuarios supera el coste de construcción de las infraestructuras ya imputado a ese vehículo...”.

2.6.2. Tasas por el uso de las infraestructuras

En cuanto se refiere a la determinación de los costes generados **por el uso de la infraestructura**, el Parlamento Europeo introduce, en la propuesta de modificación de la Directiva presentada por la Comisión, únicamente, dos matizaciones o puntualizaciones:

1. El principio de “recuperar los costes **vinculados** a la infraestructura” (artículo 2 - letra b bis) en la definición de “tasa por el uso de la infraestructura”.
2. En el artículo 7 ter - apartado 1 dice: “...La tasa media ponderada por el uso de la infraestructura guardará relación con los costes de construcción y de funcionamiento, mantenimiento, desarrollo **y garantía de las normas de seguridad** de la red de infraestructuras correspondiente...”.

Introducir el término **vinculados** reafirma la intención del Parlamento de contemplar, a través de la disposición normativa, la totalidad de los costes de infraestructura y determina y permite, alejando dudas, su consideración y su introducción en las fórmulas de cálculo.

En el mismo sentido, añadir **la garantía de las normas de seguridad** aclara y facilita, cuando menos, la relación entre los operadores y el titular de la vía.

Ambos preceptos pueden resolver situaciones que, de otra manera, podrían generar conflicto entre partes.

Pero, quizás, la modificación más sintomática se sitúa en la introducción del término **viaria** en el concepto de desarrollo de la red, modificación que entra en perfecta sintonía con el artículo 9, cuando éste desarrolla la casuística del destino de los recursos generados por la aplicación de gravámenes a determinados vehículos por el uso de determinadas vías.

Significa el retorno de los ingresos al sector viario.

Todas estas modificaciones quedan recogidas de forma sintética en la tabla A adjunta, "Costes a recuperar según el texto de la Directiva".

Tabla A. Costes a recuperar según el texto de la Directiva		
En mayo 2006	En julio 2008	En marzo 2009
Modificación vigente	Propuesta de la Comisión	Enmiendas del Parlamento
Peaje	Tasa por el uso de la infraestructura	
Construcción	Construcción	Construcción
Explotación/Operación	Explotación/Operación/Funcionamiento	Explotación/Operación/Funcionamiento
Mantenimiento	Mantenimiento	Mantenimiento
Desarrollo de la red	Desarrollo de la red	Desarrollo de la red viaria
		Garantías de las normas de seguridad
Rendimiento del capital o margen de beneficio en condiciones de mercado	Retorno del capital o un margen de beneficio en condiciones de mercado	Rendimiento del capital utilizado o un margen de beneficio conforme a las condiciones de mercado
	Tasa por los costes externos	
	Contaminación atmosférica	Contaminación atmosférica
	Contaminación acústica	Contaminación acústica
	Coste (en tramos y periodos) de congestión	Coste (en tramos y periodos) de congestión

2.7. Otras modificaciones de interés

1. “Los Estados miembros **pueden...**”. Una vez más se respeta la discrecionalidad de los países; **la Directiva no obliga** a aplicar gravámenes por el uso de las infraestructuras viarias, **pero sí cambia** el criterio en la elección de la red para su posible tarificación. En el artículo 7 - apartado 1 se lee:

a) Texto de 2006: “...en la red transeuropea de carreteras, o en parte de ella,...”.

b) Propuesta de la Comisión del 2008: “...en (**la totalidad de:** que el Parlamento elimina) su red de carreteras o en determinados tramos de la misma...”.

c) Texto 2009 aprobado por el Parlamento: “...en la red **vial** transeuropea o en cualquiera de los tramos de su red de carreteras por las que se desplace habitualmente un volumen importante del transporte internacional de mercancías...”.

Este cambio de criterio es muy llamativo, aunque es prácticamente intrascendente si se tienen en cuenta los principios de soberanía y subsidiariedad que imperan en el Tratado de la Unión, que facultan a los Estados miembros a elegir libremente y a su discreción la red vial donde aplicar los gravámenes al transporte de mercancías por uso de las carreteras.

2. Se mantiene la prohibición de aplicar peajes y tasas de usuario simultáneamente, a excepción de puentes, túneles y puertos de montaña. También se mantiene el principio de “no discriminación” entre vehículos, en el sentido más amplio, y se ratifica la fecha del 1 de enero de 2012 para pasar el límite de la categoría de los vehículos, que soportan el gravamen, de las 12 toneladas actuales a los de más de 3 toneladas y media. En este último caso, además, el Parlamento lo reafirma porque suprime las excepciones que facultaban, en ocasiones, el mantenimiento de dicho límite de carga (artículo 7 - apartado 5 - letras a y b).

3. En el caso de que se apliquen “**tasas de usuario**”, la modificación propuesta legitima e impone el pago por días, semanas, meses y años, y el Parlamento enmienda (la número 31) el texto de la Comisión de 2008 (estaba también presente en el texto de 2006: artículo 7 - apartado 8) suprimiendo el artículo 7 bis - apartado 1 - párrafo 2 que decía así: “Los Estados miembros sólo podrán aplicar las tasas anuales a los vehículos matriculados en su territorio”.

4. Para la aplicación de “**tasas por el uso de las infraestructuras**” se mantienen, en su mayor parte, los criterios y principios que recoge la modificación de la Directiva en 2006, la 38/CE, tanto en la

metodología de cálculo (que se desarrolla en el Anexo III) como en los aspectos colaterales, como puede ser la **limitación** de las **tarifas de peaje en las nuevas concesiones** (sujetas a la disciplina de la Directiva) **a los niveles máximos de las tasas por uso** calculadas en base a dicha metodología del Anexo III.

Las modulaciones de las tarifas de los peajes a aplicar también se mantienen con pocas variaciones en los textos de modificación. En el caso de aplicar únicamente “tasas por uso” **deben** variar en función de las categorías Euro de emisión y **pueden**, así mismo, diversificarse según las horas del día, tipo de día y estación del año.

En este último caso, el Parlamento enmienda (con la 43) la variación máxima (de la cuantía del peaje) **del 100 por ciento** propuesta por la Comisión y eleva **hasta el 500 por ciento** el límite superior del *peaje modulado en relación con el que se percibe durante la hora del día, el tipo de día o la temporada en que sea más barato*.

5. Como ya se ha dicho, la novedad más importante y más trascendente entre todas las modificaciones de la Directiva propuestas la constituye, sin duda, la introducción de la **“tasa por los costes externos”** como una posible componente del peaje que han de pagar ciertos vehículos por circular en una determinada red viaria. La metodología para su cálculo, en cada caso, se desarrolla en el Anexo III bis, de nueva creación.

