



La integración de criterios ambientales en la planificación del futuro transporte en la Unión Europea

Resumen

El transporte es una de las piedras angulares de la Unión Europea al fomentar la unión física de las diferentes regiones que la integran gracias al tejido de las diferentes redes transeuropeas que promueven sus relaciones e intercambios. Sin embargo no se tiene que perder de vista que el sector del transporte también es uno de los principales actores en el campo de las emisiones de gases contaminantes entre otros efectos ambientales de sus infraestructuras asociadas, lo que plantea algunos de los principales retos en materia de medio ambiente.

Más allá de plantear medidas correctoras para minimizar los efectos ambientales del transporte se plantean 3 grandes criterios de base que pretenden integrar sensibilidades ambientales desde a la concepción de las políticas de transporte de la Unión Europea y del conjunto de las administraciones competentes. Estos criterios están enfocados a fomentar una racionalidad al sistema general del transporte, hecho que acaba redundando de forma directa a una reducción de los efectos ambientales.

El primer criterio es el fomento de la movilidad de proximidad, romper la tendencia histórica de incremento de las distancias medias de desplazamiento que han favorecido las sucesivas mejoras de los sistemas de transporte. De la misma manera que se pone de manifiesto la necesidad de desvincular el crecimiento del PIB del crecimiento del transporte, se tienen que fomentar desplazamientos más cortos para reducir la dependencia de la movilidad motorizada y posibilitar un cambio modal hacia los desplazamientos a pie y con bicicleta. Fundamentalmente recae en políticas urbanísticas donde la mezcla de usos, la accesibilidad peatonal y la localización de los puestos de trabajo y tienen un gran peso.

El segundo criterio es el de posibilitar un uso más eficaz y eficiente del sistema de transportes. Con el fin de adaptar cada tramo de desplazamiento a la red y al modo de transporte más adecuado es necesario posibilitar una interconexión de las diferentes redes de transporte y reflejar todos los costes del transporte a cada modo. La definición de criterios de conexión de redes a partir de una red de intercambiadores jerarquizada posibilitaría el cambio de red y modo en cada momento preciso, y conjuntamente con la internalización de todos los costes del transporte se garantizaría la elección de la alternativa más adecuada.

Finalmente, y dado que el transporte privado por carretera es uno de los principales causantes de las externalidades del transporte, y no únicamente las ambientales, se hacen necesarias políticas de racionalización del uso del vehículo privado mediante una correcta gestión tarifaria de la red viaria paralelamente a un fomento del transporte colectivo, implicando a todos los actores del sistema de transporte: administraciones, gestores de infraestructuras, operadores de transporte y usuarios.

Introducción



Uno de los principales retos de la UE en materia de medio ambiente es, sin duda, minimizar los efectos ambientales del transporte. Es patente la enorme influencia que tiene el transporte en los balances globales de emisión de gases de efecto invernadero y nocivos para la salud en entornos fuertemente urbanizados. Sin dejar de lado otros efectos sobre el medio ambiente y la sociedad, como la fragmentación territorial de una infraestructura cada vez más especializada y segregada que el transporte demanda crecientemente, la elevada siniestralidad que se registra día a día en la red viaria, o la exclusión social que se deriva de la potente especialización, que a menudo desemboca en la imposibilidad de desarrollar uno de los principales derechos de la ciudadanía, que es el derecho a la movilidad.

Es bien cierto que el transporte tiene un peso decisivo en el conjunto de la economía de la Unión Europea, contribuye enormemente al PIB y a la ocupación. Sin embargo es importante remarcar que tiene un gran coste, no sólo valorable en términos económicos sino también sociales y ambientales, del cual una parte es internalizado por el usuario, pero la otra parte por el conjunto de la sociedad en concepto de externalidades, buena parte de ellas de naturaleza medioambiental.

Los retos y objetivos que propone el nuevo texto para la elaboración de las políticas del transporte giran básicamente en torno tres grandes ejes que son las infraestructuras, la tecnología aplicada al transporte, y los derechos de los usuarios, con el que en principio se tendrán que resolver, cuando menos parcialmente, las problemáticas medioambientales del transporte.

Sin embargo, analizando el transporte desde la óptica medioambiental, más allá de los grandes ejes expuestos se consideran 3 factores clave para reducir el impacto ambiental del transporte. En primer lugar fomentar la movilidad de proximidad reduciendo de esta manera la movilidad total en términos de veh-km y el gasto energético asociado, en segundo término apostar por un transporte eficiente no únicamente desde la óptica de vehículos de menores emisiones sino de adaptar cada desplazamiento o tramo al modo que resulte más adecuado, y finalmente fomentar el transporte público y gestionar la red viaria para fomentar un uso más racional, dado que el transporte privado es el que genera mayores efectos sobre el medio ambiente (no sólo en términos absolutos, sino también en unitarios) y son necesarias políticas desincentivadores de su uso no obligatorio.

