



TRIBUTOS LOCALES Y CARGAS COMO INSTRUMENTOS DE MOVILIDAD SOSTENIBLE EN LAS GRANDES METRÓPOLIS ESPAÑOLAS¹

Ana Yábar Sterling

Catedrática de Economía Aplicada (UCM)
Directora del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (UCM)
Presidenta de IHDP-España
ayabar@der.ucm.es

Pedro Manuel Herrera Molina

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario (UCM)
pedro.m.herrera@gmail.com

Recibido: 15 de septiembre de 2008
Aceptado: 10 de octubre de 2008

RESUMEN

El vehículo privado participa ampliamente en el transporte urbano de pasajeros y contribuye a generar problemas ambientales diversos en las ciudades españolas. Es considerable su importancia como fuente de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y es urgente reducir las que se generan en las grandes ciudades, dado el corto plazo restante para que España demuestre el cumplimiento de sus compromisos internacionales al respecto.

Las medidas fiscales al servicio del control de la demanda de servicios de transporte privado urbano, se enmarcan en el más amplio de los sistemas de compensación y pago de las externalidades negativas generadas por el tráfico rodado. Puesto que las estrategias comunitaria y estatal para el control e inflexión de las emisiones de GEI están hoy centradas en los "sectores difusos", las actuaciones de los entes locales son fundamentales, dadas sus múltiples competencias sobre las fuentes de estas emisiones y la eficacia potencial de sus políticas de mitigación.

La ponencia aporta datos sobre actuaciones desarrolladas en grandes ciudades de España (programas de cambio climático y planes de movilidad sostenible) y se refiere con detalle al caso de Madrid. También se analizan recientes iniciativas comunitaria y estatal en el ámbito tributario y del control de emisiones de GEI.

La conclusión general es que, en la actualidad, el objetivo de mitigación de GEI en las grandes ciudades de España no es una prioridad al igual que es, también, muy reducida la consideración sobre las emisiones de CO₂ evitables al reducir el uso del vehículo privado, en los programas de movilidad sostenible en el ámbito urbano.

Palabras clave: Ciudades, emisiones de CO₂, movilidad sostenible, tributos locales.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto del Plan Nacional I+D+i, CGL/2007-63779 del que los autores forman parte. Un resumen del mismo se halla publicado en formato Ponencia, en el Segundo Congreso Internacional de los Ciudadanos y la Gestión de la Movilidad: "Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana", Madrid 29 septiembre a 1 de octubre de 2009, Sesión 1: Hacia un transporte urbano más eficaz.

LOCAL TAXES AND CHARGES AS SUSTAINABLE MOBILITY INSTRUMENTS IN THE SPANISH BIG CITIES

ABSTRACT

Private vehicle contributes to the generation of several environmental problems at the Spanish urban level as its share on urban passenger transport is significant. They are also non negligible as a GHG source, becoming urgent to reduce its contribution to Spanish emissions moreover due to the short time period remaining to fulfil its international commitments.

The use of fiscal measures to moderate private passenger transport services demand at urban level is one of the issues to cope the negative externalities due to road transport which belongs to a wider *compensation and payment systems*. To comb GHG emissions from "diffuse sources" is a priority for the EU and Spanish climate change strategies. Local policies of this kind are crucial because its potential effectiveness, related to local authorities wide urban competences.

The paper offers some details on big Spanish cities initiatives of that kind (climate change programmes, sustainable mobility plans) analyzing particularly the case of Madrid. It also concentrates on the most recent EU and national fiscal options to control GHG urban emissions.

The main conclusion achieved is that GHG mitigation goal is not a priority today, within the Spanish big cities; neither CO₂ emissions potentially avoidable through local demand driven issues are essential for sustainable mobility programmes at urban level.

Keywords: Cities, CO₂ emissions, sustainable mobility, local taxation

1.- INTRODUCCIÓN

Los problemas ambientales analizados y abordados preferentemente en los últimos años en el ámbito urbano, generados por el tráfico de vehículos, han sido los de la congestión urbana y periurbana, la accidentalidad, el ruido y la contaminación atmosférica local. En la actualidad, también ha adquirido protagonismo su contribución al cambio climático.

En España, el vehículo privado tiene una amplia participación en el tráfico y es muy considerable su utilización al servicio del transporte urbano de pasajeros, lo que determina una elevada contribución relativa a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de nuestro país. En el año 2006, se atribuye a la circulación de turismos en el ámbito urbano una participación mínima del 5% en las emisiones totales de GEI de España, que supera la originada por sectores relevantes como la producción de cemento o la quema de combustibles en toda la industria (4,36% y 4,63% respectivamente, en 2006), llevándole a ocupar el sexto lugar en la ordenación de la contribución sectorial al inventario nacional de emisiones de GEI, por orden de importancia.

El corto plazo restante para la demostración del cumplimiento de los compromisos adquiridos por nuestro país en el ámbito internacional, en materia de emisiones de GEI²,

² Los compromisos adquiridos por la ratificación del Protocolo de Kioto consisten en que las emisiones de GEI no superen el 1,15% de las correspondientes al año base. Asimismo, existen compromisos de España ante la Unión Europea, cuantitativos y cualitativos, sintetizados en el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, 2008-2012, Real Decreto 1370/2006 modificado posteriormente (ver nota 4).

remarca aún más la importancia de abordar esta temática. La ponencia la acomete desde la perspectiva de la aplicación de medidas fiscales de ámbito local; es decir del uso de estos instrumentos al servicio de un problema ambiental de urgente atención en las ciudades y en sus respectivos ámbitos metropolitanos³.

A su vez, el uso de instrumentos fiscales locales para el control y reducción de las emisiones de GEI derivadas del uso del vehículo privado se enmarca en el ámbito más amplio de los sistemas de compensación y pago de las externalidades negativas que, como consecuencia del tráfico rodado, se presentan en las grandes ciudades.

Desde hace algún tiempo se acepta que la internalización de estos costes externos requiere la aplicación de un sistema de impuestos cuya carga varíe de acuerdo con los problemas ambientales que el tráfico rodado genera. Este argumento se alega también para sostener que es preciso valorar adecuadamente las externalidades de la contribución de los vehículos privados al problema global del cambio climático, si se pretende conseguir que el mercado incorpore adecuadamente la totalidad de los costes externos que aquellos imponen.

Por otra parte, la meta de reducir GEI en el ámbito urbano, está directamente vinculada con otra más amplia: lograr la movilidad sostenible en las grandes ciudades, que no tiene fijado un plazo para su consecución, al contrario de lo que sucede con el compromiso nacional de conseguir disciplinar las tendencias al alza de dichas emisiones.