El artículo 7 quáter - apartado 1 dice: “La tasa por los costes externos variará en función del tipo de carretera y de la categoría de emisiones Euro...” y, repitiendo lo indicado anteriormente, también “...del periodo de utilización en los casos en que incluya el coste de la congestión o de la contaminación acústica causada por el tráfico”.

6. Las variaciones descritas en los apartados 4 y 5 precedentes son de aplicación cuando los peajes incluyen, únicamente, una de las dos tasas: por el coste externo o por el uso de la infraestructura. En el caso de que los peajes comprendan las dos tasas, dichas variaciones no se aplicarán a la parte correspondiente a la tasa por uso de la infraestructura (artículo 7 septies - apartado 5).

Todas estas modificaciones hasta aquí descritas se resumen y compendian, para una mejor y más rápida visualización, en forma abreviada y a modo de enunciado en la tabla B, que se adjunta y acompaña a continuación.

Tabla B. Resumen y compendio de los conceptos principales que contiene la modificación de marzo de 2009

Tarifas de los peajes que se componen...	
ÚNICAMENTE DE UNA TASA POR EL USO DE LAS INFRAESTRUCTURAS	Construcción y explotación, mantenimiento y desarrollo de la red, y <i>garantías de las normas de seguridad</i> Rendimiento del capital y beneficio según mercado Cálculo: Anexo III (daños) Variación: emisiones Euro, Anexo III bis, cuadro I, (100 por ciento) Posible Variación: congestión, daño, optimización del uso Modulación: día, hora, estación, etc... (500 por ciento) Si coste externo Sí, no modulación Permite descuentos o reducciones hasta el 13 por ciento
ÚNICAMENTE DE UNA TASA POR LOS COSTES EXTERNOS	Contaminación atmosférica Contaminación acústica Contaminación atmosférica y acústica Congestión (por tramos y periodos) Variación: tipo de carretera y emisiones Euro, y periodo (si hay recargo por congestión y ruido) Límites: Anexo III a No hay descuentos ni reducciones
DE AMBAS TASAS: POR USO Y POR COSTE EXTERNO	Modulaciones: sólo en la tasa por el coste externo Límites: Anexo III a

2.8. Destino de recursos generados

En primer lugar hay que constatar que la Directiva, desde la modificación 2006/38/CE, establece **“el deber”** de los Estados de destinar los recursos generados por la Euroviñeta a financiar unas actuaciones que conformen en su conjunto un plan que, previamente a la aplicación de las medidas, los Gobiernos de los Estados miembros han de proponer a la Comisión Europea.

Sobre este principio, una mayor concreción en el destino de los recursos generados (en su conjunto) ha supuesto, como se ha dicho anteriormente, una aportación bastante novedosa entre las modificaciones de la Directiva.

En consecuencia, resulta particularmente interesante destacar la nueva orientación que el Parlamento da, en el texto aprobado el día 11 de marzo, al destino de los ingresos procedentes de la aplicación de gravámenes a los vehículos dedicados al transporte de mercancías por carretera.



a) En el caso de las **“tasas por el uso de las infraestructuras”**:

- En la modificación 2006/38/CE, el artículo 9, apartado 2, dice: “Los Estados miembros decidirán el destino que debe darse a los ingresos procedentes de los gravámenes por la utilización de la infraestructura vial. A fin de permitir el desarrollo de la red de transporte en su conjunto, los ingresos procedentes de los gravámenes **deben utilizarse** en beneficio del **sector del transporte** y para optimizar la **totalidad del sistema de transportes**”.
- En la propuesta de la Comisión del 8 de julio de 2008, el artículo 9, apartado 2, párrafo 2, coincide prácticamente en su totalidad con el anterior, versión de la modificada 2006/38/CE de junio de 2008.
- Este mismo artículo, en la enmienda 56, el Parlamento lo aprueba y dice: “Los Estados miembros donde se perciban tasas por el uso de la infraestructura determinarán el destino de los ingresos generados por esas tasas. A fin de permitir el desarrollo de la red de transporte en su conjunto, los ingresos generados por esas tasas **se utilizarán principalmente** en beneficio del **sector del transporte por carretera** y para optimizar la **totalidad del sistema de transporte por carretera**”.

Es un más que notable avance cualitativo el haber llegado a establecer el deber de los Estados a destinar y utilizar, aunque sea “principalmente” solo, los ingresos generados por las tasas en el sector y en el sistema de **transporte por carretera**.

b) En el caso de las “**tasas por los costes externos**”, tanto la Comisión como el Parlamento coinciden, esencialmente, en cuál ha de ser el destino y empleo de los ingresos generados por las tasas, pero es de destacar, otra vez, la orientación **prioritaria** hacia el *sector transporte por carretera* indicada por parte del Parlamento.

- La enmienda 55 del Parlamento al artículo 9 - apartado 2 - párrafo 1 de la Comisión dice: “Los Estados miembros donde se perciban tasas por los costes externos velarán por que los ingresos generados por esas tasas se destinen de forma **prioritaria** a la reducción y, en su caso, eliminación de los costes externos derivados del transporte por carretera. Los ingresos también podrán destinarse a la ejecución de medidas dirigidas a fomentar una tarificación eficiente, reducir la contaminación provocada por el transporte en su origen y mitigar sus efectos, mejorar las prestaciones en materia de emisiones de CO₂ y el rendimiento energético de los vehículos de transporte por carretera y mejorar las infraestructuras **viales** existentes o desarrollar infraestructuras alternativas para los usuarios de los transportes”.

c) A partir de aquí, siempre dentro del contexto que enmarca el origen y el destino de los recursos procedentes de la percepción de peajes por la aplicación de tasas en la utilización de ciertas carreteras, el Parlamento continúa sus actos modificativos, con más adiciones que modificaciones, en el articulado de la propuesta de Directiva elaborada por la Comisión. Algunos merecen destacarse por su interesante carácter innovador.

- La enmienda 57 añade un nuevo párrafo, el 2 bis, al apartado 2 del artículo 9 que dice: “A partir de 2011, al menos el 15 por ciento de los ingresos generados por las tasas por los costes externos y por el uso de la infraestructura en cada Estado miembro se destinará a financiar proyectos de la RTE-T destinados a reforzar la sostenibilidad del transporte. Este porcentaje se irá incrementando progresivamente a lo largo del tiempo”.

En este caso se refiere a la red de transporte en general.

- Con la enmienda número 60, el Parlamento vuelve a introducir otro aspecto novedoso. El nuevo apartado 1 bis, del artículo 11, dice: “A más tardar el 31 de diciembre de 2010, la Comisión

presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la disponibilidad de aparcamientos seguros y vigilados en la red viaria transeuropea (RVTE).

