

## LA TARIFICACIÓN VIAL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA. SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA

Daniel Carrasco Díaz, [dcdf@uma.es](mailto:dcdf@uma.es), Universidad de Málaga.

Francisca Anguita Rodríguez, [francisca.anguita@urjc.es](mailto:francisca.anguita@urjc.es), Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Juan Pedro Muñoz Miguel, [juanpedro.munoz@urjc.es](mailto:juanpedro.munoz@urjc.es), Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

### RESUMEN

La tarificación vial está cobrando en los últimos tiempos en el marco de la regulación de las políticas de transporte de la Unión Europea cierto auge por los resultados positivos que ofrecen los países miembros que actualmente están aplicando este sistema, como fórmula tanto para paliar los desequilibrios y falta de competitividad del sector de transporte europeo como por los efectos positivos sobre la mejora de la congestión y el medioambiente. El presente trabajo pretende abordar la situación actual sobre la tarificación vial tanto en el ámbito general de las infraestructuras de transporte por carretera, como en relación a la aplicación de tarifas en entornos urbanos mediante sistemas de peaje. Finalmente, procedemos a efectuar una revisión de la situación actual en España con el objeto de extraer una serie de conclusiones a modo de reflexión.

### ABSTRACT

Road pricing is gaining in recent times under the regulation of the transport policies of the European Union certain height for positive results provided by member countries that are currently implemented this system as a way both to alleviate the imbalances and lack of competitiveness of the European transport sector as the positive effects on improving congestion and the environment. This paper aims to tackle the current situation of road pricing both in the general area of road transport infrastructure, and in relation to fees are applied in urban environments through toll systems. Finally, we proceed to conduct a review of the current situation in Spain in order to draw some conclusions as reflection.

### PALABRAS CLAVE

Tarificación vial, externalidades, congestión, tarifa.

### KEY WORDS

Road pricing, externalities, congestion charge.

### 1. Introducción

Una de las principales preocupaciones de la Unión Europea (en adelante, UE) desde 1971 se centra en la búsqueda de un marco común para la aplicación de una política de tarificación en el transporte como instrumento que permita internalizar las externalidades o costes que socialmente cada modo de desplazamiento genera por su actividad, con el fin de garantizar una gestión del tráfico aceptable sobre el uso de infraestructuras viarias en términos de eficiencia, reducción de la congestión, el consumo energético y siniestralidad, aportando además, un volumen importante de ingresos útiles para financiar un conjunto de actuaciones rentables desde el punto de vista socioeconómico sobre la red viaria, que no pueden ser sostenidos mediante fondos públicos, sobre todo en tiempo de crisis como el que nos afecta actualmente.

En el presente artículo, vamos a tratar de abordar un estudio sobre la situación actual de la política de tarificación vial en el marco de la UE, fundamentalmente instrumentada en torno a dos principios básicos como son “el que

usa paga” y “el que contamina paga”, los cuales comenzaron a materializarse con la aprobación de 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, modificada por la Directiva 2006/38/CE, y actualmente en fase de modificación con el objeto de incorporar a la tarificación vial los costes externos derivados del uso de infraestructuras. Así mismo, también analizaremos los avances en materia de tarificación vial urbana en el ámbito de la UE, que ha cristalizado en un abultado número de trabajos y proyectos desarrollados y financiados por parte de la UE con el ánimo de impulsar la implantación de sistemas de peaje urbano como instrumento eficaz para solucionar en gran medida el problema de la congestión en entornos urbanos; proyectos motivados fundamentalmente por los resultados positivos que desde el año 2003 ha proporcionado el peaje urbano londinense.

Por último, estudiaremos como la política comunitaria de tarificación vial anteriormente argumentada se está aplicando en nuestro país, y que con carácter general, podemos calificar de altamente incipiente, razón por la cual procederemos a extraer un conjunto de razones a modo de conclusión sobre la necesidad y justificación de que España comience a abrir el camino hacia una tarificación vial como medida eficiente desde el punto de vista económico, a pesar la alta resistencia política y baja aceptación social para la su implantación.

## **2. Antecedentes sobre la tarificación vial en la UE**

Los primeros intentos relativos al establecimiento de una política de tarificación sobre el uso de infraestructuras de transporte por la UE datan de 1971, ante la necesidad de conseguir que cada modo de transporte internalice los costes tanto económicos como sociales que genera mediante el desarrollo de su propia actividad.

En 1982, con motivo de la aprobación del “Curso futuro de la política común de transporte, la Comisión Europea(en adelante, CE) ya estableció los primeros pronunciamientos sobre la necesidad de contar con un sistema de tarificación global en el marco de la UE basado en el principio de “el que usa paga” y “el que contamina paga”, principios por los cuales todo usuario debe asumir los costes de transporte mediante tarifas en aras a conseguir una mayor competitividad y eficiencia económica en el sector.

## **3. La regulación de la tarificación vial de infraestructuras en el transporte por carretera en el marco de la UE.**

El primer documento comunitario donde se manifiesta una clara preocupación por el problema sobre la internalización de los costes externos asociados al sistema de transporte en el ámbito de UE, lo constituye la Comunicación de la CE COM (1995) 691 final, de 20 de diciembre. “Libro Verde: Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte. Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la UE”, donde se presentan una serie de instrumentos de tarificación útiles para imputar al usuario las externalidades negativas asociadas al transporte como son la congestión, la contaminación o la siniestralidad, mediante la aplicación de un sistema de precios basados en la equidad y eficiencia, definiendo las bases para la aplicación de un precio a pagar por el uso de infraestructuras como forma eficaz de hacer frente a la congestión, si bien, con un horizonte temporal a largo plazo. Respecto a la contaminación y de conformidad a criterios ambientales y de salud pública, se ponía de manifiesto la necesidad de incorporar medidas como el canon aplicable a los carburantes en función del grado de contaminación de los mismos o fiscalidad más favorable para el uso de combustibles más ecológicos<sup>1</sup>.