La meta española respecto a las emisiones de GEI de los "sectores difusos" es que las mismas no superen la tasa del 37% sobre las correspondientes al año base para este grupo de fuentes y actividades, en el año base⁴. Este compromiso adquirido frente a la Unión Europea implica, sobre todo, al sector transporte que supone el 49,6% de las emisiones del citado conjunto de fuentes⁵ y, fundamentalmente, compromete al transporte por carretera que, en España, participa con un 90% en las emisiones de GEI del referido sector, en sentido estricto.

Eliminar las externalidades negativas del transporte privado y lograr la movilidad sostenible de los ciudadanos requiere una combinación de medidas tecnológicas, administrativas, fiscales, de planificación y gestión de la demanda de transporte que incluyan, naturalmente, actuaciones destinadas a generar una oferta adecuada de transporte público de pasajeros, con sustanciales mejoras de su distribución, funcionamiento y frecuencias al servicio del modelo de ciudad dispersa que impera en las metrópolis españolas.

Las estrategias locales de mitigación de emisiones de GEI de los vehículos privados que circulan en el ámbito urbano son, pues, una pieza importante de este engranaje y dentro de ellas se encuentran las fiscales como un tipo de medidas de reducción de la demanda de servicios de transporte privado, de elevada eficacia potencial.

³ Es parte del objetivo de la investigación que está desarrollándose estimar las emisiones del ámbito metropolitano de diversas grandes ciudades de España.

⁴ Según el documento que acompaña al Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012, modificado a su vez por los REALES DECRETOS 1030/2007, de 20 de julio y 1402/2007, de 29 de octubre y, posteriormente, por la Orden/PRE 3420/2007 de 24 de Noviembre, el marco general del Plan estima conseguir un aumento del 37% de las emisiones de los sectores "no sometidos a la Directiva" o "sectores difusos" (p. 41334 del BOE nº 282).

⁵ El dato corresponde al año 2004, último periodo al que se refiere el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de España, 2008-2012.

2.- TENDENCIAS Y COMPROMISOS DE ESPAÑA RESPECTO A LAS EMISIONES DE GEI DEL SECTOR TRANSPORTE

Los procesos de combustión de los motores de los vehículos generan diversos gases y partículas pero, desde la perspectiva del cambio climático, el CO₂ es el más importante de los emitidos, puesto que supone el 97% de los GEI del transporte rodado; así pues, el CO₂ es el gas protagonista del acelerado incremento de GEI debidos al tráfico motorizado en España.

Dentro de la Unión Europea, en torno al 50% de las emisiones de CO₂ de los países miembros están sometidas a la aplicación del régimen comunitario de comercio de emisiones (SECE) y, en 2008-2012, las instalaciones españolas "afectadas" por el mismo -cuya participación en las emisiones nacionales de CO₂ es algo más reducida (en torno al 45%)- recibirán derechos de emisión gratuitos equivalentes al 81,5% de sus emisiones verificadas del año 2005⁶.

Según los últimos datos del inventario de emisiones del MARYM⁷, el Sector Transporte participó con el 25% en las emisiones de GEI de España (año 2006), siendo el transporte por carretera responsable del 90,2% de su volumen total⁸. El crecimiento de las emisiones de GEI del transporte en España en el periodo 1990-2006 ha sido del 91%, tasa muy superior a la del 50,6% de variación que experimenta, en el mismo periodo, el total de los sectores y fuentes de emisión de GEI nacionales.

Los turismos, generaron más emisiones de GEI en 2006 que las estimadas para todos los tipos de vehículos de motor, en 1990. Este tipo de vehículos privados es responsable del 53% de los GEI procedentes del transporte por carretera. Puesto que casi el 40% de los GEI emitidos por los turismos se atribuye a la pauta urbana -turismos que circulan con velocidades entre 10 y 40 Km/h⁹-, es posible cifrar entorno al 5% la participación mínima de los vehículos privados en el medio urbano, en las emisiones de GEI totales de España¹⁰.

España no es el único ámbito territorial en el que el sector transporte experimenta tendencias alcistas muy significativas en la evolución de sus emisiones de GEI a lo largo del tiempo. Las últimas estimaciones publicadas al respecto indican que, en 2010, las emisiones del transporte en la UE-27 serán de un volumen similar a las de 2005, lo que

⁶ Las instalaciones españolas afectadas por el SECE en 2008-2012 no son estrictamente coincidentes con las sometidas al mismo en el año 2005, como consecuencia de nuevos entrantes en sentido estricto y de bajas efectivas y potenciales de instalaciones a las que se repartieron derechos de emisión en 2005. El reparto gratuito de derechos de emisión no garantiza la reducción de emisiones de CO₂ al volumen de toneladas a las que equivalen los derechos que figuran en el Plan Nacional de Derechos de Emisión de España (2008-2012) puesto que el SECE hace posible el cumplimiento mediante la adquisición de derechos en el mercado europeo y también mediante el canje de créditos de los mecanismos de proyecto del Protocolo de Kioto (MDL y AC), con determinados toques: 42% para las instalaciones de generación y 7,9% para las instalaciones del resto de sectores afectados. En todo caso, acudir a cualquiera de estas dos opciones implican un coste monetario para las instalaciones, específico y cuantificable.

⁷ Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, abril 2008, disponible en Internet (web del MMAyR).

⁸ Las emisiones del transporte por carretera se registran en el sector 07, dentro del inventario realizado según la metodología SNAP-CORINAIR, utilizada en la Unión Europea.

⁹ La pauta urbana participa con el 33,4% en el volumen total de kilómetros recorridos en España (año 2006) por los vehículos de motor medidos (371.141 M. de km, en las pautas urbana, interurbana y rural conjuntamente) y de que la velocidad media de la pauta urbana (entre 10 y 40 km/h) impone un consumo de combustibles más alto que las pautas interurbana y rural, en su conjunto.

¹⁰ A este porcentaje se le atribuye el carácter de mínimo puesto que excluye totalmente las emisiones de los turismos de la pauta interurbana, por no haberse llegado todavía a un acuerdo al respecto. Sin embargo, es bien conocido que en las grandes urbes existen vías rápidas de circulación donde la velocidad media de los turismos puede encontrarse entre 80 y 130 Km/h. Por ejemplo, en el inventario de emisiones de la ciudad de Madrid, la pauta interurbana participa con un 38,7% en las emisiones de CO₂ de los turismos. *Plan de Uso de la Energía y Prevención del Cambio Climático de la Ciudad de Madrid*, febrero, 2008, p. 78.

de ser así situaría éstas un 26% por encima de las correspondientes a 1990¹¹. Sin embargo, en España el problema se presenta con mayor agudeza.