Previa asociación de los interlocutores sociales pertinentes, este informe irá acompañado de propuestas sobre:

- a) La asignación de los ingresos generados por las tasas por el uso de la infraestructura a la creación de un número suficiente de zonas de aparcamiento seguras y vigiladas en la RVTE, que deberá ser vinculante para los operadores de las infraestructuras o las autoridades públicas responsables de la RVTE.
- b) Directrices destinadas al Banco Europeo de Inversiones, al Fondo de Cohesión y a los Fondos Estructurales para que tengan debidamente en cuenta la necesidad de prever zonas de aparcamiento seguras y vigiladas en la concepción y la cofinanciación de los proyectos de la RVTE”.



2.9. La Euroviñeta y el transporte por carretera

Ésta no nace con fines puramente recaudatorios; ni tampoco como un gravamen más al transporte de mercancías por carretera.

En el documento "Road Charging policy: reiteration of ECMT position", la Conferencia Europea de Ministros de Transportes (París, 2005) manifiesta que con las políticas de tarificación basadas en el "pago por uso" de las infraestructuras lo que se persigue es **mejorar la eficiencia del sistema de transporte, evitar distorsiones de la competencia en el sector y proporcionar incentivos para reducir los efectos medioambientales adversos del propio transporte.**

A su vez, el Libro Blanco del Transporte dice:

"Se aplican demasiados impuestos en el transporte; impuestos de matriculación, impuestos de circulación y seguros, impuestos sobre los combustibles y cánones por la utilización de las infraestructuras. Se considera que el transporte está excesivamente gravado, pero la verdad es que se grava de forma incorrecta y desigual." "Esta distribución inadecuada de las cargas entre los explotadores de la infraestructura, los contribuyentes y los usuarios genera un falseamiento considerable de la competencia entre operadores y modos de transporte." Y ante la falta de armonización fiscal europea en el sector transporte añade que "el objeto de la actuación comunitaria debe ser la sustitución progresiva de los impuestos existentes que gravan el sistema de transporte por instrumentos más eficaces, que integren los costes de infraestructura y los costes externos."

Consecuentemente, tanto la Comisión Europea, en su propuesta de modificación, como el Parlamento, en sus actos modificativos, mantienen en su integridad el artículo 7 ter de la Directiva 2006/38/CE, que el Parlamento concreta aún más en su enmienda 54 al artículo 7 undecies de la propuesta. Éste dice: "La presente Directiva no afectará a la libertad de los Estados miembros que introduzcan un sistema de peajes o de tasas por el uso de la infraestructura de conceder, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 87 y 88 del Tratado, una compensación adecuada por esas tasas, incluso si las cantidades resultantes se situaran por debajo de los tipos mínimos establecidos en el Anexo I".

La discrecionalidad de los Estados miembros para poder conceder una compensación adecuada al sector transporte por la eventual imposición de gravámenes por el uso de la carretera, como puede ser

la reducción (o eliminación, en su caso) de otros impuestos (de matriculación, de circulación, sobre los carburantes u otros), junto con las posibilidades que se regulan en el artículo 9, apartado 2, párrafos 1 y 2 (enmiendas 55 y 56, anteriormente comentadas) sobre el destino y dedicación de los recursos generados por las tasas que se apliquen, constituyen en sí mismas una prueba de que la implantación de la Euroviñeta puede ser una oportunidad irrepetible y trascendental para **el sector transporte de mercancías por carretera.**



Este sector atraviesa, como el resto de las actividades empresariales, por un periodo de serias dificultades económicas y financieras, agravadas ahora por la profunda crisis en la que se debaten, con mayor o menor incidencia, los Estados de la UE.

Por otra parte, desde tiempo atrás, la UE está orientando sus políticas de transporte hacia la multimodalidad al objeto de trasladar a otros modos disponibles parte del transporte de mercancías por carretera en vista de su incesante crecimiento.

El sector necesita **una urgente reestructuración.**

La **Euroviñeta** es, entre otras cosas, una **f fuente de ingresos** para los Estados, que tienen la obligación ante la UE (en propuesta escrita y motivada) de **distribuirlos y aplicarlos** de manera que se cumpla con lo preceptuado en el repetido artículo 9, apartado 2, párrafos 1 y 2, analizado anteriormente. Un reparto de los recursos generados que se adecue a las necesidades y prioridades **de las propias infraestructuras, del medio ambiente y del sector transporte por carretera** produciría beneficios generalizados. En particular y de forma muy especial, a los operadores del sector transporte de mercancías por carretera quienes, con más ayudas económicas, podrían **acelerar el proceso de reestructuración.**

Con la implantación de la **Euroviñeta**, los **beneficios posibles** en general y, concretamente, para el **sector transporte de mercancías por carretera** serían:

- Dedicar una parte de los recursos generados a **mantener la red** viaria (objetivo que está en los orígenes de la Euroviñeta) dentro de las mejores condiciones de uso, adecuando los presupuestos para la conservación y ampliación de las calzadas a la demanda del tráfico, **aumentaría la productividad de la flota** de vehículos para el transporte y, por lo tanto, la **competitividad del sector**.
- Otra parte de los ingresos procedentes del peaje podría destinarse a promover la **agrupación de operadores** y, en casos, el **cooperativismo** con el consiguiente aumento del **tamaño de las flotas**, al objeto de mejorar la **competitividad de las empresas**. A día de hoy, más de la mitad de las empresas españolas dedicadas al transporte de mercancías por carretera poseen menos de tres vehículos.
- Con el aumento del **tamaño de las flotas** se consigue un uso más eficiente de los vehículos al poder optimizar el manejo de las cargas y reducir significativamente los viajes de retorno en vacío, lo que mejora sustancialmente la **eficiencia del sistema** de transporte por carretera. Hoy, dentro del transporte internacional, situándonos en el límite entre España y Francia, en La Jonquera, el número de **camiones que transitan en vacío** alcanza el 7 por ciento del total, porcentaje que llega al 40 por ciento en el transporte interno en algunos Estados miembros, y esto **distorsiona gravemente la competencia**.
- La eliminación de los **viajes en vacío** contribuiría a una importante reducción de la **congestión** y, como consecuencia, a la disminución de la **contaminación atmosférica**.
- A la mejora de las condiciones medioambientales contribuye, también de forma muy importante, la **renovación y modernización** de las **flotas** de vehículos.

El pleno del Parlamento Europeo, cada vez más exigente, ha aprobado recientemente los límites para las emisiones de partículas y gases contaminantes del Euro VI, que el 1 de enero de 2014 sustituirá al Euro V en vigor desde el 1 de octubre de 2008.

