

TASAS Y PEAJES EN EL TRANSPORTE TERRESTRE

(Una reflexión sobre el pago por el uso de infraestructuras varias)

Artículo de los miembros del Think Tank Movilidad, de la Fundación Corell, Josep Maria Fortuny, -ha sido Subdirector General de Ordenación del Transporte de la Generalitat de Catalunya-, y Juan Miguel Sánchez, -ha sido Director General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento-.

Breve referencia histórica

Se usa la expresión “gajes del oficio” como molestias o perjuicios que se producen en el desarrollo de una determinada profesión u ocupación; así, encontrarse ante una nueva medida de fiscalización o de pago, podría llamarse un “gaje del oficio”. Los portazgos, los pontazgos, los peazgos y los barcajes, sin ser tan antiguos como la rueda en el transporte, eran figuras históricas con las que se pagaba por el uso de caminos, puentes o por cruzar ríos desde hace siglos. Al fin y al cabo, han existido, existen y existirán: acompañan a la historia del transporte.

Situación actual del cobro por uso de carreteras

Si ya estaba el sector del transporte por carretera en la mirada de los partidarios de implantar la tarificación por el uso de infraestructuras, el Acuerdo de París (para limitar el calentamiento global “muy por debajo” de 2 grados centígrados - respecto de los niveles preindustriales-), ha reforzado el objetivo de actuar con más contundencia ante los sectores consumidores de energía procedente de carburantes fósiles.

Y en efecto, en la actualidad, todas las miradas se dirigen a varios sectores, entre ellos el del transporte y la movilidad, achacándole los efectos perversos sobre el medio ambiente, y exigiendo medidas restrictivas o de penalización. Esa tónica se va a incrementar en los próximos años. Según todos los institutos de prospectiva, la demanda de transporte de pasajeros y mercancías seguirá creciendo en las próximas décadas en todas las regiones del mundo; la OCDE afirma que para 2050, la demanda de pasajeros aumentará un 79% y la demanda de mercancías casi se duplicará. Lo cual conlleva nuevas oportunidades de crecimiento y de reparto de la riqueza, y a la vez el aumento de los riesgos en sistemas donde la carbonización, y la congestión perjudican la calidad de la vida en el planeta.

Ello obliga a repensar las estrategias y a concebir políticas holísticas de transporte, movilidad y logística integradas en políticas amplias; como el animal

mítico Argos (con una visión panóptica), hay que enfocar al entorno mundial, y a la vez, a la realidad económica, empresarial y social de los sectores concretos en los que descansa y se apoya la actividad. Sin duda hay que mirar a la vez tanto al entorno, y sus políticas transversales que forman las regulaciones exógenas al transporte -un ejemplo, el medio ambiente, la energía o la industria-, como a la realidad concreta de la actividad, las políticas sectoriales que son las regulaciones endógenas del transporte. Obviar alguna de esos enfoques estratégicos conduce a una política equivocada y a la adopción de medidas erróneas.

El empuje de la política que el que usa paga en la UE

La UE ha trabajado este aspecto del pago por el uso de infraestructuras, con la intención de trasladar el coste de la infraestructura a los usuarios y de internalizar los costes externos del transporte, y como fórmula para provocar artificialmente, y por vía regulatoria, un trasvase modal desde la carretera al ferrocarril o al barco, que la simple elección modal del mercado no consigue.

La Directiva UE sobre euroviñeta, es decir, sobre armonización de la fiscalidad en el transporte pesado por carretera, ha animado, pero no obligado, a los Estados miembros de la UE, a introducir tasas y peajes en el uso de infraestructuras. Algunos países sí han implementado durante las últimas tres décadas instrumentos que dan respuesta a los principios de “quien usa paga” y “quien contamina paga”. España ha venido manteniendo un sistema mixto basado en la gratuidad de la mayor parte de la red pública de autovías y carreteras junto al cobro directo de los concesionarios que contrataron esta fórmula para construir las infraestructuras, principalmente autopistas.