A pesar de las importantes novedades introducidas por la comunicación anterior, el principal tratado sobre tarificación tuvo lugar, en 1997 con la publicación de la Comunicación de la CE COM (1998) 466 final “Libro Blanco. Tarifas justas por el uso de infraestructuras: Estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE” cuyo objetivo es el establecimiento de un sistema de tarificación unificado europeo mediante la aplicación de criterios homogéneos para todos los modos de transporte comercial mediante la imposición de un tarifa que grave el uso de las infraestructuras de acuerdo al principio “el que usa paga” representativa tanto del coste directo que produce el usuario sobre la infraestructura como el coste indirecto que genera al resto de usuarios como fórmula para conseguir, tanto un transporte por carretera más sostenible, como la eliminación de distorsiones entre la competencia de estados miembros y otros modos de transporte.

---

<sup>1</sup> Este tipo de gravámenes que afecta al sector del transporte, se aplican actualmente en menor o mayor medida por parte de todos los países miembros de la UE, si bien, hay que destacar que presentan un reducido nivel de efectividad como instrumento para internalizar las externalidades negativas generadas por el sector de transporte.

En este sentido, la CE propone como fórmula óptima de tarificación, la aplicación de una tarifa próxima al coste social marginal que permita internalizar, tanto los costes internos como los costes externos (externalidades negativas generadas al entorno), lo que a su vez, provocaría un efecto colateral por el cual las empresas de transporte se verían obligadas a utilizar vehículos poco contaminantes y seguros, optar por itinerarios que reduzcan la congestión, reducir el daño medioambiental y la accidentalidad, e incluso optar por otras formas de transporte más eficientes.

Entre las acciones prioritarias que se proponen relativas al transporte viario, destaca la necesidad de impulsar una metodología de cálculo de costes orientados al desarrollo de sistemas de tarificación electrónicos, la financiación de proyectos de tarificación de infraestructuras viarias, el estudio del tratamiento de los costes derivados de los accidentes, y una revisión profunda de las ayudas estatales al desarrollo de sistemas de tarificación.

La anterior Comunicación culminó en el año 2001 con el nuevo Libro Blanco sobre “La política europea de transportes de cara al 2010. La hora de la verdad” (en adelante Libro Blanco), donde se aborda la necesidad de aplicar la tarificación en el transporte por carretera a fin de paliar la desconexión progresiva entre el crecimiento económico y el transporte, el desequilibrio existente entre el transporte por carretera y el resto de modos de transporte, y preservar las externalidades negativas que genera socialmente.

La Comunicación propone una serie de medidas que combinan la tarificación con la revitalización de otros modos de transporte alternativo e inversiones necesarias para conseguir un efecto positivo a largo plazo, mediante el empleo de una política eficaz de los transportes que sirva de estímulo al uso de transportes alternativos que utilicen combustibles menos contaminantes e infraestructuras menos congestionadas.

Tal como se argumenta en este Libro Blanco, y de acuerdo a la Política Común de Transportes, la CE ya es consciente de que *“una de las principales causas de los desequilibrios e ineficacias radica en que los usuarios del transporte no asumen la totalidad de los costes que generan sus actividades. En la medida en que los precios no reflejan la totalidad de los costes sociales de los transportes, la demanda ha aumentado de forma artificial. Si se aplicaran las políticas de tarificación e infraestructura convenientes, estas ineficacias desaparecerían en gran parte con el paso del tiempo* (Libro Blanco. pág. 81).

A este respecto, la CE propugna una tarificación progresiva del uso de infraestructuras donde, además de reflejar el coste de utilización de la infraestructuras, se proceda a una internalización efectiva de los costes externos derivados de accidentes, contaminación, ruido y congestión aplicables tanto a vehículos privados como a vehículos comerciales, de forma que los precios aplicables reflejen la estructura de costes impuestos a la colectividad.

El fruto de las anteriores comunicaciones se ha materializado actualmente, en un mosaico sobre sistemas de tarificación aplicables por los distintos países miembros, caracterizado por unos sistemas de peajes de autopistas heterogéneos, el uso del sistema euroviñetas<sup>2</sup> como tarificación aplicable a vehículos pesados por el uso de infraestructuras viales con matices diferenciadores para cada estado miembro, y una Europa en la que no se aplica ningún canon a la circulación, lo que pone de manifiesto una situación que dificulta, además de la convergencia deseada, la introducción de costes externos de manera homogénea. Así mismo, se destacan las ventajas de la tarificación como vía innovadora de financiación de nuevas infraestructuras, de forma que los ingresos procedentes de los mismos, sirvan para dar impulso al desarrollo de infraestructuras orientadas a otros modos de transporte más sostenibles.