1. La movilidad de proximidad

Un paso muy importante en las políticas de transporte consiste a, en palabras del comunicado de la comisión europea, "disociar el crecimiento del transporte del crecimiento del PIB", entender que el transporte no es una finalidad en sí misma sino un elemento que ayuda a conseguir un determinado objetivo que es el de mover personas y mercancías con condiciones de rapidez y calidad, una particularidad del modelo económico deslocalizado y concentrado basado en prácticas cada vez más extendidas del tipo just-in-time, y una consecuencia del urbanismo de baja densidad y especializado practicado las últimas décadas que a menudo ha acabado creando dependencias muy importantes a la sociedad de reversión complicada.



Estas tendencias, conjuntamente con unas políticas de fomento del transporte de larga distancia (no repercusión de las externalidades, construyendo y subvencionando potente infraestructura, con precios de combustible relativamente económicos, etc) han conducido a incrementos progresivos y sostenidos de las distancias medias de desplazamiento, el que combinado con un fomento de la motorización de la población ha desembocado a la actual situación de insostenibilidad aguda de un sistema de movilidad basado en el vehículo privado.

Una de las herramientas más eficaces para reconducir esta situación es la propia política territorial donde el transporte tiene un peso fundamental. En este sentido es notoria la política que se está desarrollando en el planeamiento territorial de Cataluña al respecto. La estrategia nodal que propugna consiste en densificar, compactar y complexar una red de ciudades eficientemente conectadas entre ellas, y con la suficiente masa crítica de población que requieren las infraestructuras de transporte colectivo. Paralelamente, y aquí es el punto interesante, concentran a los núcleos la mayor parte de las actividades que requieren movilidad, minimizando así la dependencia hacia un núcleo central de toda una gran región, y fomentando de esta manera la reducción de la longitud media de los desplazamientos.

Está en esta reducción de la longitud de los desplazamientos y en el fomento de la movilidad de proximidad donde se pueden hacer las políticas de movilidad urbana sostenible, con prioridad para los peatones, bicicletas y autobuses.

Probada la relación directa entre urbanización y movilidad, entendemos como prioridad de primer orden imbricar las dos disciplinas en cualquier política sobre transporte. No se puede obviar que el grueso del espectro de la movilidad vive a remolque de las políticas urbanísticas que se han llevado a cabo en las décadas pasadas, olvidando muy a menudo ésta última disciplina la afectación directa sobre la expresión espacial de la movilidad¹.

Sin ánimos de coartar el derecho a la movilidad de las personas, cualquier política tendría que tender a reducir la necesidad de desplazamientos recurrentes de medio y largo recorrido, potenciando la movilidad de corto alcance, fácilmente alcanzable con medios de transporte no motorizado. No se tiene que olvidar, que a pesar de tener un impacto ambiental y un coste social muy menor que el transporte privado, el transporte colectivo también es una fuente potencialmente consumidora de combustibles fósiles. Es en este sentido se tendrían que fijar directrices que sirvieran para elaborar políticas estatales o regionales de movilidad, que a su vez fueran de aplicación al planeamiento urbanístico, implicando estándares de puestos de trabajo y población residente, de proximidad a áreas urbanas, de accesibilidad en transporte público urbano, etc.

¹ El documento de la UE reconoce que gran parte de la problemática asociada al transporte viene inducida por una extensión urbana descontrolada y por una movilidad urbana poco sostenible, siendo la movilidad urbana uno de los principales focos contaminantes (el 40% de CO₂ y 70% de otros contaminantes). A pesar de esto no anuncia ningún tipo de política relacionando la urbanización a los niveles de accesibilidad, ni hace ninguna apuesta por fomentar el transporte colectivos en las áreas urbanas congestionadas como solución y apunta que la congestión representa la escasez de infraestructura y puede indicar de la necesidad de mayor capacidad, o "de soluciones alternativas de transporte"



Asociada en esta medida encontraríamos la promoción y gestión del transporte público colectivo de carácter urbano y de una red de caminos de calidad compartidos para peatones y ciclistas de alcance supramunicipal.

2. Dos factores hacia un transporte eficiente: una red de transporte integrada y la internalización de costes

Entendemos un sistema de transporte eficiente aquél que permite utilizar la mejor alternativa de transporte para cada tipo de desplazamiento. Y la mejor alternativa también es aquella ambientalmente mejor. La consecución de esta eficiencia recae por lo tanto en tres factores:

- Unas redes de infraestructuras completas a todos los niveles y todos los modos
- Una integración de todas las redes en un único sistema de transporte
- Una repercusión al coste percibido del transporte de todos los costes asociados

Al respecto de la red de infraestructuras es el tema que se encuentra más adelantado y disfruta de más apoyo técnico y económico por parte de todos los niveles de administración, habiéndose hecho en la mayor parte de los casos las diagnosis que detectan carencias de infraestructura y las planificaciones correspondientes. Los grandes retos son la integración de las redes en un único sistema y la internalización de los costes del transporte.

2.1. Integración de las redes en un sistema de transporte

Un sistema integrado de transporte es aquél que permite escoger para cada tramo de un mismo desplazamiento el modo de transporte que más conviene al usuario. Eso sólo es posible si todas las redes de transporte están interrelacionadas entre ellas mediante las conexiones correctas. Las conexiones entre diferentes redes de transporte por norma general se hacen en intercambiadores, a excepción de las conexiones entre red **viaria** que se da con enlaces o cruces.