La situación de España ante el pago por uso de carreteras

Respecto a España, quizá lo más aproximado pudiera ser la idea del legislador de 1987, que en la disposición adicional cuarta la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre ordenaba igualar las condiciones de competencia de los distintos modos de transporte (costes de uso y costes externos), y para ello daba al Gobierno el plazo de veinticuatro meses para presentar ante las Cortes Generales un proyecto de Ley de creación de una tasa que deberían satisfacer las personas a cuyo favor se hallen expedidos los títulos habilitantes para la realización de transporte por carretera. Para la determinación de la cuantía de dicha tasa se ordenaba que habría que tener en cuenta las características de los vehículos. Ni que decir tiene que ni en 24 ni en 500 meses se ha presentado esa pretendida norma armonizadora, por la imposibilidad de organizar una articulación práctica y efectiva de la misma.

Por su parte, las posiciones en España a nivel empresarial son mayoritariamente contrarias a la creación de tasas o peajes sobre el uso de infraestructuras. Si bien es cierto que las empresas constructoras de infraestructuras públicas ven en el pago por uso una oportunidad de negocio, y añaden al argumentario medioambiental el de la imposibilidad de pagar con cargo a los presupuestos el mantenimiento de la red de carreteras del Estado sin una aportación directa de los usuarios que asegure la cantidad suficiente (ellos la estiman en 4.000 millones de euros). Pero el resto, empezando por las empresas de transporte, logísticas, y siguiendo por las cargadoras, distribuidoras, comercializadoras de productos de gran consumo, lo ven como una carga fuera de mercado, por decisión pública, que tarde o temprano acabará repercutiendo en los precios finales de los productos y en la competitividad de las empresas y productos españoles.

En distintos momentos hemos asistido a posicionamientos varios en nuestro país: en Cataluña y Valencia contra la AP7; en Segovia recientemente contra la AP6; en la cornisa cantábrica contra la AP8. Algunas concesiones que recientemente han finalizado su plazo han revertido como elemento patrimonial al Estado que las ha convertido en gratuitas, con los pros y contra que ello conlleva, de momento, de mayor gasto de mantenimiento derivado de un mayor uso y de que el mantenimiento era obligación del concesionario. No hay que olvidar tampoco las reacciones contra los intentos de poner peajes por uso de autovías de la Diputación de Guipúzcoa, -que tiene competencias en materia de carreteras que nacen de sus fueros y así se han venido reconociendo históricamente y en nuestra Constitución-.

En definitiva, no es un asunto pacífico, y a veces es una cuestión polémica en la que incide de manera ideológica y poco racional, el posicionamiento de colectivos, sociedades o partidos políticos que abrazan o rechazan sin una aproximación analítica en condiciones.

Pugnas dialécticas entre modos de transporte sobre el pago por uso.

De sobra es conocida la argumentación que los sectores ligados al transporte de mercancías por ferrocarril sostienen cuando analizan la escasa cuota de mercado de este modo comparado con el transporte por carretera, al decir que ferrocarril y carretera forman un mismo mercado de transporte terrestre, pero la carretera está exenta de cargas por el uso de la infraestructura; ignoran interesadamente que la fiscalidad a la carretera es muy superior a la del ferrocarril, y que las subvenciones al ferrocarril son superiores a las de la carretera.

Recientemente lo han vuelto a esgrimir en la consulta realizada por la CNMC en su último informe sobre la cuestión. Pero ese argumentario es débil cuando se comparan las cargas de gasóleo por ambos modos -exento para el ferrocarril y

de momento solo bonificado para el transporte por carretera en determinados vehículos-. Sin embargo, sí es cierto que existe una red gratuita de carreteras (salvo en algunos casos de autopistas que mantienen el peaje) frente a los cánones ferroviarios, reales pero también bastante bonificados (con la aquiescencia del regulador independiente ferroviario CNMC). Por lo tanto, no todo es cierto en esa forma de argumentar.