#### **4. La Directiva 1999/62/CE como punto de partida para la tarificación vial en el marco de la UE.**

La aprobación de la Directiva 1999/62/CE de 17 de junio, relativa a la aplicación de gravámenes a vehículos pesados de transporte de mercancías por el uso de determinadas infraestructuras, comúnmente denominada “Directiva Euroviñeta” aplicable a vehículos de transporte de mercancías con un peso máximo o superior a 12 toneladas, supuso el primer paso para la aplicación de los dos principios básicos sobre la tarificación, como son, “el que usa paga” y “el que contamina paga”. Posteriormente, dicha regulación sería modificada por la **Directiva 2006/38/CE** de 17 de mayo, la cual constituyó la consolidación definitiva del primero de los principios antes

---

<sup>2</sup> Según Palmer y Riera, la “euroviñeta” (Directiva 199/62/CE, que analizaremos a continuación), supone la obligación de un pago fijo anual a vehículos pesados que circulan por autopistas de siete estados de la UE (Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca y países del Benelux) y cuyo gravamen se calcula en función del número de ejes como base para calcular el grado de deterioro de las infraestructuras y los efectos negativos sobre el medioambiente.

mencionado sobre el pago del uso de infraestructuras viarias, y cuyos aspectos principales pasamos a analizar a continuación.

La Directiva en su art. 11 establece que, a más tardar en junio de 2008, y “*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*”, con el objeto de establecer unos principios comunes de tarificación, dejando libertad a cada país en la aplicación de los costes externos de acuerdo a una metodología común, lo que ha derivado en una propuesta que actualmente está aprobada por el Parlamento Europeo (marzo 2009), y pendiente de aprobación definitiva por falta de consenso entre los países miembros, relativa a la introducción del segundo de los principios “el que contamina paga”, mediante la aplicación de gravámenes relativos a la congestión y contaminación, lo que permitiría la aplicación de una tarifa que comprenda el uso de la infraestructura viaria y los costes externos asociados.

Los principales objetivos que se persiguen con este nuevo marco de tarificación propuesto, se resumen a continuación:

- *Mejor reflejo de los costes incorporados mediante aplicación de una tarifa variable*, en función de la utilización de las infraestructuras, diferenciando entre tipo de vehículo, categoría de las emisiones, daños sobre las infraestructuras, nivel de congestión y daños medioambientales (internalización de costes internos y externos), compensando ésta introducción de los peajes con reducciones o exenciones en otras figuras impositivas que tienen menos relación directa con el uso de infraestructuras viales.
- *Mejorar la calidad del servicio ofrecido*, mediante la aplicación de los ingresos procedentes en el sector de transportes financiando infraestructuras alternativas que permitan un equilibrio entre las redes de transporte.
- *Financiación cruzada hacia infraestructuras más sensibles*, mediante el desplazamiento de recursos financieros hacia el desarrollo de infraestructuras menos favorecidas como el ferrocarril, cada vez más necesarias debido a la densidad y crecimiento de tráfico rodado por carretera.

## **5. La regulación de la tarificación vial en el transporte urbano. Los sistemas de peaje urbano.**

En el ámbito de la regulación sobre la tarificación de infraestructuras en entornos urbanos, hay que destacar que la CE inspirada por los resultados positivos que en las últimas décadas están ofreciendo los sistemas de peaje urbano en funcionamiento, concretamente, el peaje londinense desde el año 2003, está trabajando de forma activa para impulsar y promover la implantación de peajes urbanos en las grandes ciudades del entorno de la UE, como instrumento de gestión decisivo para abordar el problema de la congestión de forma efectiva.

La primera referencia sobre la necesidad de implantar sistemas de peaje urbano se plantea de forma clara a través del Libro Blanco antes mencionado. En este sentido, y dentro de las medidas prioritarias relativas al fomento de buenas prácticas, se recomienda la implantación de sistemas de peaje similares al londinense basadas en tecnologías de identificación electrónica de los vehículos y en un sistema electrónico de recopilación de tasas que permita la armonización de las mismas a escala comunitaria, si bien, paralelamente, establece como condición necesaria la existencia de alternativas de transporte público altamente competitivo en cuanto a servicios e infraestructuras.

Dichos pronunciamientos sobre la necesidad de los sistemas de peaje urbano se consolidan y refuerzan a través del Libro Verde de la CE “Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”, y más concretamente, a través del “Plan de acción de Movilidad Urbana” desarrollado al respecto. Concretamente, en dicho Plan y con relación al tema sobre un *transporte urbano más ecológico*, se establecen dos importantes medidas que afectan al desarrollo de sistemas de peaje urbano. La primera medida, establece la necesidad de desarrollar estudios metodológicos sobre la internalización de los costes externos urbanos como son, los relativos a opciones de tarificación a aplicar y su aceptación pública, la viabilidad para la aplicación de los SIT a los sistemas de peaje urbano, así como, el estudio de casos de forma detallada acerca de la eficacia de los actuales sistemas de peaje urbano en funcionamiento. El plazo de ejecución para el inicio de estos trabajos por parte de la CE se ha fijado a partir de 2011.

Un segunda medida, se refiere a la necesidad de establecer adecuados canales de información entre los responsables políticos y expertos en materia de peajes urbanos de acuerdo a las experiencias existentes en la UE e iniciativas existentes, trabajos que actualmente se encuentran en marcha a partir del 2009. En esta línea, debemos destacar un conjunto de proyectos financiados por la CE sobre sistemas de peaje, con el ánimo de explorar aspectos técnicos, financieros, políticos y sociales relacionados con la ejecución e implantación de este tipo de sistemas. Un breve análisis de los principales objetivos y resultados de los mismos se detalla a continuación.