Los países que tienen implantada la Euroviñeta destinan, por lo general, una parte de los ingresos a facilitar la financiación para la adquisición de vehículos menos contaminantes que se benefician de una reducción sustancial del gravamen.

2.10. Impacto económico de la Euroviñeta

El Comité de Transportes del Parlamento, refiriéndose a la aprobación de esta última propuesta de revisión de la Directiva, subrayó que el **impacto** de la Euroviñeta sobre las empresas de transportes por carretera será pequeño. Según un estudio de la Comisión, el **incremento de costes** se situaría, aproximadamente, en **el 3 por ciento**.

Así pues, no parece muy difícil, si nos atenemos a lo dispuesto en los repetidos artículos 7 y 9 de la Directiva, poder arbitrar compensaciones, tal como reclama el sector frente a la eventual implantación de la Euroviñeta, para que el transporte de las mercancías por carretera entre los Estados miembros no sufra graves quebrantos económicos.

Por otro lado, al margen de aquellas compensaciones que, por la aplicación de las tasas, los Estados miembros pudieran otorgar a los agentes afectados, **la repercusión de los peajes en los costes del transporte de los productos transportados no tendría una incidencia significativa en el índice general de precios al consumo**, como lo atestiguan diversos estudios (de la UPC, del BEI) avalados en la práctica por los resultados obtenidos en Alemania, Austria y Suiza, donde el aumento del IPC, después de la introducción del sistema de pago, ha sido casi imperceptible.

Precisamente, con el fin de evaluar el impacto económico que produciría la eventual aplicación de la Euroviñeta en España, en el marco de un convenio trienal suscrito entre el Banco Europeo de Inversiones y la Universidad Politécnica de Madrid, el Centro de Investigación del Transporte realizó en 2007 un estudio para analizar los **“Efectos de la aplicación de una política de tarificación de infraestructuras a los vehículos pesados”** en España.



Entre las principales aportaciones del estudio, señaladas por sus autores, destacan:

“La aportación original de mayor interés de este estudio es el desarrollo de una metodología para la cuantificación de los efectos que la política de tarificación de infraestructuras tiene en el IPC. Dicha metodología, que se basa en la utilización de las tablas *input-output*, ha sido validada en este trabajo para el caso de España.”

“Los resultados obtenidos para el caso español muestran que, la aplicación de tarifas comprendidas entre **0,08 euros/km** y **0,12 euros/km** a los vehículos de más de 3,5 toneladas en toda la red interurbana, exceptuando autopistas de peaje, daría lugar a un incremento del IPC entre el **0,14** y el **0,21 por ciento**. Dicho incremento tendrá lugar únicamente el año en que las tarifas se establezcan, ya que, a partir de entonces, los precios permanecerán constantes.”

El incremento del IPC registrado en Suiza por efecto de la aplicación de la Euroviñeta, con unas tarifas notablemente superiores, fue del 0,10 por ciento.

2.11. Situación de la Euroviñeta en Europa

Como es sabido, Alemania, Austria y, últimamente, la República Checa aplican la Euroviñeta en los términos que se establecen en la Directiva modificada por la 2006/38/CE. Eslovaquia anunció que la implantaría a finales de 2009, en curso, y Hungría se encuentra en la fase de implementación.

El **A-Model** alemán se aplica en la financiación de las actuaciones en las autopistas federales, particularmente en los proyectos de ampliación de la red, tanto de las calzadas (con nuevos carriles) en los tramos existentes, como en la construcción de nuevos tramos; ya sea para extender la red de autopistas, o bien, construyendo ramales de conexión entre autopistas para cerrar la malla.

En el **A-Model** alemán, el concursante tiene que proyectar y construir los nuevos carriles; rehabilitar (en su caso) la sección antigua; y mantener y operar la infraestructura viaria ampliada por un periodo de 30 años. El modelo recuerda el “plan autovías de primera generación” lanzado por nuestro Ministerio de Fomento.

La Administración concedente expropia y ocupa (aporta al proyecto) el suelo necesario. Los recursos que se destinan a compensar al concesionario por los costes derivados de la ejecución del proyecto

proceden, básicamente, de los ingresos que genera el peaje que se percibe de los vehículos pesados dedicados al transporte de mercancías en toda la red viaria de alta capacidad desde enero de 2005. En octubre de 2008, Alemania tenía en marcha alrededor de 20 proyectos de ampliación de la red de autopistas: en ejecución y en preparación.

Dinamarca ha manifestado su intención de establecer el pago por el uso de sus infraestructuras con la particularidad de que, al igual que Holanda (y Bélgica, después), está estudiando la viabilidad de su aplicación a todos los vehículos: ligeros y pesados. Concretamente, Holanda piensa instaurarlo en 2011 para los vehículos pesados y entre 2012 y 2016 para todos los restantes.

Francia inició en 2005 un plan para la implantación de la Euroviñeta en su red viaria nacional (según un patrón muy parecido al sistema que se aplica en Alemania) que se desarrollará en dos fases.

En la primera fase se aplicará, de forma transitoria, la que se denomina **“tasa experimental alsaciana”**. Su extensión se limita a los 180 km, aproximadamente, de la red que discurre por la región de Alsacia, en aquellos tramos que, al constituir un itinerario alternativo a las vías ya tarifadas de la red alemana, reciben todo el tráfico pesado en tránsito que evade el peaje alemán. El cobro del gravamen se iniciará a finales de 2010 o comienzo de 2011. Las tarifas oscilarán entre 0,015 y 0,20 euros.

En la segunda fase, la Euroviñeta se aplicará, con el nombre de **“la ecotasa nacional para vehículos pesados”**, en una extensa red viaria, entre 10.000 y 15.000 km, integrada por el conjunto de autopistas y carreteras principales situadas en territorio francés, con excepción de las autopistas y carreteras de peaje y de aquellos itinerarios donde la circulación de camiones sea particularmente escasa. También podrá aplicarse en aquellas carreteras, de cualquier tipo, que puedan recibir una parte significativa de tráfico procedente (*evadido*) de las autopistas de peaje o de las vías sometidas al cobro de la eco-tasa nacional para vehículos pesados o a otros gravámenes análogos en países vecinos. El inicio está previsto para 2012 y, simultáneamente, desaparecerá la **“tasa experimental alsaciana”**. Las tarifas variarán desde los 0,025 hasta 0,20 euros por km, resultando una tarifa media de 0,12 euros, y la tasa, previsiblemente, será de aplicación a unos 800.000 camiones (200.000 de los cuales son extranjeros) que recorren, aproximadamente, 10.000 millones de km al año dentro de la red que va a ser tarifada.