Por otro lado, encontramos los motivos de algunos partidarios de rechazar el pago por uso, que lo basan en la exagerada creencia de que un uso gratuito¹ favorece el desarrollo de la economía -a través del sector del transporte y la logística-, que a su vez es subsidiaria de la economía productiva y el comercio.

La UE ha desarrollado, junto con la doctrina, un sinfín de estudios basados en la externalización y la necesaria internalización de costes externos. Algunos países, como Alemania, Austria, Países Bajos, Dinamarca, defensores a ultranza de la red ferroviaria y paladines de defender el uso de las autopistas frente al abuso logístico de los vehículos pesados, han ido imponiendo normas restrictivas al transporte de vehículos pesados por carretera, como limitaciones de circulación o restricciones de uso los fines de semana, o bien peajes o tasas por el uso de las mismas. En esos países todas las empresas propietarias de vehículos que las usan tienen que pagar, indistintamente de dónde estén matriculados o cuál sea su procedencia.

Para los más críticos con el uso gratuito de la carretera, no está muy clara la razón por la que en España no se da el paso de tarifificar su uso, y por el contrario está optando por “subvencionar” a vehículos de diferentes países que no contribuyen al mantenimiento de las infraestructuras como ocurre con los otros modos de transporte, ya que disfrutan del uso gratuito de la vía (que probablemente sí pagan en su país de origen), y se benefician de unos bajos impuestos sobre los hidrocarburos, situados en la banda baja de las accisas europeas desde hace muchos años.

Necesidad de una visión multimodal e intermodal a la hora de abordar los análisis y las soluciones.

Para colmo de males, todavía falta en España una política que integre las realidades y necesidades de los modos de transporte, sobre todo los que trabajan en un mismo mercado, y aborden soluciones con una visión intermodal.

¹ Como apunta el profesor Vassallo, a nivel micro el mejor precio es siempre el coste marginal social, pero a nivel macro hay que tener en cuenta que los beneficios de la gratuidad tienen que contrastarse con los perjuicios de una fiscalidad más alta.

Con bastante razón, tanto desde la OCDE, así como desde la AIReF en España, se ha señalado que *la segmentación regulatoria y la segmentación en la gestión administrativa entre los diferentes modos de transporte, así como su compleja gobernanza, limitan las eficiencias de un enfoque intermodal.*

La visión no puede ir dirigida a meras políticas de cambio de modo o sustitutorias, -a las que ha sido muy aficionada la UE en sus textos programáticos y libros blancos-, sino que es necesario llevar a cabo políticas que favorezcan el desarrollo de todos los modos, es decir, no de penalización artificial, y sí de apoyo al desarrollo estratégico y de armonización de condiciones de competencia entre modos que forman parte del mismo mercado de producto y servicios (carretera y tren).

Reflexiones recientes a nivel internacional

De acuerdo con el informe 2023 del ITF ² sería necesario reformar la fiscalidad de todos los vehículos de manera que se respondan a las externalidades de las nuevas flotas; y apunta al hecho de que los ingresos públicos procedentes de los impuestos especiales sobre el combustible disminuirán cada vez más conforme mejore la eficiencia de los vehículos, y por consecuencia *“esto hará que pierdan eficacia como palancas de política para fomentar comportamientos sostenibles”*. Su recomendación es la de implantar una tarificación vial eficiente que según el ITF *“mitigaría el impacto de la disminución de los ingresos procedentes de los impuestos sobre los carburantes”*.

Además de los peajes para combatir las emisiones y mejorar la calidad del aire, el ITF pone el énfasis en la necesidad de que haya cobros por congestión que *“puede ayudar a capturar las externalidades del uso de la carretera de forma más justa a lo largo del tiempo y fomentar unos desplazamientos y unas opciones de transporte más sostenibles”*.

Iniciativas más recientes en España sobre el pago por uso de carreteras.