En primer lugar, el “*proyecto EUroPrice*” se constituye como una red integrada por ocho ciudades europeas con el ánimo de trabajar en estrecha colaboración con la CE con el propósito común de aportar iniciativas sobre la tarificación vial en el ámbito de sus respectivas áreas urbanas. La red fue constituida en enero de 1999, y actualmente las aportaciones y resultados de dicho proyecto se encuentran integrados en el “*proyecto Curacao*”, que analizaremos posteriormente. El objetivo general del proyecto es ofrecer apoyo político e intercambio de experiencias sobre tarificación vial en el ámbito urbano de sus respectivas ciudades.

Entre los objetivos específicos clave que definen esta red, se encuentran la celebración de foros conjuntos sobre temas relevantes en materia de peajes urbanos, tales como el desarrollo de directrices comunes sobre tarificación vial en el ámbito de la UE, el planteamiento de un enfoque coordinado sobre investigación y demostración de sistemas de peaje, así como la difusión de las experiencias adquiridas a otras ciudades europeas.

Relacionados con el anterior, también hemos de destacar el “*proyecto CUPIDO*” (Coordinating Urban Pricing Integrated Demonstration), desarrollado y financiado por la CE entre el periodo 2000-2004, el cuál tiene como misión, servir de base para la demostración y evaluación de sistemas de peaje urbano para las ocho ciudades europeas acogidas al proyecto PRoGRESS<sup>3</sup>. El objetivo del proyecto, es proporcionar un adecuado grado de coordinación de acuerdo al conocimiento adquirido a través de la investigación, la evaluación y explotación de un conjunto de manifestaciones vinculadas a la implantación de sistemas de peaje urbano que sirvan de esquema para ser aplicado con éxito a otras ciudades europeas.

Centrando nuestra atención en el “*proyecto PRoGRESS*”, finalizado en 2004, hemos de destacar que su desarrollo fue impulsado con el fin de ofrecer una respuesta al crecimiento sostenible y competitivo de las políticas de transporte en el marco de la UE mediante la demostración y evaluación de la eficacia y la aceptación de planes integrados de sistemas de peaje urbano como fórmula de tarificación de vital importancia para el desarrollo de los sistemas de transporte sostenible local. Más concretamente, y como objetivos específicos, destacamos los siguientes:

- Coordinación eficaz entre los sitios sujetos a demostración incluidos en el proyecto CUPID.
- Desarrollar planes integrados de tarificación vial urbana basados en el concepto de coste marginal.
- Desarrollar y evaluar el marco político, social y económico necesario para la aplicación de sistemas de peaje urbano y su impacto.
- Fomentar la red temática mediante los resultados de las políticas a nivel local.
- Desarrollar material de difusión a nivel local, nacional y en el ámbito de la UE sobre los resultados y evaluación alcanzados.

Así mismo, y de acuerdo a los objetivos anteriormente planteados, hemos de destacar como aspectos claves que inspiran al presente proyecto, los siguientes:

- Búsqueda y establecimiento de directrices comunes que garanticen la aceptación política de los peajes urbanos en el marco de la UE.
- Establecimiento de normas comunes que garanticen su aplicación.

---

<sup>3</sup> En este sentido, el proyecto CUPID se constituye como plataforma útil para ofrecer evidencia empírica sobre los estudios y resultados teóricos sobre peaje urbano, alcanzados a través del proyecto PRoGRESS (que analizaremos a continuación) en relación a ocho ciudades europeas participantes (Bristol, Copenhague, Edimburgo, Génova, Gotemburgo, Helsinki, Roma y Trondheim).

- La integración de sistemas de pago electrónico que permitan el pago común de peajes, tarifas de transporte público o costes de estacionamiento.
- Obtención de una base de conocimientos que contribuya a ofrecer recomendaciones y directrices a las ciudades europeas interesadas en la implantación de estos sistemas.
- La divulgación de resultados y experiencias del propio proyecto a través de las redes de ciudades, tales como POLIS o EUROPRICE

Las principales aportaciones de los anteriores proyectos analizados, sus resultados y conclusiones han sido incorporadas al proyecto CURACAO (2006-2009)<sup>4</sup>(Coordination of Urban Road user Charging Organisational issues), proyecto que además de garantizar la continuidad de los trabajos de investigación de los proyectos mencionados agrupó un importante número de socios europeos con el fin de ampliar el marco tanto geográfico como intelectual en la implantación de sistemas de peaje urbano, cuyo principal objetivo es coordinar la investigación y el seguimiento de resultados con el fin de proporcionar una herramienta útil para la implantación de este tipo de sistemas como instrumento efectivo para la gestión de la demanda de movilidad.

Un resumen de los principales objetivos estratégicos y hallazgos encontrados fruto de la investigación en el marco de este proyecto para la implantación de sistemas de peaje urbano, se muestra en el ANEXO I a modo de conclusión.

## 6. Principales críticas sobre el actual sistema de tarificación existente en el marco de la UE

En primer lugar, hay que destacar que el actual sistema de tarificación vigente en el ámbito de la UE se caracteriza por un enorme mosaico de figuras impositivas que gravan en exceso el transporte de forma innecesaria, si se considera que la mayor parte de dichos impuestos tienen un efecto muy reducido, tanto sobre la mejora de la eficiencia del sector, como sobre la mejora de la movilidad sostenible.

Según Tous y Font (2005), el actual sistema de gravámenes sobre el transporte se pueden clasificar en dos grandes grupos, los impuestos fijos e impuestos variables, los cuales, con carácter general, obligan a los usuarios en su condición de propietario a pagar por la adquisición, propiedad o uso del vehículo particular.