No se han hecho públicas en nuestro país estimaciones acerca de las previsiones de emisión de los "sectores difusos" individualizadas para cada una de sus fuentes, ni tampoco de los datos de actividad que sustentan dichas tendencias, por lo que es difícil conocer para el caso español estimaciones de similar carácter; sin embargo, en el último Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (PNA-E, 2008-2012) existen algunos indicios al respecto que nos permiten aproximarnos a las tendencias previsibles de las emisiones del transporte, en ausencia de nuevas y eficaces medidas de mitigación.

En ausencia de medidas adicionales, el PNA-E 2008-2012 incorpora un escenario tendencial para los "sectores difusos" que proyecta un crecimiento de sus emisiones del 65%, sobre las correspondientes a este grupo de fuentes de GEI en el año base¹². El sector transporte es la fuente de la que procede en torno al 50% de las emisiones de estos sectores; pues bien, dado que no se conocen pautas para la evaluación del comportamiento tendencial de las fuentes del grupo, individualmente consideradas (sectores residencial, comercial e institucional, agrario, residuos y gases fluorados), podríamos aceptar una cifra de este mismo tenor como representativa de las tendencias de crecimiento de los GEI de dicho sector en España. En una proyección "business as usual", como la que aquí se incluye el citado documento, el tráfico rodado sería también el responsable del 90% de las emisiones tendenciales del conjunto del sector transporte.

Bajo dichos supuestos y tomando el año 1990 como base para el cálculo, las emisiones del transporte por carretera equivaldrían en 2008-2012 a una media de 85,4 Mt de CO₂ equivalente, lo que representa el 77% del máximo margen de emisiones adicionales al que se ha comprometido España, según el Protocolo de Kioto.

Naturalmente, el gobierno de España pretende, mediante nuevas y eficaces medidas, reducir esta cota y estima rebajar las emisiones de GEI procedentes de los "sectores difusos" en torno a 38 mil Kt. También se prevé mejorar significativamente la ejecutoria prevista para las emisiones del transporte por carretera. Conseguir aquel objetivo cuantitativo implica mantener inalterada la participación de los "sectores Directiva" y los "sectores difusos", en el total de las emisiones de GEI (45% y 55% respectivamente), en el periodo 2008-2012; para ello es preciso alcanzar una reducción en las emisiones per capita derivadas del transporte por carretera en un valor cercano a media tonelada.

En este contexto, los turismos que circulan por las carreteras y vías del entorno urbano quedarían comprometidos, por tanto, a rebajar hasta 2 toneladas al año sus emisiones medias de GEI en 2010¹³. El esfuerzo medio de reducción por turismo desde sus valores actuales de 2.5 toneladas/año se cifra en el 20%, y ello habría de conseguirse en el plazo previsto (entre 2008 y 2012), sin olvidar que ya ha transcurrido la mayor parte del primero de estos años.

Un cambio de esta magnitud requiere una alteración sustancial de los hábitos de la población respecto al sistema preferido de transporte modal (el uso vehículo privado, mediante el que se realizan en España el 72% de los traslados¹⁴) y exige la decidida implicación de las administraciones locales de las medianas y grandes ciudades y

¹¹ Climate for a Transport Change. TERM 2007: indicators tracking transport and environment in the European Union. EEA Report, nº 1, 2008.

¹² BOE nº 282 de 25 de noviembre de 2006, pagina 41334.

¹³ Se asume una tasa media de aumento del parque de turismos en España del 1,5% anual.

¹⁴ Los datos de 2004 proceden de: *Climate for a Transport Change*, op cit., Tabla 4.

entornos metropolitanos en el uso de instrumentos fiscales y otros eficaces para el control y reducción de los servicios que presta actualmente el vehículo privado al transporte de pasajeros. Las ciudades medianas y grandes son las más implicadas, puesto que en ellas se concentra el 51,2% de la población española.

3.- PRINCIPALES PROPUESTAS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN DE LAS EMISIONES DE GEI DEL TRANSPORTE PRIVADO EN LAS GRANDES URBES ESPAÑOLAS

La gran mayoría de municipios existentes en España son de muy pequeña dimensión. Como paso previo para determinar el conjunto de "grandes urbes españolas", es conveniente adoptar un umbral mínimo de población en términos numéricos para configurar el conjunto de "ciudades españolas medianas o grandes". Este valor frontera podría ser el de 50.000 habitantes, si bien la Estrategia Europea de Medio Ambiente Urbano lo duplica y adopta como población objetivo a las ciudades superiores a 100.000 habitantes, por considerar que ellas son las más amenazadas desde la perspectiva ambiental.

La elección realizada se fundamenta, sobre todo, en que 50.000 habitantes es el valor utilizado por la legislación vigente en el ámbito local como aquel, a partir del cual, el Ayuntamiento ha de realizar funciones y desempeñar competencias ambientales. Además, la mayoría de la población española reside en estos municipios; en efecto, en 2007, casi el 52% de la población española (23,4 millones de personas) tenía su residencia en los 132 municipios cuya población es igual o superior a 50.000 habitantes.

Lograr que el desarrollo sea sostenible en el ámbito local es una meta que han asumido numerosos ayuntamientos españoles desde 1994 en adelante. La firma por parte de las autoridades locales de la Carta de Aalborg (1994), imbricada en los objetivos de la Agenda 21, y su posterior participación activa en las etapas sucesivas de este proceso hacia la sostenibilidad local (firma de los Compromisos de Aalborg, a partir del año 2004, etc.), ha llevado a algunos entes locales de España a desarrollar programas de sostenibilidad, a largo plazo, en el ámbito territorial de su competencia¹⁵.

De los 132 municipios españoles mayores de 50.000 habitantes, utilizando datos de población del INE que hacen referencia al año 2007, 54 de ellos no son firmantes de la carta de Aalborg¹⁶. El número de firmantes asciende a 78 municipios y en ellos reside el 72% de la población total de este conjunto de entes locales (cuya cifra absoluta asciende a 16,7 millones de personas).

De los municipios españoles que superan el umbral de 100.000 habitantes, 41 - que equivalen al 70,7% de los 58 existentes de esta dimensión - son firmantes de la carta de Aalborg. La población de este subconjunto municipal asciende prácticamente al 79% de su población total (14,1 millones de personas, en valor absoluto).

Así pues, a medida que se amplía el rango de la dimensión municipal en términos de población, disminuye el porcentaje de residentes en entidades que no han firmado la

¹⁵ La firma de la Carta de Aalborg por parte de una administración local debe considerarse como un indicador de la sensibilidad ciudadana del municipio a favor de un desarrollo económico y social en una dirección compatible con el respecto a los principios ambientales y a los recursos naturales municipales y globales. Sin embargo, no conviene confundir presunciones con hechos probados ni generar expectativas demasiado optimistas del elevado número de municipios españoles firmantes de la Carta de Aalborg.