La creación de una red de intercambiadores correctamente planificados según ámbitos territoriales de las diferentes redes y jerarquizados en función de las diferentes redes a unir, crearía las posibilidades de utilización para cada tramo de un mismo desplazamiento el modo de transporte y la infraestructura más adecuados.

En el caso de un viaje íntegramente en vehículo privado permitiría utilizar la red primaria de alta capacidad para el tramo central y más largo del desplazamiento en vez de la red secundaria en todo el recorrido por falta de enlaces.

En el caso de un viaje combinado en transporte público y vehículo privado, un **park & ride** bien ubicado permitiría hacer el primer y más corto tramo en vehículo privado, el segundo en tren, el tercero en autobús y finalmente el último a pie.



En el caso de las mercancías permitiría el primer tramo en camión hasta la plataforma logística, y el segundo, más largo y ya consolidado con otras mercancías, en tren hasta una plataforma logística portuaria para su embarque u otra plataforma para su desconsolidación a otro camión.

La red de intercambiadores, por lo tanto, ayudaría a un sistema de transporte eficaz. Lo que tendría que hacer una política europea de transporte sería definir los estándares de toda la red de intercambiadores y su jerarquía, no únicamente dar directrices sobre la conexión de los aeropuertos a la alta velocidad, sino sobre la conexión de las estaciones ferroviarias de cercanías con estaciones de autobuses locales, etc.

2.2. La internalización de costes

La integración de todas las redes conformaría un sistema de transporte eficaz, al proporcionar la posibilidad de la alternativa más eficaz para cada tramo del desplazamiento. Ahora bien, para conseguir un sistema eficiente la herramienta imprescindible es la internalización de los costes del transporte.

Reflejar todos los costes de cada modo de transporte al usuario permitiría realmente discernir cuál es la mejor alternativa para cada tramo. Una internalización de costes, por lo tanto, tendría que contemplar no sólo el coste de construcción y gestión de la infraestructura, sino también los costes ambientales de cada modo de transporte y los costes de congestión por escasez de infraestructura. Sólo de esta manera se podrían detectar qué medios de transporte son más eficientes para cada desplazamiento, y con el conocimiento e internalización de la totalidad de los costes sería el punto de partida de donde la administración podría aplicar políticas para fomentar o disuadir algunas prácticas y, en definitiva, gestionar la movilidad de una forma más sostenible.

3. El fomento del transporte público y la gestión de la red viaria

Dado que el transporte privado tanto de personas como de mercancías es el principal causante de los efectos ambientalmente no deseables del sector del transporte, parece claro, pues, que cualquier política tiene que tender a fomentar el uso de los transportes colectivos, ya sean por carretera o por ferrocarril.

En este sentido hay que destacar muy positivamente las políticas de tarificación de la red viaria que desde la UE se están impulsando, siendo el más importante la Euroviñeta, de la cual habrá que ver los beneficios que aporta en el sector del transporte cuando esté plenamente desarrollada. También se considera un primer paso muy importante hacia la internalización de los costes del sector del transporte por carretera, el cual sin políticas que disuadan el sector sino únicamente reflejando su coste real, es muy probable que haga replantear el transporte de mercancías a muchas empresas logísticas.

A pesar de las bondades que se esperan se considera suficientemente laxa como para permitir que estados miembros, como el español, opte por la posibilidad prevista en el Decreto europeo de sólo someter a peajes las actuales autopistas explotadas en régimen



de concesión y no, por lo menos, a toda la red transeuropea. Se observa en este caso el nulo impacto de la directiva a uno de los estados miembros.² En este caso la transcripción de la normativa en determinados supuestos que contempla, más allá de aportar beneficios medioambientales, fomenta las actuales disfunciones de la red viaria por el tráfico de largo recorrido, al utilizar carreteras no adecuadas a tal efecto para evitar las vías de pago.

Por lo tanto entendemos que las políticas en materia de transporte de la Unión Europea tienen que continuar apuntando en este sentido, apostar por un modelo de red viaria tarifada que fomente un uso racional de ésta a partir de una internalización de todos los costes, sociales y ambientales, y que los ingresos posibles se deriven hacia el fomento de un cambio modal significativo hacia el transporte público colectivo. Estas políticas no únicamente tienen que implicar a los gestores de la movilidad y los usuarios, sino que también hace falta que pongan especial interés en los operadores, con políticas que los hagan partícipes de los principales retos ambientales de la movilidad, así como los distintos gestores de las infraestructuras y administraciones competentes.

² Análisis de viabilidad de la implantación de la tarificación por el uso de las infraestructuras viarias de Cataluña de acuerdo con la Directiva 2006/38/CE "euroviñeta". Real Decreto 713/2009 promovido desde el Ministerio de Fomento como texto legal por la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/38, el cual, como ya se ha comentado, opta por mantener la situación actual, en la que sólo las autopistas explotadas en régimen de concesión están sujetas al pago de peajes, y no prevé introducir peajes en toda la red transeuropea de carreteras incluida a la "Red de carreteras del Estado."