Por un lado, los *sistemas de tarificación fijos* se caracterizan por su nula variabilidad, por lo que la tasa pagada es independiente, y no guarda relación con el uso del vehículo en términos de distancias recorridas, razón por la que podemos concluir que tienen escasa influencia como medida correctora de las externalidades negativas derivadas del tráfico. Dentro de esta categoría podemos situar el *Impuesto sobre el valor añadido*<sup>5</sup>, e *Impuesto de matriculación*<sup>6</sup> que gravan la adquisición, y el *Impuesto de circulación*<sup>7</sup> cuyo pago anual grava la propiedad de vehículos.

Por otro lado, se encuentran los *sistemas de tarificación variables* ligados al transporte, cuyo objeto no sólo es gravar la adquisición y propiedad sino también su uso, entre los que destacan el *impuesto sobre combustibles* y los *sistemas tarifarios por la utilización de infraestructuras*.

Respecto, al *impuesto sobre combustibles*, hay que destacar que actualmente es aplicado de forma generalizada en todos los países miembros de la UE, si bien existen grandes divergencias sobre la aplicación del mismo. Su baja elasticidad de la demanda respecto al precio y los criterios para su aplicación, generalmente vinculados a un diferencial entre el consumo de gasolina y gasóleo por razones ligadas a la actividad económica y comercial, al efecto menos nocivo sobre el medio ambiente o su mayor rendimiento energético, le convierten en una figura poco útil como fórmula para internalizar los costes externos sociales generados por los usuarios del vehículo.

<sup>4</sup> www.curacaoproject.ue

<sup>5</sup> Los tipos de IVA en la UE varían según datos de la Comisión Europea, 2009, entre el 15% para Luxemburgo, Reino Unido y Chipre y el 25% para Dinamarca, Hungría y Suecia.

<sup>6</sup> El impuesto de matriculación o registro de vehículos que al igual que el IVA grava la adquisición de vehículos, el cual se aplica de forma desigual entre los distintos países de la UE

<sup>7</sup> Impuesto estatal que cobran las Corporaciones locales, y que actualmente según ha anunciado el Secretario de Estado de Hacienda, el gobierno español se plantea efectuar ajustes sobre dicho impuesto para que tributen más aquellos vehículos que más contaminan. Esta propuesta, actualmente ya ha sido trasladada a la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) para su debate de naturaleza técnica con las distintas Corporaciones locales.

En este sentido, las *políticas de tarificación basadas en el pago por el uso de infraestructuras urbanas*, parecen ser el instrumento más adecuado para alcanzar una mejora sustancial de la eficiencia del sistema de transporte, evitar distorsiones de la competencia en el sector y proporcionar incentivos para la reducción de la congestión y los efectos adversos de la misma sobre el medio ambiente y el propio sector de transporte mediante una internalización, tanto de los costes internos o costes de infraestructura, como de los costes externos que genera el usuario a la sociedad por el uso del vehículo privado.

Centrando nuestra atención en la *tarificación vial urbana*, podemos destacar que estos sistemas se pueden clasificar en tres tipos, de acuerdo a las experiencias actualmente existentes en funcionamiento, como son, las *licencias de circulación en espacios congestionados* (Area Licensing Scheme), las *tasas de acceso a zonas urbanas gestionadas mediante anillos* (Cordon Tolls) y los *sistemas de tarificación electrónica urbana* (Electronic Road Pricing). Así mismo, y como un caso particular de tarificación, podemos incluir el *sistema de tarifas por aparcamiento*, por considerar que generan un cierto efecto sobre el uso del vehículo privado en entornos urbanos, si bien su principal objetivo es dinamizar la rotación de plazas de aparcamiento público

A modo de resumen, un detalle de los sistemas de tarificación, su objeto de gravamen, base imponible y efecto corrector sobre el uso de infraestructuras viarias se muestra en el ANEXO II.

Las primeras críticas sobre el actual sistema comunitario de tarificación fueron puestas de manifiesto en el Libro Blanco, donde se hace referencia al actual mosaico normativo heterogéneo existente en el ámbito de la UE respecto el nivel de tarificación vial existente. Respecto al transporte por carretera en general, el Libro Blanco destaca la actual coexistencia en Europa, por un lado, de los países europeos en los que los usuarios pagan por circular a través de autopistas de peaje, por otro lado, los países en los que se aplica la “euroviñeta” para vehículos pesados, y por último, los países en los que no se aplica ningún tipo de tarificación vial, lo que conlleva a desigualdades y falta de competitividad en el sector de transporte.

Respecto al actual sistema de gravámenes, la CE concluye que *“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”*, por lo que señala que ante esta falta de armonización fiscal *“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”*, lo que supone una apuesta clara por el fomento de los sistemas de tarificación vial.

## **7. La tarificación de infraestructuras de transporte en España.**

El proceso de tarificación vial actualmente en España se encuentra en una fase muy incipiente. Con respecto a la actual Directiva 1999/62/CE modificada en 2006 para incorporar los costes internos derivados del uso de las infraestructuras de transporte por el uso de las mismas, y actualmente, en fase de nueva modificación a partir de marzo de 2009 para la introducción de costes externos en el cálculo de la tarifa a aplicar, hay que mencionar que España se encuentra actualmente entre los países que hasta la fecha no han incorporado a su legislación nacional dicha Directiva<sup>8</sup>.