¹⁶ ICLEI proporciona datos a fecha 8,11,2007 en los que revela que un número de 1033 municipios españoles firmantes de la Carta de Aalborg y otros 38 en proceso de firma, con expresión de sus correspondientes denominaciones. Considerando la suma de ambas cifras como la total e municipios españoles que manifiestan su interés por el desarrollo sostenible local, puede afirmarse que hay 1071 municipios en este colectivo, lo que representa el 13,2% del número total de municipios de España.

Carta de Aalborg; dicho porcentaje pasa del 28% al 21% de la población total de cada subconjunto de municipios. Esta conclusión parece consistente, pues, con una mayor gravedad de la problemática ambiental en las grandes ciudades, al mostrarse una correlación positiva entre problemática ambiental y tamaño del municipio desde la perspectiva de la población.

Por otro lado, existen en España 34 ciudades que son capitales de provincia con población superior a 100.000 habitantes. Pues bien, 24 de ellas son firmantes de la Carta de Aalborg; estas capitales concentran el 78,8% de la población residente en las 34 ciudades (10,6 millones de personas en total) y el tamaño medio de las capitales firmantes, en términos de población, es de 442.150 personas. En las otras 10 capitales de provincia con población superior a 100.000 habitantes que no son firmantes de la Carta de Aalborg habita el 21,2 % de los casi 13,5 millones de personas residentes en todas ellas y su tamaño medio es más reducido: de 285.405 personas.

Podrían denominarse "grandes urbes" en España las ciudades con población superior a 250.000 habitantes. En este último subconjunto se encuentran 16 ciudades y en ellas reside casi el 24% de la población española total; de ellas, únicamente 2 (Valencia y Sevilla) no han firmado la Carta de Aalborg, hasta la fecha. La ciudad de Madrid figura en la lista de firmantes desde septiembre de 1996 y, a partir de ese momento, el Ayuntamiento de Madrid se comprometió a realizar la gestión municipal según los principios que la informan.

3.1.- La opción a favor de las estrategias locales de cambio climático

Algunas grandes urbes españolas como Sevilla o Madrid han avanzado notablemente en la preparación de estrategias locales de mitigación de emisiones de GEI; dichos documentos programáticos están más o menos integrados con las estrategias regionales de cambio climático, cuando existen, o con estrategias metropolitanas -más bien en los niveles de análisis y programación que en el de la actuación coordinada de los entes locales del área, como ocurre en el caso de Barcelona- y se orientan sobre todo a moderar las pautas crecientes de emisión de los principales "sectores difusos", cuyas fuentes de GEI coincidan con el ámbito territorial objeto de sus competencias¹⁷.

En todos los casos, los programas locales de cambio climático parten de datos estimados de las emisiones de GEI de los sectores objetivo (con metodologías dispares y escasamente rigurosas en muchos casos), con el fin de aportar datos cuantitativos sobre las metas de ahorro de emisiones y prevén continuar estas tareas de estimación, para poder evaluar los resultados de la aplicación de las políticas y medidas de mitigación previstas. Diversos motivos explican que, en esta ocasión, la ponencia sólo se refiera al caso de Madrid.

Hace pocos meses, en febrero de 2008, el ayuntamiento de Madrid ha sometido a información pública el *Plan de uso sostenible de la energía y prevención del cambio climático* (PESCCM). El PESCCM plantea escenarios de emisiones y nuevas políticas y

¹⁷ En algunas publicaciones anteriores, los autores han desarrollado esta temática. Ver al respecto YABAR STERLING, A.: *Mitigación de Emisiones de CO2 y Planes de Movilidad Urbana en las Ciudades Españolas: los casos de Sevilla y Madrid*, Primer Congreso Internacional: Los ciudadanos y la gestión de la movilidad, Madrid, 25 a 27 de Septiembre de 2006. YABAR STERLING, A: *Cambio Climático, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana en España*, Rev. Observatorio Medioambiental, 10, 2007, pp 281-303; YABAR STERLING, A: *Emisiones del Transporte y Política Autonómica de Mitigación. Un caso de estudio: Andalucía*, M+ A Revista Electrónica 1, 2006, pp 28-54; YABAR STERLING, A: *El mercado de Emisiones y las Políticas Regionales de Mitigación del Cambio Climático. el caso de Andalucía*, Rev. del Instituto de Estudios Económicos n, 3 y 4, 2006, pp 339-374.

medidas para los "sectores objetivo", entre los que se encuentra el del transporte, tras ofrecer una relación de las medidas existentes consideradas insuficientes para cumplir las metas que el Plan propone. Este conjunto de actuaciones previstas, sectoriales y transversales, configuran un "Plan de Acción". Por otro lado, se ha generado simultáneamente un Plan de Movilidad Urbana para la ciudad de Madrid con el fin de integrar las medidas tomadas hasta la actualidad y, también de "promover los biocombustibles y los vehículos que incorporan tecnologías limpias". Es obligada pues, una referencia a los citados documentos – programa, plan de acción y plan de movilidad sostenible de Madrid-, desde la perspectiva de las políticas y medidas para la mitigación de emisiones de GEI derivadas del uso del vehículo privado.

El objetivo cuantitativo del PESCCM, en términos de mitigación de GEI, es conseguir que las emisiones de estos gases disminuyan en el periodo 2008-2012 un 1% respecto a las de 1990 y, por otro lado, que se reduzcan un 14% frente a las estimadas del año 2004. Estos objetivos cuantitativos se formulan en términos de emisiones directas más indirectas de la ciudad de Madrid; es decir, de los GEI procedentes de las fuentes de emisión del municipio y también de las imputadas como consecuencia del consumo de electricidad de la población madrileña. El año 2004 es el periodo inicial que se considera como base para la formulación de los objetivos y para la evaluación de los resultados de la aplicación del PESCCM.

Solamente los datos de las emisiones directas de GEI de la ciudad de Madrid, estimadas según la metodología EMEP-CORINAIR –según reza en la publicación que se cita-, son de utilidad para el cálculo de valores relativos de emisiones de escalas territoriales diferentes (local, regional y nacional), puesto que para los otros ámbitos espaciales no municipales se utilizan datos de los inventarios oficiales de emisiones.