Suiza aplica, desde 2001, gravámenes a los vehículos destinados al transporte de mercancías por el uso de toda la red viaria del país. El sistema helvético es el más completo y ha sido, en buena parte,

modelo y precursor de las últimas modificaciones a la Directiva. También es Suiza el país que con más rigor ha analizado los resultados de esta aplicación, tanto por lo que se refiere a la racionalización del transporte, como de la protección del medio ambiente.

Refiriéndose a la experiencia helvética, la European Federation for Transport and Environment dice: “Siete años después de haber implantado este sistema ya se puede hacer un balance de los resultados que son tremendamente positivos. Se ha producido una gran mejora en la eficiencia del sector transporte, ya que mientras el número de camiones se ha reducido en un 6,4 por ciento, las mercancías transportadas han aumentado en un 16,4 por ciento. El impacto sobre los precios ha sido despreciable, solo una décima porcentual. La renovación de flotas para vehículos más limpios ha sido claramente incentivada, ya que las tasas son inversamente proporcionales a la calidad ambiental de los motores. Se ha producido una clara disminución de los niveles de contaminación atmosférica, evaluada en el 14 por ciento en el caso de las emisiones de óxidos de nitrógeno, un 10 por ciento en el caso de las partículas y un 6 por ciento en términos de toneladas equivalentes de CO₂. No se ha detectado ningún efecto negativo sobre el mercado laboral ya que el número de trabajadores empleados en el sector del transporte de mercancías por carretera ha permanecido estable”.

Precisamente, para evaluar el impacto económico de la tarificación por el uso de la red viaria, la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona encargó un estudio (*estudi llotja*) titulado **“el sistema de peatges a Catalunya - anàlisi i evaluació d’estratègies”** publicado en junio de 2008.

El estudio fue elaborado por un equipo multidisciplinar, integrado por catedráticos, profesores y técnicos adscritos a la UPF, UPC y MCRIT y abarca la totalidad de la red viaria de alta capacidad (autopistas y autovías) que se extiende dentro del territorio de Cataluña, con independencia de su titularidad.

Se analizan los efectos económicos y sociales que produciría la aplicación de diferentes medidas estratégicas relacionadas con el peaje sobre tres escenarios:

- E 1. Supresión del peaje mediante el rescate de las concesiones actualmente existentes.
- E 2. Mantenimiento de la red concedida en las condiciones actuales y homogeneización de las tarifas de peaje que se aplican en cada concesión.
- E 3. Generalización del sistema de pago de un peaje por el uso a la totalidad de la red de alta capacidad de Cataluña, autopistas y autovías, y a la totalidad de los vehículos, ligeros y pesados.

Los impactos económicos obtenidos con la aplicación de los peajes (en la red de gran capacidad; a todos los vehículos) se valoraron a lo largo de un periodo de 20 años.

Los resultados del estudio demuestran, en palabras de sus autores, que “los peajes son una herramienta importante para la regulación del tráfico y un instrumento para la mejora de la eficiencia del sistema económico y la rentabilidad del transporte”.

Como medida de comparación de los resultados, el estudio destaca el valor actualizado neto (VAN) asociado a cada uno de los escenarios:

- 39,5 millones de euros, si se mantiene la situación actual.
- 10.158,2 millones de euros, si se generaliza el peaje a toda la red de autopistas y autovías.

Es decir, en términos del estudio “Ilotja” de la Cámara de Barcelona y a título puramente ilustrativo, podríamos decir que, en Cataluña, generalizar los peajes en toda la red de alta capacidad es 250 veces más eficiente para el sistema económico y más rentable para el transporte que dejar las cosas como están.

2.12. Análisis de los parámetros de base para un caso de posible aplicación de la Euroviñeta en la red viaria española

Tras la reunión del Consejo de Ministros de Transportes celebrada en Luxemburgo el día 21 de abril de 2005, la Comisión de Construcción y Financiación de Infraestructuras del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos consideró de interés analizar el contenido de la nueva versión de la Directiva y decidió elaborar, en el seno de la Comisión, un estudio en el ámbito de la financiación de las infraestructuras. Este estudio, con el título de **“Tarificación de Infraestructuras de Transporte en la UE: Adecuación del Sistema Español y su Aplicación en la Red Viaria”**, publicado como “cuaderno de las comisiones” del Colegio, tenía por objeto “anticipar un posible marco de actuación en España, con la determinación de un orden de magnitud de las tarifas de aplicación...” mientras concluían los trámites en el seno de la UE para la aprobación definitiva de la modificación de la Directiva de la Euroviñeta.

La aplicación de la Euroviñeta se simuló con los datos de tráfico registrados durante el ejercicio 2004 en el conjunto de autopistas y autovías libres de peaje integradas en la Red de Carreteras de titularidad

del Estado. Se excluyeron, por lo tanto, las autopistas en concesión bajo régimen de peaje y las vías de titularidad autonómica.

Los resultados obtenidos siguiendo la metodología de la Directiva 2006/38/CE para el cálculo de tarifas e ingresos fueron:

- Tarifa media para los vehículos pesados destinados al transporte de mercancías: **0,04 euros por km.**
- Rango de tarifas por clases:
 - Tarifa mínima: 0,0348 euros por km.
 - Tarifa máxima: 0,0461 euros por km.
- Ingresos con el tráfico de 2004: **414 millones de euros.**

Estos ingresos (2004) se obtienen con la **tarifa media** de 0,04 euros por km **basada en el principio de recuperación de los costes vinculados a la infraestructura únicamente.**

En la situación actual, adoptando las modificaciones de la Directiva de marzo de 2009 al principio comentadas, a los exclusivos efectos de ilustrar este documento y desarrollar los procesos de cálculo indicados en dicha Directiva, **se internalizará en la tarifa, también, la recuperación**, aunque sea solamente en parte, **de los costes externos.**

Por lo que se refiere a **la red viaria a tarificar**, el proyecto META (Modelo Español de Tarificación de Carreteras) que ha desarrollado el CEDEX define una red de posible tarificación atendiendo a criterios de equidad y equilibrio territorial. En el presente estudio se adopta, como modelo, la definición y los esquemas de la Red META.

Las carreteras que integran la **Red META** se clasifican en tres categorías:

- **Vías base:** las incluidas en la Red Trans-Europea (TERN). Son todas las vías de gran capacidad (autopistas y autovías) de la RCE (Red de Carreteras Española).
- **Vías de cohesión:** las que, no englobadas en la Red TERN, no tienen consideración de vías de gran capacidad en la RCE. Son principalmente carreteras de calzada única que es necesario

considerar por cuestiones de conectividad entre centroides de generación y/o atracción de los viajes y formar una red (malla cerrada conexas).

- **Vías paralelas:** son todas las que, discurriendo paralelamente a las vías base, se encuentran dentro de los corredores estructurantes (TERN), pero que poseen unas características (calzada única con un solo carril por sentido de circulación) con unas prestaciones muy inferiores a las de las vías base.