En este sentido, hemos de mencionar que el Ministerio de Fomento recientemente ha planteado la necesidad de introducir de forma progresiva principios de tarificación basados en el uso de las infraestructuras dentro del marco del PEIT vigente, como fórmula de solicitar explícitamente la internalización de los costes externos de forma gradual<sup>9</sup>. No obstante, el Ministerio continúa sin pronunciarse respecto a la introducción de la Directiva “Euroviñeta”, si bien, tampoco se ha descartado su implantación futura de forma taxativa.

---

<sup>8</sup> La implantación de la Euroviñeta actualmente es efectiva en países como Alemania, Austria, República Checa y Eslovaquia. Francia y Hungría están en fase de implantación, mientras que Holanda, Dinamarca, Bélgica se encuentran en la fase de preparación para su establecimiento.

<sup>9</sup> El documento de trabajo preparado por el Ministerio de Fomento considera necesario repercutir al usuario los costes de mantenimiento de las infraestructuras, la contaminación, la congestión o el ruido con el fin de fomentar el cambio de hábitos respecto a los sistemas de transporte que los ciudadanos utilizan. Así mismo, se otorga mayor prioridad al mantenimiento de infraestructuras frente a la creación de nuevas vías.

La aplicación de la “Euroviñeta” en España, de acuerdo a diversos estudios<sup>10</sup>, supondría un conjunto de ventajas relevantes, entre las que se encuentra la obtención de unos ingresos anuales estimados entre 2.700 y 3.300 millones de euros dependiendo de la red de carreteras sobre las que se implante, la mejora competitiva y eficiencia del sector de transporte por carretera consecuencia del empleo de dichos ingresos, una reducción considerable de la congestión y la contaminación, y el camino inicial sobre la implantación de la cultura del pago por el uso y la generación de costes externos en nuestro país.

Por último, destacar que si la situación analizada en materia de tarificación vial sobre transporte de carretera en España sufre un cierto retraso, aún lo es mayor si nos trasladamos al ámbito urbano, puesto en evidencia, si consideramos la falta de presencia y participación de nuestro país en iniciativas y proyectos sobre el desarrollo de sistemas de peaje urbano impulsados y financiados por la CE desde mediados de la década de los 90, los cuales desde hace algunos años, ya han calado fuertemente en el interés de un número considerable de grandes ciudades europeas (Londres a la cabeza mediante experiencia contrastada) como fórmula efectiva de reducir la congestión circulatoria y mejorar la calidad de vida en las ciudades.

En materia de tarificación vial urbana, tan sólo existen dos referencias en nuestro marco regulador en materia de movilidad que hacen alusión, de forma general y con reducido alcance, a la implantación de los sistemas de peaje como fórmula de tarificación vial; por un lado, la necesidad de establecer peajes en zonas congestionadas en determinados lugares y horas con el fin de contribuir a la implantación de redes viarias sostenibles, argumentada en Libro Verde sobre Medioambiente Urbano, y por otro lado, la necesidad de implantar sistemas de tarificación vial urbana como fórmula de incentivo al transporte público que contribuya a una demanda de gestión efectiva, como se argumenta en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible aprobada en 2009, si bien no se vincula la necesidad de implantación de dichos sistemas como instrumento para reducir la congestión y desincentivar el uso del vehículo privado.

## **8. Conclusiones**

En primer lugar, hay que destacar que la UE parece actualmente haber encontrado una fórmula adecuada y necesaria sobre el tratamiento de las externalidades derivadas del sector de transporte y su internalización mediante la aplicación de una tarifa a pagar por la utilización de infraestructuras viales por carretera, que recoja tanto los costes internos derivados del uso de las mismas, como los costes externos derivados de la contaminación atmosférica, acústica y la congestión de acuerdo al principio de “quien contamina paga”, éstos últimos fruto de la actual modificación en curso de la Directiva de la Euroviñeta y pendiente de aprobación definitiva a la fecha, lo que supone un avance significativo sobre la creación de un marco común que permita la mejora de la eficiencia del transporte comunitario, así como también, una reducción del impacto medioambiental mediante el impulso de vehículos más limpios, la elección de alternativas e itinerarios menos congestionados, y la optimización de la carga de los vehículos pesados contribuyendo a un uso más eficiente de las infraestructuras de transporte, respetando el principio de discrecionalidad de los Estados miembros, tanto en la aplicación de la tarifa como en la libertad sobre la elección de la red viaria a tarificar.

En segundo lugar, según nuestra opinión, consideramos que la consolidación de la estructura de tarificación vial sobre el transporte por carretera como el planteado anteriormente, debería impulsar a la CE a realizar una adecuada y profunda revisión de las actuales figuras de gravamen que afectan al sector de transporte, las cuales adolecen de grandes divergencias en su aplicación por parte de los distintos países miembros, de un reducido efecto corrector sobre las externalidades que se derivan del sector, así como, de una duplicidad de gravamen frente a la estructura de tarificación vial proyectada.

La tarificación vial actualmente está cobrando cierta importancia en el ámbito de la UE como instrumento de gestión de la demanda de movilidad eficaz frente a la congestión en los grandes núcleos urbanos, fundamentalmente debido a los resultados positivos de las experiencias internacionales en sistemas de peaje urbano actualmente en funcionamiento, y más concretamente, el caso del peaje urbano londinense desde 2003 y otras experiencias europeas aportadas por los peajes escandinavos<sup>11</sup>, lo que ha impulsado el desarrollo de proyectos destinados a la investigación y promoción sobre la implantación de estos sistemas, los cuales hemos analizado brevemente en el presente artículo.