Desde esta perspectiva, las emisiones de GEI de la ciudad de Madrid son muy moderadas puesto que equivalen al 2,3% del total nacional en 2004. En cambio, el porcentaje se eleva notablemente, hasta el 4,9%, cuando se calcula la participación del CO₂ emitido por el transporte por carretera en la ciudad de Madrid, con el volumen de este mismo gas en el sector nacional. Paralelamente, ésta es la mayor fuente de emisiones de GEI en la ciudad de Madrid, siendo la responsable del 47% del CO₂ total en 2004 y experimentando un crecimiento del 150%, entre 1990 y 2004.

Para reducir las emisiones de los turismos, considerados los principales focos emisores de GEI al participar con el 64,5% en el CO₂ total del sector transporte por carretera del municipio, el Plan de Acción del PESCCM se propone fomentar la movilidad sostenible y un conjunto de medidas entre las que no figuran actuaciones destinadas a incrementar el coste del uso del vehículo privado en el entorno urbano.

Cabe la posibilidad de que en el Plan de Movilidad Urbana que se promete elaborar¹⁸, se sugiera la utilización de instrumentos tributarios o de "road pricing" para alcanzar las metas de reducción del uso del transporte privado motorizado y el recurso a incentivos fiscales para el aumento de la participación de otros modos de transporte de menor incidencia en las emisiones de GEI. A esta última orientación corresponde la propuesta que se efectúa en la medida nº 18 –"sensibilización al conductor para la consideración de aspectos ambientales en la compra de vehículos nuevos"- de revisar la Ordenanza del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para incluir en el mismo bonificaciones destinadas a los vehículos que utilicen biocombustibles.

¹⁸ *Plan de Uso Sostenible de la Energía y Prevención del Cambio Climático de la Ciudad de Madrid*, pag 90 y ss., medida nº 16.

3.2.- La opción a favor de elaborar planes de movilidad sostenible.-

La opción de otras ciudades españolas de tamaño medio o grande, generalmente tácita, consiste en no generar estrategias de cambio climático que aborden la totalidad de las fuentes de emisión de GEI urbana o metropolitana pero, en cambio, aprobar y ejecutar planes de movilidad sostenible. Estos planes pueden considerarse como proyectos públicos sectoriales, articulados en torno a metas concretas de mejora de la movilidad ciudadana entre cuyos objetivos se halla la mitigación de GEI derivada de la combustión de los vehículos de motor en el entorno urbano y el ahorro energético, alternativa o simultáneamente.

Es el caso de ciudades como Barcelona, Zaragoza, San Sebastián, Vitoria, Sevilla, Málaga, Santander y Pamplona, si bien su nivel de implantación y grado de concreción en los correspondientes planes no es homogéneo. Entre los objetivos, formulados en términos positivos en estos documentos programáticos, es muy frecuente encontrar el de restringir el uso del vehículo privado para los desplazamientos. Paralelamente son poco frecuentes las referencias concretas a políticas y medidas locales cuyo impacto inicial sea el de aumentar el coste del uso del vehículo privado; como máximo se encuentran en dichos planes de movilidad alusiones a propósitos de adoptar "medidas combinadas de estímulo y disuasión" (*push and pull*) para restringir el uso del vehículo privado para los desplazamientos. Asimismo, al tratar del aspecto del aparcamiento de los vehículos en el entorno urbano, entre las medidas disuasorias de regulación del acceso al centro para los vehículos privados no suele hacerse referencia al aumento de sus tarifas.

Los datos anteriores constituyen un buen ejemplo de la escasa dimensión alcanzada por el objetivo de mitigación de GEI de los vehículos privados en el ámbito urbano y de su reducida incidencia en la concepción de la movilidad sostenible. También revela la escasa recepción actual de las tendencias internacionales a favor de encarecer el uso de este modo de transporte de pasajeros por medio de tributos, peajes u otras iniciativas de "road pricing", como medio de regulación y control municipal de la demanda urbana de sus servicios, y a favor de alternativas modales eficaces más sostenibles y compatibles con la lucha contra el cambio climático.

4.- EL USO DE INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS A FAVOR DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE EN EL ÁMBITO URBANO.-

Hasta el momento, no se han evaluado en España con suficiente perspectiva los efectos ambientales de las recientes modificaciones del impuesto sobre matriculación que, al igual que el impuesto especial sobre hidrocarburos, tiene como principal finalidad conseguir ingresos públicos del sector del transporte. Aunque se han manejado algunos datos alentadores¹⁹, existe un amplio consenso acerca de la limitada potencial eficacia

¹⁹ Según FACONAUTO, "las ventas de coches con emisiones inferiores de 120 gramos de CO2 por kilómetro alcanzaron 40.075 unidades en los dos primeros meses del año, lo que supone un aumento del 38,5 por ciento respecto al mismo período de 2007, debido a la entrada en vigor del nuevo impuesto de matriculación vinculado a las emisiones de CO2, al que no están sujetos estos vehículos, según un estudio de MSI para Faconauto. Por contra, las entregas de automóviles que emiten más de 200 gramos de CO2 por kilómetro, sujetos al tipo máximo del 14,75 por ciento en el impuesto de matriculación cayeron un 47,69 por ciento hasta febrero, con 10.614 unidades. En los tramos intermedios, las entregas de vehículos sujetos a un tipo del 4,75 por ciento, con emisiones de entre 120 y 160 gramos de CO2, registraron un descenso del 3,04 por ciento, con 131.906 unidades, mientras que las matriculaciones de aquellos coches que emiten entre 160 y 200 gramos totalizaron 40.059 unidades, un 22,57 por ciento menos (...); los grandes perjudicados por la entrada en vigor de la reforma fiscal son los todo terrenos que, tras unos años de fuertes crecimientos, redujeron sus ventas un 16,4 por ciento en los dos primeros meses de 2008, con 17.976 unidades. En este apartado, las ventas de todo terrenos con emisiones de más de 200 gramos de CO2 cayeron un 42,43 por ciento en los dos primeros meses del año, con 7.103 unidades. Por contra, las entregas de aquellos que emiten entre 120 y 160 gramos, sujetos a un tipo del 4,75 por ciento, se multiplicaron casi por seis, con 885 unidades. Los cambios en el impuesto de matriculación han permitido reducir un 4,8 por ciento las emisiones medias de los coches comercializados hasta febrero, con 149,6 gramos de CO2 por cada kilómetro recorrido. La potencia media bajó un 2,8 por ciento, hasta 115,6 caballos, y la eficiencia energética de los motores progresó un 3 por ciento, con 17,6 kilómetros recorridos con cada litro de carburante"

de figuras tributarias como las citadas, muy escasamente relacionadas con las externalidades negativas que los vehículos generan, especialmente cuando se contemplan desde la perspectiva de la mitigación de GEI en entornos urbanos.