Esta Red META, que suma un total de 29.600 km de vías de la RCE y de Portugal, es coherente y conceptualmente concordante, aunque más amplia, con la red definida en el modelo francés descrito anteriormente y que, como se ha dicho, se encuentra en fase de implementación.

La **Red CIC** (Colegio de Ingenieros de Caminos), definida para su tarificación en el presente estudio, alcanza los 14.700 km, de los cuales, según el anuario estadístico del Ministerio de Fomento del ejercicio 2007, 10.000 corresponden a las autopistas y autovías libres de peaje. Recordemos que en el modelo francés la red objeto de la “eco-tasa” está entre 10.000 y 15.000 km.

A modo de síntesis y compendio, en la tabla C se recogen las longitudes de las diferentes redes analizadas.

Tabla C. Red a tarificar		
País	Características de las vías	Longitud (km)
Alemania (Euroviñeta)	Autopistas y, en estudio, las carreteras alternativas (3 ya tarificadas)	12.000
Francia (eco-tasa)	Autopistas y carreteras, con excepción de las concesiones a peaje y las carreteras con tráfico pesado muy bajo; las carreteras paralelas y las que sean alternativa del peaje de países vecinos	De 10.000 a 15.000
España (Red META) (Modelo Español de Tarificación de Carreteras, CEDEX)	Vías base = Red TERN (vías de gran capacidad de la RCE: autopistas y autovías libres de peaje y carreteras desdobladas)	9.374
	Vías de cohesión = 2 carriles con calzada única	13.318
	Vías paralelas = 2 carriles; doble sentido de circulación	6.912
	TOTAL Red META	29.604
España (Red CIC) (Colegio de Ingenieros de Caminos)	Autopistas y autovías libres	10.040
	Carreteras desdobladas (de dos calzadas)	1.680
	Carreteras paralelas a las vías tarificadas	2.980
	TOTAL Red CIC	14.700

Por otra parte, también según el anuario estadístico del Ministerio de Fomento del ejercicio 2007, **el tráfico de vehículos pesados** (> de 7,5 t de peso en carga) registrado en esta misma **Red CIC**, en cifras del ejercicio 2007, alcanzó los **24.500 millones de vehículos por km**, cuya composición, según la tipología de la vía, se indica en la tabla D1 adjunta.

Tabla D1. Tráfico en la Red CIC - Año 2007

Vías	Vehículos por km totales (en millones)	% Pesados	Vehículos por km pesados (en millones)
Autopistas + autovías libres	105.171,80	15,7	16.500
Carreteras desdobladas	14.249,50	9,5	1.350
Carreteras paralelas (dos carriles, dos sentidos)	39.070,00	17,0	6.650
TOTAL RED CIC			24.500
FRANCIA (eco-tasa)			10.000

Asimismo, el tráfico de vehículos pesados (> de 7,5 t) registrado en la **Red META** en el mismo año 2007 fue de **30.650 millones de vehículos por km** distribuidos, por tipo de vía, en la tabla D2.

Tabla D2. Tráfico en la Red META - Año 2007

Vías	Vehículos por km totales (en millones)	% Pesados	Vehículos por km pesados (en millones)
Autopistas + autovías libres	105.171,80	15,7	16.500
Carreteras desdobladas	14.249,50	9,5	1.350
Carreteras paralelas (dos carriles, dos sentidos)	111.193,50	11,5	12.800
TOTAL RED CIC			30.650
FRANCIA (eco-tasa)			10.000

2.13. Estimación de los ingresos generados (base 2007)

La metodología para la determinación de las tarifas (tasas por uso) que han de servir de base para el cálculo de los peajes a percibir de los vehículos dedicados al transporte de mercancías por carretera en concepto de **recuperación de los costes soportados por el gestor de la infraestructura** esta desarrollada en los propios anexos de cálculo pertenecientes a la Directiva de 2006/38/CE que modificaba la Euroviñeta, que no han sufrido variación en 2009.

Así pues, en el presente estudio se han mantenido los procedimientos para el cálculo del peaje aplicados en el estudio del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de diciembre de 2006, pero trasladando el escenario de 2004 a otro correspondiente a 2007.

El cambio de escenario, pasar de las cifras de 2004 a las de 2007, no afecta sustancialmente al resultado, tras el cálculo de las tarifas de aplicación, obtenido en 2006, ya que, a un mayor coste de construcción de los nuevos tramos de autovía puestos en servicio durante el trienio 2005/2007, que aumentaría la tarifa

del peaje, le corresponde un, también, mayor número de kilómetros recorridos debido al aumento del volumen de tráfico pesado en el mismo periodo, lo cual, por efecto de la asignación y distribución de los costes para su recuperación (según las fórmulas de la Directiva), reducirían las tarifas. Este efecto compensatorio mantiene, dentro del periodo considerado, prácticamente invariables los resultados.

Resultados que, como puede apreciarse, son prácticamente coincidentes con los obtenidos en el estudio META del CEDEX y expresados en la tabla E.

Tabla E. Tarifas recomendadas (base 2007)	
Tasas por uso de la infraestructura	
Estudio del CICCP (diciembre 2006) base 2004	
Tasa por los costes de construcción	0,02 euros por km
Tasa por los costes de mantenimiento	0,02 euros por km
TARIFA MEDIA	0,04 euros por km
Estudio del CEDEX (META) base 2005 (solamente costes de mantenimiento)	
Para vías de 2 por 2 carriles	0,02 euros por km
Para vías de 3 por 3 carriles	0,03 euros por km