---

<sup>10</sup> Entre estos estudios destaca el elaborado por el Colegio de Ingenieros de Caminos, puertos y canales sobre “Tarificación de infraestructuras de transporte de la UE: Adecuación del sistema español y su aplicación en la red viaria”.

<sup>11</sup> Si bien, respecto a los peajes urbanos escandinavos hay que destacar que excepto el caso de Escocia, el resto de peajes noruegos tienen como principal objetivo la obtención de recursos para la financiación de inversiones en infraestructuras viales, aunque progresivamente dicho objetivo ha sido diversificado hacia mejoras en transporte urbano.



Por último y centrando nuestra atención en el caso particular de la tarificación vial en España, hay que decir que se encuentra actualmente entre los países que aún no han implantado el sistema Euroviñeta, junto a Grecia, Italia y Portugal. En este sentido, si bien actualmente el Ministerio de Fomento está planteando la internalización gradual de los costes externos derivados del sector de transporte por carretera, no se ha pronunciado sobre la implantación de la Euroviñeta, lo que, según nuestra opinión, supone renunciar, o al menos posponer un instrumento fundamental para la obtención de recursos necesarios con los que garantizar la sostenibilidad y optimización del sistema de transporte mediante una gestión efectiva del tráfico, reducción de la congestión y una mejora sustancial de las condiciones medioambientales, proporcionando ingresos estimados de acuerdo a datos de 2007 del orden de entre 2.700 y 3.000 millones de € al año<sup>12</sup>. Por otro lado, respecto a la tarificación vial urbana, y a pesar de los grandes problemas de congestión que sufren determinadas capitales españolas, no parece al menos a corto plazo barajarse la posibilidad de implantación por parte de las autoridades locales españolas debido al riesgo político y su elevado rechazo social.

En resumen podemos concluir que la tarificación vial en España tanto en el ámbito del transporte por carretera, en general, como en el ámbito urbano en particular, no ha calado en nuestras autoridades políticas como lo ha hecho en otros países de nuestro entorno comunitario, lo que hace pensar en un cierto grado de retraso sobre esta materia frente a nuestros vecinos europeos, al menos a corto o medio plazo, lo que supone renunciar a una mejora competitiva y sostenibilidad del sector de transportes. No obstante, cabe esperar que las iniciativas recientemente anunciadas por parte del Ministerio de Fomento español sobre la internalización gradual de los costes externos en el sector de transporte mediante la aplicación de tarifas, sirva para abrir la brecha hacia una cultura inspirada en la necesidad de considerar que la creación de externalidades sociales derivadas del uso de infraestructuras, cuando éstas se contemplan como un bien público escaso, requieren ser gravadas.

---

<sup>12</sup> Según estudios realizados por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Puertos y Canales (2010) mediante el establecimiento de una tarifa mínima de 10 céntimos de € por vehículo de más de 3,5 toneladas y una estimación mínima de la extensión viaria tarificable. Tarifa que se estima que presenta un impacto prácticamente nulo sobre la actividad económica del sector.

**ANEXO I: RESUMEN DE LOS OBJETIVOS ESTRATEGICOS Y RESULTADOS DE LOS PROYECTOS SOBRE SISTEMAS DE PEAJE URBANO DESARROLLADOS POR LA CE.**

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PROYECTO	HALLAZGOS RELEVANTES SOBRE LA IMPLANTACION DE SISTEMAS DE PEAJE URBANO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar la síntesis, evaluación, presentación de informes y estudio de casos.</li> <li>• Comparación y contrastación de enfoques sobre la implantación de sistemas de peaje urbano.</li> <li>• Intercambio de información, difusión y promoción de los resultados de la investigación a nivel europeo, nacional, regional o local.</li> <li>• Base de datos de conocimientos para el apoyo de la toma de decisiones y la integración de resultados fruto de la investigación.</li> <li>• Facilitar la implantación de sistemas de peaje a los usuarios potenciales en la implantación de nuevos sistemas de peaje urbano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia, medioambiente y generación de ingresos se constituyen como los objetivos prioritarios.</li> <li>• Las tarifas más eficientes son aquellas que se aplican en función de la distancia recorrida. No obstante, existe preferencia por la implantación del cordón de peaje.</li> <li>• Un diseño de sistema de peaje debe considerar distintos niveles de tarifa de acuerdo a la población afectada<sup>13</sup> como garantía de eficiencia y aceptabilidad social.</li> <li>• El sistema debe ser complementado con políticas integradas activas de mejora del transporte urbano e infraestructuras para garantizar la eficiencia y aceptabilidad social.</li> <li>• La tecnología aplicable debe ofrecer garantía de fiabilidad y seguridad.</li> <li>• El sistema de gestión debe ser transparente y fiable.</li> <li>• La predicción sobre el impacto en la distribución y equidad económica de los usuarios ha dejado de constituir un reto con la experiencia aportada por Estocolmo.</li> <li>• Las experiencias existentes, aportan evidencia sobre reducción de la congestión acompañado de beneficios medioambientales.</li> <li>• El impacto sobre la actividad económica de la zona es prácticamente nulo para las experiencias en funcionamiento.</li> <li>• La evidencia muestra una posible mayor falta de equidad horizontal (localización, distribución demográfica y necesidad de transporte) que de equidad vertical (capacidad económica) para los grupos de población afectados.</li> <li>• La gestión y transparencia sobre el empleo de los ingresos constituye un factor clave en la aceptación social.</li> <li>• La baja aceptabilidad social debe ser objeto de persuasión mediante un adecuado tratamiento e información sobre los beneficios sociales y medioambientales del sistema.</li> <li>• Los resultados empíricos sobre los sistemas de peaje deben servir de estímulo a su implantación.</li> <li>• Una adecuada implantación del sistema supone la creación de marco jurídico e institucional, así como un elevado grado de consenso político.</li> <li>• Se requiere un adecuado nivel de seguimiento del sistema que permita evaluar los impactos, una vez que el mismo ha entrado en funcionamiento.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los proyectos de la CE