Tampoco el aumento del precio de los combustibles de automoción parece estar reduciendo su demanda ni, por tanto, moderando la tendencia de las emisiones de los vehículos, de modo significativo. De hecho, en 2007, el consumo de gasolinas y gasóleo "A" aumentó un 2,9% respecto al año anterior y se ha elevado un 1,5% la media móvil trimestral del consumo de dichos combustibles, en el primer trimestre de 2008.

Además, debemos tener en cuenta que, tanto el impuesto de matriculación (Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte), como el impuesto sobre hidrocarburos en fase minorista (supuestamente afectado a la sanidad y la protección del medio ambiente y cuestionado mediante un procedimiento de infracción por la Comisión Europea) constituyen tributos estatales cedidos a las Comunidades Autónomas, incluyendo ciertas competencias normativas. En otras palabras, no ofrecen posibilidades de acción a la Administración pública local, pese a su directo compromiso en el logro de la movilidad sostenible en el ámbito urbano de su competencia.

La eficacia ambiental de los impuestos sobre matriculación de vehículos de motor se ha perseguido mediante la Disposición Adicional Octava de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. Hasta casi el último momento de su tramitación la norma no introducía directamente medidas tributarias (si exceptuamos la Disposición Final Segunda, número tres, que incluye tímidamente determinados elementos ambientales en la cuantificación de las tasas aeroportuarias).

Como es conocido, la Ley 35/2006 de 28 de noviembre, de reforma del Impuesto sobre la Renta y otros tributos contempló la supresión paulatina de la deducción por inversiones en bienes ambientales en el Impuesto sobre Sociedades, incluyendo las modalidades relativas a los vehículos. Al tramitarse la Ley de Calidad del Aire, el Grupo Parlamentario Popular consiguió ciertos respaldos parlamentarios para aprobar una enmienda que recuperaba la deducción. Por otra parte, la Ley 42/2006, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2007 había incluido una enmienda por la que el Gobierno se comprometía a "incorporar" a lo largo "del ejercicio presupuestario de 2007" (...) a través de las reformas normativas necesarias, elementos de Fiscalidad Verde utilizando las figuras fiscales actuales o creando nuevas figuras" (Disposición Adicional Quincuagésima Novena).

Aunque los Ministerios de Medio Ambiente y Economía y Hacienda consideraron diversas medidas, ninguna de ellas se plasmó en un proyecto normativo a lo largo de 2007, por lo que el mandato legal corría serio riesgo de incumplirse. Sin embargo, para evitar un revés parlamentario, el Gobierno se vio obligado a negociar con los partidos que impulsaban la adopción de tributos ambientales. En primer término se introdujo una enmienda a la Ley de la Calidad del Aire, en la que se reflejaba un mero compromiso de introducir elementos ambientales en el impuesto de matriculación.

Aparentemente dicha promesa también resultaría ineficaz, pues la legislatura tocaba a su fin y no había ya posibilidad de tramitar nuevos proyectos de ley antes de la disolución de las Cortes, mientras que la aprobación de un Decreto-Ley hubiera ofrecido serias dudas de constitucionalidad.

Finalmente, la enmienda inicial, limitada a una declaración de intenciones, fue sustituida por una nueva redacción en la que se detallaba la reforma del impuesto. La

(<http://www.ambientum.com/boletino/detalle.asp?noticia=39993&cat=Energ%C3%ADa>).

medida se inspira -con mucha libertad- en la Propuesta de Directiva comunitaria sobre Fiscalidad de los Vehículos de Turismo²⁰.

Según el proyecto de la Comisión, "el total de ingresos fiscales derivados del componente de los Impuestos anuales de Matriculación vinculado al dióxido de carbono deberá representar al menos el 50% del total de ingresos derivados de esos impuestos [de matriculación]" (art. 14.2). Según advertía la Comisión, estos plazos se basan en "el compromiso adquirido por la Comunidad Europea de reducir las emisiones de dióxido de carbono de los automóviles a 120 g/Km. en 2010, a más tardar" (ap. 3.3 de la citada propuesta). Sin embargo, en el año 2015 desaparecerían los impuestos de matriculación, para evitar distorsiones en la competencia, y se mantendrían tan solo los impuestos de circulación (nuestro Impuesto municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica) reforzando su componente ambiental, de modo que, al menos, el 50 por 100 de la recaudación derive de elementos ambientales. Pues bien, la reforma española del impuesto sobre matriculación modula los tipos de gravamen en función de las emisiones de CO₂ derivadas de las emisiones teóricas del vehículo, si bien aplica dichos porcentajes sobre una magnitud monetaria basada en el precio del vehículo (la base imponible a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido).

Como puede observarse, el legislador viene descuidando largamente un aspecto clave de la reforma: el papel de las entidades locales en la fiscalidad ambiental de los vehículos, lo que contrasta con que la implicación directa de la administración local en la elección, adopción y ejecución de la combinación adecuada de políticas y medidas para el logro de la movilidad sostenible en el ámbito urbano. No debe olvidarse que los entes locales son los más indicados para identificar las características específicas del medio social, económico y ambiental en el que las medidas se implantan y que, por ello, están en mejor disposición, en cada ciudad y en los municipios de cada entorno metropolitano, para evaluar sus beneficios potenciales, costes de implantación, efectos secundarios y horizonte temporal de cada combinación de políticas y medidas de movilidad sostenible y de mitigación de GEI.

Sin embargo, la "Ponencia de estudio de la financiación local" aprobada por el pleno del Senado y valorada positivamente por la FEMP²¹, propone "revisar las figuras tributarias locales incorporando por ejemplo criterios medioambientales". En concreto se considera que la "base fiscal (*sic*) del impuesto sobre vehículos [circulación] debe atender a la contaminación emitida por el vehículo".

Aunque la Ley de Calidad del Aire no diera pasos concretos en este sentido, su artículo 25 señala que "las Administraciones Públicas promoverán, en el ámbito de sus competencias, el uso de la fiscalidad ecológica y de otros instrumentos de política económica ambiental para contribuir a los objetivos de esta ley". En el momento actual, las competencias municipales sobre el impuesto de circulación se limitan a la posibilidad de establecer beneficios fiscales, de limitado alcance y eficacia práctica. Es de esperar, por tanto, que a lo largo de la corriente legislatura el Gobierno impulse este mandato mediante las correspondientes reformas en la Ley de Haciendas Locales.

Además, podría considerarse que el citado precepto refuerza la posición de las autoridades locales a la hora de establecer otras medidas fiscales, como las "tasas por

²⁰ Propuesta de Directiva del Consejo, de 5 de julio de 2005, sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo [COM (2005) 261 final. Aunque la aprobación de esta norma no parece fácil, sus propuestas han inspirado algunas medidas legislativas en España y Holanda dirigidas a ambientalizar la tributación de los vehículos.