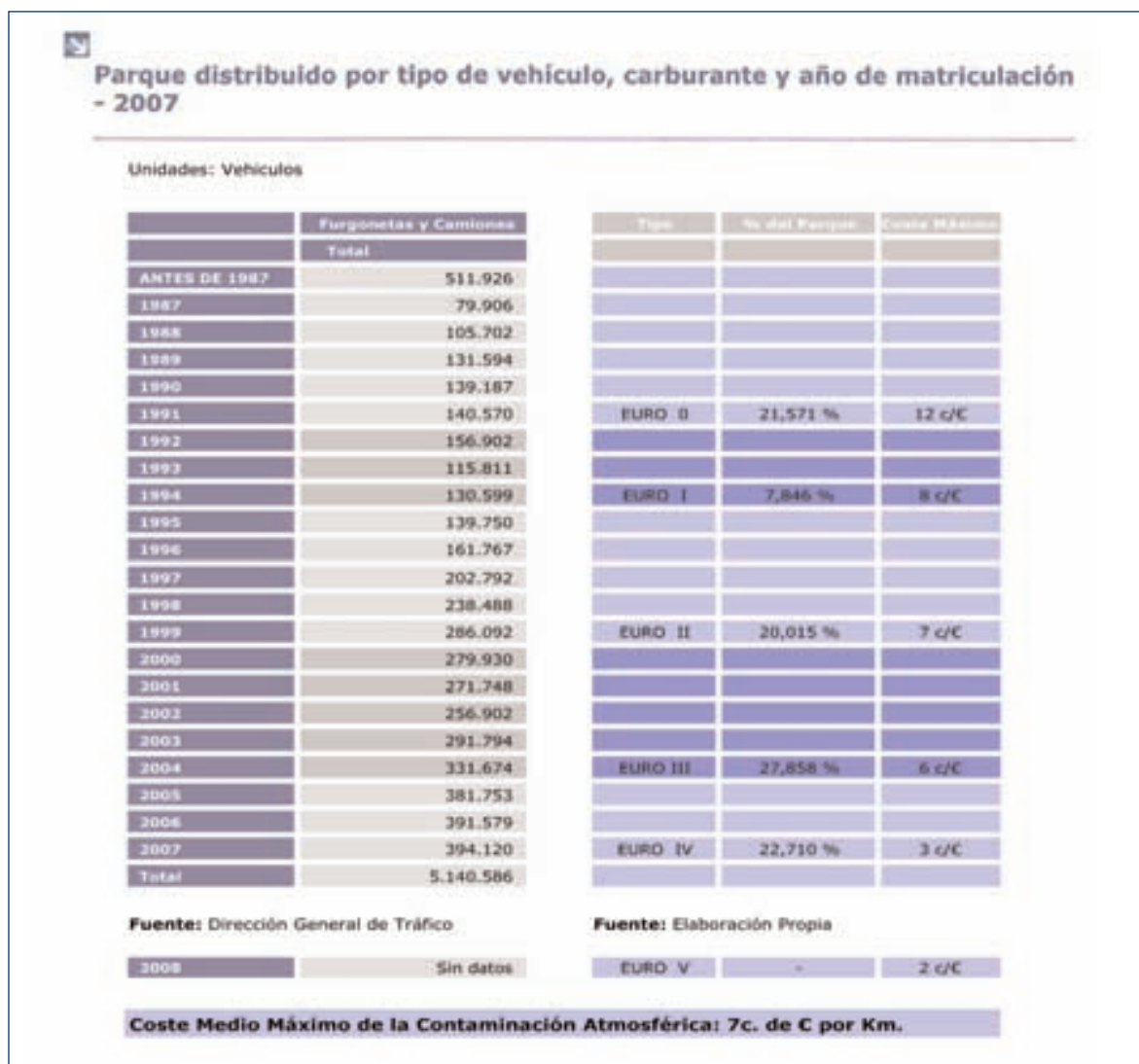
Por otra parte, las tasas por la contaminación atmosférica y acústica (para la **recuperación de los costes externos** generados por el propio tráfico) vendrán, necesariamente, determinadas como resultado de la elaboración de aquellos estudios e informes que la Administración considere pertinentes y que, lógicamente, escapan a las posibilidades de la Comisión de Construcción y Financiación del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Por consiguiente, a los exclusivos efectos de poder dar unos órdenes de magnitud de las cifras, con la única intención de configurar un primer escenario posible en España de cara a una eventual aplicación de la Euroviñeta y visualizar, anticipadamente, los efectos económicos y sociales que esto podría producir, en el presente estudio se ha obtenido una tarifa para **la recuperación de los**



costes externos del transporte de mercancías por carretera mediante la aplicación de un simple procedimiento analógico, con el apoyo y la adopción de hipótesis verosímiles.

A la vista de los datos que proporciona el Portal Estadístico de la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, si se analiza el parque español de vehículos destinados al transporte de mercancías, partiendo del año de su matriculación, se desprende que el vehículo medio en términos Euro en 2007 estaba en el Euro II.



Esto significa que, de conformidad con la enmienda del Parlamento Europeo al texto de la Comisión, el coste medio máximo de la contaminación atmosférica de cualquier vehículo, a los efectos de la aplicación de la Euroviñeta, es de 7 céntimos de euro por km.

Pero si, por una parte, tenemos en cuenta que en 2008 entró en vigor (y con anterioridad en el mercado) el Euro V, al que se le aplica un coste máximo de contaminación atmosférica de 2 céntimos de euro por km y, por otra parte, consideramos el efecto y el peso del mismo en el proceso de renovación del parque y su incidencia en la reducción global de las emisiones de elementos contaminantes, puede admitirse, sin grave riesgo de equivocación, que en 2009 el vehículo representativo de la media del parque español de vehículos destinados al transporte de mercancías se sitúa en el Euro III, con siete años de antigüedad, aproximadamente.

Lo cual nos conduce a poder concluir, siempre a los efectos del presente estudio, que en 2009 el coste medio máximo de la contaminación atmosférica de los vehículos que circulan por una red viaria interurbana, valorado en unidades monetarias tal como se establece en la enmienda del Parlamento Europeo al texto de la Comisión, está en **6 céntimos de euro por km.**

Así pues, las **tarifas medias por km, en una primera etapa de aplicación**, serían:

- Tarifa media por el uso de las infraestructuras 0,04 euros.
- Tarifa media por los costes externos 0,06 euros.
- **Tarifa media de aplicación 0,10 euros.**

En la tabla F, la comparación de los costes externos procedentes de diversas fuentes refleja y valora el grado de “verosimilitud” de las hipótesis de cálculo adoptadas en el presente estudio.

Tabla F. Tarifas recomendadas (base 2007)	
Tasas por los costes externos	
Estudio del CEDEX (META)	Entre 0,07 y 0,12 euros por km (0,11 euros para las vías de 2 por 2 carriles)
Máximos autorizados por la Directiva de la Euroviñeta	0,01 euros por km para Euro VI y 0,12 euros por km para Euro 0 0,06 euros para Euro III
Francia (eco-tasa)	Entre 0,02 euros y 0,20 euros por km Con una media de 0,12 euros por km
Estudio CIC (Colegio de Ingenieros de Caminos)	Tarifa media: 0,06 euros por km Tarifa máxima: 0,11 euros por km

Con lo cual, los **ingresos previsibles**, en base al tráfico de vehículos –de más de 3,5 t de peso autorizado con su carga– destinados al transporte de mercancías por carretera que se ha registrado en el ejercicio 2007, serían:

Total ingresos:

- **En la Red META: 3.300 millones de euros/año.**
- **En la Red CIC: 2.700 millones de euros/año.**

Estas cifras, por una parte, nos proporcionan el orden de magnitud de los ingresos previsibles en una eventual aplicación de la Euroviñeta y, por otra, la diferencia de las cuantías al considerar una red u otra; es decir, la incidencia de la extensión de la red en la generación de recursos económicos.