<sup>13</sup> Tarifas ajustadas de acuerdo a tipo de vehículo, localización, banda horaria, así como excepciones y descuentos a aplicar de acuerdo a las necesidades y características particulares del área de aplicación.

**ANEXO II: PRINCIPALES FIGURAS DE GRAVAMEN SOBRE EL SISTEMA DE TRANSPORTE Y SU EFECTO CORRECTOR SOBRE LA CONGESTIÓN.**

		<b>IMPUESTO</b>	<b>OBJETO DE GRAVÁMEN</b>	<b>BASE IMPONIBLE</b>	<b>EFFECTO CORRECTOR</b>
<b>SISTEMAS DE TARIFICACIÓN FIJA</b>		<b>IVA</b>	Adquisición del vehículo	Precio de adquisición	BAJO/NULO
		<b>IMPUESTO DE MATRICULACIÓN</b>	Adquisición del vehículo	Precio de adquisición en vehículos nuevos y valor de mercado en vehículos usados	BAJO/NULO
		<b>IMPUESTO DE CIRCULACIÓN</b>	Propiedad del vehículo	Parámetros técnicos como nº de caballos, centímetros cúbicos, carga, etc.	BAJO/NULO
<b>SISTEMAS DE TARIFICACIÓN VARIABLES</b>		<b>IMPUESTO SOBRE COMBUSTIBLES</b>	Consumo de combustible	Precio del Combustible	BAJO. La elasticidad de la demanda de combustibles respecto a precio es muy baja.
	<b>SISTEMAS DE PEAJE URBANO</b>	<b>LICENCIA DE CIRCULACIÓN (Area Licencing Scheme)</b>	El uso de infraestructura vial como zona restringida	El conjunto de costes externos o externalidades negativas generadas por el uso de las infraestructuras viales urbanas por parte de los usuarios, o bien, precio óptimo que se iguala al coste marginal social generado por el usuario.	ALTO dependiendo de los objetivos por los cuales ha sido implantado por la autoridad competente.
		<b>TASA DE ACCESO (Cordon Tolls)</b>	El acceso a una determinada zona geográfica		
		<b>TARIFICACIÓN ELECTRÓNICA (Electronic Road Pricing)</b>	El uso de la infraestructura vial en determinadas bandas horarias sujetas a congestión mediante sistemas electrónicos.		
	<b>TARIFAS POR APARCAMIENTO</b>	El uso de la infraestructura vial por estacionamiento y tiempo de permanencia.	El uso privativo del dominio público viario para estacionamiento	DISCRETO, ya que el objetivo no es la reducción de la congestión sino la rotación de plazas de aparcamiento, si bien, el establecimiento de tarifas más progresivas puede proporcionar mayores efectos.	

Fuente: Elaboración propia

## BIBLIOGRAFIA

- Comunicación de la Comisión Europea -COM (2009) 490 final-, de 30 de septiembre sobre el desarrollo del Plan de acción de movilidad urbana previsto en el Libro Verde "Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana".
- Comunicación de la Comisión Europea -COM (1995) 691 final-, de 20 de diciembre. Libro Verde. "Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte. Opciones para la internalización de los costes externos del transporte en la UE".
- Comunicación de la Comisión Europea -COM (1998) 466 final-, de 22 de julio. Libro Blanco. "Tarifas justas por el uso de infraestructuras: Estructura gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transportes en la UE".
- Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la "aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras".
- Comunicación de la Comisión Europea. COM (2007) 551 de 25 de septiembre. Libro Verde "Hacia una cultura de la movilidad urbana".
- Libro Blanco. COM (2001) 370 final, de 12 de septiembre de 2001:" La política Europea de transportes de cara al 2010: La hora de la verdad".
- Palmer y Riera (2005): "Fiscalidad sobre el transporte rodado: una revisión crítica de su efectividad internalizadora", Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública. Instituto de Estudios Fiscales, 173-2, 2005, pp. 165-191.
- Pickhardt, M (2007): "Infraestructuras de transportes y tarificación viaria en la Unión europea. Implicaciones teóricas para el Comercio". Comercio Internacional y Costes de Transporte. Enero-Febrero. nº 834. pp. 163-169.
- Tarificación de Infraestructuras de Transporte en la UE: "Adecuación del Sistema Español y su Aplicación en la Red Viaria (Actualización 2010)". Cuaderno de la Comisión de Construcción y Financiación de Infraestructuras. Colegio de Ingenieros de Caminos, Puertos y Canales. www. ciccp.es.
- <http://www.curacaoproject.eu/>
- <http://www.transport-pricing.net/>
- <http://www.transport-pricing.net/cupid.html>.
- <http://www.europrice-network.org/>
- <http://www.progress-project.org/>
- <http://www.libertaddigital.com/economia/blanco-estudia-nuevos-peajes-para-transportistas-y-conductores-1276401917/>