²¹ BOCG. I, núm. 857 de 2007, págs. 1-52.

congestión”, peajes de entrada y otras iniciativas de “road pricing”²² o los esquemas de licencias por zonas urbanas determinadas y tasas de aparcamiento, que influyen directamente sobre el comportamiento de los usuarios frente a los modos de transporte para sus desplazamientos, encareciendo relativamente las opciones a favor del vehículo privado. En numerosos entornos metropolitanos y grandes ciudades del mundo se ha recurrido al uso de tributos vinculados a la circulación, graduados según las características ambientales de los vehículos. Grandes ciudades entre las que se encuentran Singapur, Londres, Estocolmo y, recientemente, Milán han puesto en práctica sistemas de esta naturaleza. Más modestamente, el propio *Servicio de Estacionamiento Regulado* (SER) en el municipio de Madrid y en otras ciudades españolas constituye un primer paso hacia este tipo de medidas.

Conviene considerar que estos esquemas tributarios podrían servir también al objetivo de mitigación del CO₂ de los vehículos privados, aunque se hayan vinculado especialmente a la moderación del tráfico dentro de zonas congestionadas. Para su adecuado diseño, carga relativa sobre los residentes y no residentes de cada zona, etc., sería conveniente evaluar su eficacia respecto a los diversos objetivos que cumplen y su adecuación a los de movilidad sostenible previamente determinados, pero es importante también -especialmente en el presente- su utilización al servicio de los objetivos cuantitativos de mitigación de emisiones de GEI, en las grandes ciudades y áreas metropolitanas de España. Además, resultaría muy prudente que una próxima reforma de la Ley de Haciendas Locales regulara los aspectos fundamentales de estas tasas, respondiendo a las conclusiones de los citados estudios y reduciendo el riesgo de litigiosidad frente a las medidas adoptadas por los municipios.

5.- MARCO PREVISIBLE PARA LA MITIGACIÓN DE GEI EN EL ÁMBITO LOCAL.-

Indicios reveladores de la creciente importancia del papel que pueden jugar los entes locales en la mitigación de las emisiones del transporte por carretera y otros “sectores difusos” se encuentran, sobre todo, en los ámbitos estatal y comunitario. Como era de esperar, los aspectos relativos a la mitigación de GEI del transporte suelen aparecer integrados en el objetivo de lograr la movilidad sostenible en el ámbito urbano.

En el primer nivel citado cabe desatacar en España la Proposición de Ley de “Movilidad Sostenible”, presentada en el Congreso de los Diputados, en febrero de 2008. El artículo 4 de la misma, destinado a enumerar los principios inspiradores de la movilidad sostenible menciona expresamente: *j) El cumplimiento de los tratados internacionales vigentes relativos a la preservación del clima en lo que concierne a la movilidad.* Asimismo, la citada Proposición de Ley expresa como objetivos:

b) la progresiva adecuación del sistema de cargas y tarifas directas sobre la movilidad a un esquema que integre las externalidades..... y disuada de hacer un uso poco racional del vehículo privado, e

v) Impulsar el uso eficiente de los recursos energéticos con el fin de disminuir las emisiones que provocan el efecto invernadero y luchar contra el cambio climático conforme a los tratados internacionales vigentes sobre la materia.

El texto de esta Proposición de Ley exige a las CCAA la formulación de Planes Directores autonómicos de movilidad sostenible (PDAMS) para la ordenación del tráfico

²² Impulsado por la 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, en la versión establecida por las Directivas 2006/38/CE y 2006/103/CE.

interurbano de automóviles, entre otras finalidades, así como la creación de Planes territoriales específicos para las áreas metropolitanas. A los PDAMS deberán adaptarse los instrumentos de planeamiento urbanístico o sectorial. En el ámbito municipal y como norma general, habrán de elaborar y aprobar Planes de movilidad sostenible (PMUS) los ayuntamientos con competencias para la prestación del servicio de transporte colectivo urbano de viajeros (en la actualidad, aquellos municipios que superan los 50.000 habitantes).

La aprobación de una norma básica nacional de este tenor permitiría avanzar hacia la mayor implicación y responsabilización de los entes locales de las ciudades españolas medias y grandes en la mitigación de los GEI asociados al uso del vehículo privado, en el ámbito urbano. Naturalmente y de modo paralelo, las emisiones de contaminantes locales y partículas se reduciría en las ciudades, en las proporciones correspondientes a la aplicación de los diversos factores de emisión que correspondan a los distintos tipos de gas y demás contaminantes y dependiendo de las características de las mejoras tecnológicas que fueran incorporándose a los nuevos vehículos, así como, en cada caso, del ritmo de rejuvenecimiento del parque de turismos en circulación y de su volumen absoluto.

La Comisión Europea, por su parte, apoya con diversas iniciativas la mitigación de las emisiones del transporte por carretera, dentro y fuera del ámbito urbano. Las más relevantes son:

a) El nuevo Reglamento propuesto para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos; este proyecto hace prever que se acelerará la incorporación de mejoras tecnológicas en el ámbito de la fabricación de automóviles las cuales se traducirán, en el "post-Kioto", en menores emisiones medias de GEI de los nuevos turismos matriculados y, por tanto, en reducciones del CO₂ por vehículo/Km²³. Se considera muy probable que este instrumento regulatorio en proyecto sirva como vehículo eficaz para conseguir los objetivos que no fueron alcanzados adecuadamente por los acuerdos voluntarios con ACEA, JAMA y KAMA y que los fabricantes europeos de vehículos hallen el camino para introducir mejoras tecnológicas viables con el fin de no incurrir en las penalizaciones que la norma incorpora por la superación de los estándares de CO₂, medidas en gr/Km, según categorías.

b) Una reciente Propuesta de Decisión, publicada a principios de enero de 2008²⁴ y preparada por la Comisión Europea, que se refiere al reparto del esfuerzo entre los países miembros, con el horizonte de 2020 e impone límites cuantificados a las emisiones de los "sectores difusos". El Anexo 1 de la citada propuesta fija objetivos cuantitativos máximos de emisiones de GEI para los 27 Estados miembros y los citados sectores, en 2020.

c) Las medidas armonizadoras sobre fiscalidad de los vehículos a que nos hemos referido en el epígrafe anterior.

Pudiera parecer que el horizonte para evaluar el cumplimiento está aún lejano pero, en cambio, la necesidad de adoptar medidas nacionales para frenar el crecimiento de las emisiones de GEI de estos sectores es considerablemente más perentorio. En

²³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros. COM (2007) 856, de 19,12,2007. El Reglamento prevé su entrada en vigor en 2012. Si bien no es este el lugar para exponerlo con detalle, el Reglamento propuesto introduce elementos de flexibilidad para facilitar y abaratar el cumplimiento entre los que se encuentra la capacidad de cumplir conjuntamente ("pool").