En todo caso, la selección de una red de carreteras para la aplicación del principio “pago por uso” debe obedecer, como preconiza el proyecto META, a criterios de equidad social y equilibrio territorial, sin que esto signifique desprestigiar la optimización de los efectos económicos. Sin olvidar que la eficiencia del sistema y la desaparición de las distorsiones en el transporte por carretera se consiguen con la aplicación (armónica) de la tarificación a una malla lo más cerrada posible con el fin de evitar los desequilibrios que puede producir el tráfico de evasión.





2.14. Resumen y conclusiones

- La modificación de la Directiva de la Euroviñeta aprobada (en primera lectura) por el Parlamento Europeo el 11 de marzo de 2009 introduce los **costes externos** en el cálculo de las tasas a aplicar a los vehículos dedicados al transporte de mercancías por carretera de más de 3,5 t de peso total en carga y mantiene, sin cambios significativos, los **costes por el uso de la infraestructura** tal como los contempla la modificación anterior de la Directiva 1999/62/CE aprobada el 17 de mayo de 2006. Esta nueva modificación se instruye **con el objeto de mejorar la eficiencia del transporte y reducir el impacto medioambiental del transporte de mercancías por carretera.**
- Para conseguirlo se propone **impulsar el uso de vehículos más limpios, elegir itinerarios menos congestionados, optimizar la carga de los vehículos y, en definitiva, hacer un uso más eficiente de las infraestructuras.**
- La tasa por los **“costes externos”** producidos por el tráfico está compuesta por los **“costes de la contaminación atmosférica, la contaminación acústica y la congestión”**; esta última en concepto de “coste suplementario” de las dos primeras.

- Aunque se recomienda su extinción y su sustitución por un pago en función del recorrido efectuado, se mantiene la **“tasa por el derecho a utilizar las infraestructuras durante un periodo de tiempo determinado”** que ahora se define como **“tasa de usuario”**.
- En esta nueva modificación de la Directiva se mantiene la discrecionalidad de los Estados miembros, respetando su soberanía, para la aplicación de las tasas a los vehículos dedicados al transporte de mercancías por carretera, así como también la libertad de elección de la red viaria que se decide tarifificar, y se establecen, en cambio, los límites y el marco regulador para la modulación de los peajes resultantes en el caso de aplicación de las tasas.
- El Parlamento Europeo mantiene el carácter “quasi” finalista del gravamen pues, aunque respeta la facultad de los Estados para determinar el destino de los recursos generados, establece que los ingresos procedentes de la aplicación de las tasas por el uso de las infraestructuras **“se utilizarán principalmente en beneficio del sector del transporte por carretera y para optimizar la totalidad del sistema de transporte por carretera”** y los derivados de las tasas por los costes externos **“se destinen de forma prioritaria a la reducción y, en su caso, eliminación de los costes externos derivados del transporte por carretera...”**.
- Varios Estados miembros de la UE han implantado la Euroviñeta, para los vehículos destinados al transporte de mercancías, en el uso de sus respectivas redes viarias: Alemania, Austria, Chequia, Eslovaquia, etc. Otros, como Hungría y Francia, están en fase de implementación y Holanda, Dinamarca y Bélgica se encuentran en la fase de preparación para su establecimiento, en este caso, para totalidad de los vehículos. También Suiza, sin ser miembro de la UE, la implantó en 2001.
Como resultado, en todos los casos se ha producido una mejora de la eficiencia del sector transporte de mercancías por carretera. El impacto sobre los precios ha sido despreciable y la renovación de flotas con vehículos más limpios se ha incentivado claramente.
Se ha constatado una disminución de los niveles de contaminación y no se ha detectado ningún efecto negativo, ni sobre el mercado laboral, ni en el ámbito empresarial.
- Si se aplicara en España, por ejemplo, en la red de carreteras de gran capacidad: autopistas y auto-vías sin peaje, carreteras desdobladas y en las carreteras paralelas a las vías tarificadas (autopistas de peaje en régimen de concesión); con una tarifa media de 10 céntimos de euro por km para los vehículos de más de 3,5 t de peso en carga máxima, se recaudarían, aproximadamente, unos 3.000 millones de euros anuales, con el tráfico (vehículo por km registrados) y extensión de la red viaria a tarifificar correspondientes a 2007.
- Si esta tarifa de 10 céntimos de euro se repercutiera en el coste del transporte y éste, a su vez, en el precio de los productos transportados, el impacto económico de la aplicación de la Euroviñeta, entendido como incremento del IPC debido a este aumento de los precios de adquisición de los bienes

de consumo, estaría entre el 0,15 y el 0,20 por ciento en el año de la implantación de la medida y a partir de entonces, el efecto del gravamen, desaparecería y los precios permanecerían constantes.

En conclusión, la Euroviñeta constituye, en sí misma, un instrumento de gran utilidad para la obtención de los recursos con los que asegurar la sostenibilidad de una red viaria en condiciones óptimas y a niveles de máxima eficiencia para el transporte; también para gestionar el tráfico, reducir la congestión y disminuir el consumo energético y, con esto, las emisiones de gases contaminantes, con lo que se consigue mejorar las condiciones medioambientales y reducir los accidentes.

La implantación de la Euroviñeta significa, también, una oportunidad inmejorable para facilitar y acelerar el proceso de reestructuración del sector de transporte de mercancías por carretera, hoy más necesaria que nunca a causa de la actual situación de crisis económica y financiera que padecemos, así como también para poder incrementar los incentivos destinados a la renovación del parque de vehículos —por otros menos contaminantes— y otros estímulos para garantizar, de cara a futuro, la competitividad y la eficiencia del transporte por carretera.

Antonio Tajani, vicepresidente de la Comisión Europea y comisario europeo de Transportes, en declaraciones hechas en Barcelona a comienzos de este mismo año, dijo: **“La Euroviñeta proporcionará un sistema estable de financiación de infraestructuras, que será particularmente necesario después de la crisis”**.

2010

Títulos publicados de esta colección:

- Recomendaciones Referentes a los Pliegos del Régimen de Concesión de Obra Pública (diciembre 2006)
- Tarificación de Infraestructuras de Transporte en la UE: Adecuación del Sistema Español y su Aplicación en la Red Viaria (diciembre 2006)
- Una política de inversión en infraestructuras en tiempos de escasez
- Tarificación de Infraestructuras de Transporte en la UE: Adecuación del Sistema Español y su Aplicación en la Red Viaria (actualización 2010)



ISBN: 978-84-380-0445-6