²⁴ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el esfuerzo que habrán de desplegar los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020, COM 2008), 17, de 23,01,2008.

primer término, los "sectores difusos" de los Estados miembros no podrán rebasar en 2013, sus emisiones medias, correspondientes al trienio 2008-2010. Por otro lado, la reducción anual de esas emisiones habrá de ser lineal –con mínimas excepciones a esta regla- para garantizar que no se rebasará el volumen máximo de las mismas en 2020, que está ya especificado cuantitativamente para cada Estado miembro.

Las emisiones de GEI de estos sectores representan en España el 57,2% de los GEI totales (en 2005), porcentaje que coincide con la participación media de estas emisiones en la UE-27 y España habrá de reducir un 10% los GEI de estos sectores, entre 2005 y 2020. Previsiblemente, las emisiones medias de GEI de este conjunto de fuentes serán, en España, mayores en 2008-2010 que en 2005. Como el sector transporte por carretera emite en torno al 50% de los GEI de los sectores difusos, puede concluirse que sin un esfuerzo temprano y eficaz de mitigación de los vehículos de motor, no será posible lograr estos objetivos a un coste social y económico razonable.

Parece indudable que, independientemente de que se mantengan o alteren los objetivos cuantitativos contenidos en el Anexo 1 de la Propuesta que se comenta, su formulación incentivará la toma de decisiones sobre políticas y medidas a favor de la mitigación de emisiones de estas fuentes, en los diversos niveles de la administración pública nacional.

Tampoco se descarta que, para favorecer los objetivos en esta materia, pudieran generarse sistemas de asignación de responsabilidades cuantificadas, por ejemplo, según criterios territoriales, que tuvieran en cuenta criterios de solidaridad interterritorial y de equidad interpersonal. En este contexto, cabe la posibilidad de que los entes locales – especialmente, las grandes ciudades españolas- hayan de aceptar objetivos particulares de mitigación de GEI en el transporte urbano o en su defecto, metas más generales de reducción de emisiones urbanas para el periodo 2013-2020.

6.- CONCLUSIONES.-

Es ampliamente reconocido que el objetivo de reducir las emisiones de GEI del sector transporte por carretera será difícil de lograr sin el concurso de estrategias efectivas de mitigación del tráfico de los turismos en el ámbito urbano y metropolitano español. El papel de los entes locales es fundamental en este ámbito porque las estrategias comunitaria y estatal para el control e inflexión de las tendencias de crecimiento de GEI están centradas en los "sectores difusos" de las emisiones, es decir, en fuentes y actividades situadas en una escala sobre la que los entes locales ejercen numerosas competencias.

En España, el crecimiento de las emisiones de los turismos es más intenso que en otros países de la UE y el vehículo privado que circula por el entorno urbano español es responsable al menos del 5% de los GEI totales de España, en la actualidad, lo que le concede el puesto número sexto en la ordenación de los sectores mayores emisores de GEI.

Tras el análisis efectuado en relación con las iniciativas de mitigación de GEI adoptadas en algunas grandes ciudades españolas (programas de cambio climático y/o de movilidad sostenible) se llega a la conclusión de la escasa dimensión que alcanza el objetivo de mitigación de GEI en cuanto a los vehículos privados que circulan en el ámbito urbano, así como la reducida incidencia de la lucha contra el cambio climático en la concepción local de la movilidad sostenible.

Asimismo, se detecta una baja recepción en las urbes españolas de las tendencias internacionales a favor de encarecer el uso de este modo de transporte de pasajeros como medio de regulación y control municipal de la demanda urbana de sus servicios, por medio de tributos, peajes u otras iniciativas de "road pricing".

Para el logro de los objetivos de mitigación pueden utilizarse los tributos locales, considerados como instrumentos de elevada eficacia potencial. Ahora bien, en España la viabilidad de esta opción exige reforzar las competencias de la Administración local, tanto en el ámbito del impuesto de circulación como en el de las tasas y otras prestaciones patrimoniales públicas relacionadas con el uso de los vehículos.

Si bien los instrumentos fiscales no son los únicos, bajo la competencia de los entes locales, a los que ha de encomendarse el objetivo de lograr el verdadero cambio modal en el transporte urbano de pasajeros que las grandes ciudades españolas precisan, sin embargo, es preciso intensificar su utilización (*cordon tools*, peajes, tasas y precios sobre aparcamientos regulados, etc.) para encarecer el uso del vehículo privado en los desplazamientos urbanos. De hecho, en determinadas grandes ciudades del mundo se vienen empleando desde principios de la década de los noventa y se ha demostrado que son eficaces para desestimular el tráfico de este tipo de vehículos al servicio del transporte de pasajeros, a favor de modos menos emisores de GEI y más sostenibles.

El mandato reflejado en la Ley de Calidad del Aire -que impulsa la adopción de medidas fiscales por parte de las Administraciones públicas- y las conclusiones de la reciente Ponencia del Senado sobre la financiación local exigen la adopción de prontas reformas. Por ello, debe impulsarse la fiscalidad local del automóvil mediante medidas coherentes con los demás instrumentos dirigidos a reducir las emisiones de GEI y con las propuestas comunitarias sobre fiscalidad del automóvil.

Así, la base imponible del impuesto de circulación debería estar basada -al menos en parte- en las emisiones de GEI, y dicha medida debería completarse con una regulación marco de las tasas y otras prestaciones públicas locales según el impacto de los vehículos sobre dichas emisiones.

De todo lo analizado puede concluirse que es preciso acometer medidas de concienciación, tanto en relación con los ciudadanos como respecto a las autoridades locales a favor del uso de medidas fiscales locales para la mitigación de GEI en el ámbito urbano, especialmente para desestimular el uso del vehículo privado, al tiempo que para mejorar el transporte público urbano de pasajeros. Su aplicación favorecería también, de modo asociado, la solución de otros problemas ambientales derivados del excesivo tráfico de vehículos de motor en los entornos urbanos y metropolitanos de España.

En este contexto, podría reformarse una buena parte del sistema fiscal local para incluir nuevas o modificadas cargas, así como mayores incentivos para el no uso del vehículo privado en el ámbito urbano, lo que contribuiría a la implantación de una política de precios, justa y eficaz, para este tipo de transporte. Naturalmente, este diseño habría de ser equitativo y temprano para ser aceptable y útil al servicio de los compromisos de España ante la UE y el Protocolo de Kioto.