Recientemente, en la legislatura anterior, la medida de abordar el pago por uso fue incorporada al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno español. Sin embargo, el Gobierno español solicitó su cambio y la misma Comisión Europea autorizó a finales de 2023 a modificar el Plan, para eliminar el citado compromiso, sustituyéndolo por medidas de impulso del

² el ITF es International Transport Forum, el laboratorio de ideas sobre transporte y movilidad creado por la OCDE, que equivale al Davos del transporte. Informe Perspectivas del Transporte del ITF 2023

<https://www.itf-oecd.org/perspectivas-del-transporte-del-itf-2023>

transporte ferroviario de mercancías. Ese cambio nació de un caer en la cuenta de la realidad que aconseja dialogar y negociar con los sectores estratégicos de nuestra economía, y así se acordó posponer la adopción del pago por el uso de infraestructuras.

Pero de ninguna manera el hecho de que se posponga la adopción de la medida puede arrumbar el debate de una medida que en cualquier momento puede ser impuesta desde la UE o desde nuestras instituciones a cualquier nivel. El sector del transporte, la movilidad y la logística debe estar preparado y fortalecido para cualquier embate desde esa posición.

Necesidad de trabajar de forma constante en el debate sobre el pago por uso.

El debate se ha mostrado intermitentemente, como un Guadiana, que aparece y desaparece en distintos lugares y cada cierto tiempo. Si bien muchos de sus máximos detractores están convencidos que llegará su implantación general en España, -dentro de la lógica económica y medioambiental en que se mueve la UE-, no ha habido nunca una propuesta formal por parte de las autoridades españolas que aborde esta cuestión o que explique cómo y cuándo se abordaría.

Sin embargo, es importante arrostrar este debate y promover una reflexión rigurosa, buscando el máximo pragmatismo y racionalidad. El Think Tank Movilidad de la Fundación Corell (TTM) ha colaborado en los últimos tiempos con el MITMA en esa reflexión, por ello no elude el debate y promueve una reflexión rigurosa, y lo aborda buscando el máximo pragmatismo y racionalidad de cara a que cuando llegue una propuesta, venida de la UE o del Estado o de una CA, diputación, cabildo, consell o ente local, no se caiga en la improvisación, por lo que se pretende ayudar a pensar en el método y las consecuencias para la movilidad y para la logística y el transporte por carretera.

Retos en España para implementar una medida para el pago por uso en la carretera.

La medida del uso por pago se enfrenta a varios retos:

1. La metodología de cálculo de los precios a cobrar por el uso de las infraestructuras.

Somos conscientes de la importancia de la función de los precios de los componentes de un sistema como señal para la asignación de los recursos, de

cara a que el sistema económico responda correctamente. No basta con afirmar que los precios tienen que acercarse a los costes marginales sociales -porque hay costes a corto o a largo plazo y elegir uno y otro darían resultados muy diferentes-; se necesita la elección de un método creado con sosiego y bien calibrado.

2. La naturaleza jurídica de la figura que se va a crear, necesariamente por ley, para su establecimiento, así como todos los demás aspectos jurídicos, como el sujeto pasivo, posibilidad de repercutir, etc.

En la actualidad, los usuarios ya pagan por el uso de las infraestructuras en todos los modos de transporte. Dejando a un lado las autopistas de peaje, donde los usuarios pagan peajes concesionales para resarcir de las inversiones realizadas en infraestructuras, conforme a un contrato administrativo, en la actualidad se abonan en el modo aéreo (tasas aeroportuarias), en el portuario (tasas portuarias), y asimismo en el ferroviario (cánones ferroviarios). Sin embargo, hay que subrayar que aunque el administrador de infraestructuras ferroviarias (ADIF) debería los cánones y ejercer una independencia del Estado en ese aspecto, debido a los retrasos injustificados, cuando no la incorrecta incorporación de las Directivas europeas en la ley española, ha provocado que en octubre de 2023 la Comisión Europea haya presentado una demanda³ contra el Reino de España ante el tribunal de justicia de Luxemburgo.

Establecer la correcta naturaleza jurídica de los derechos de cobro y obligaciones de pago ha sido una de las tareas más arduas y que más quebraderos de cabeza ha ocasionado a los diferentes infraestructuras lineales y nodales del Estado. La solución más creativa en los casos existentes actualmente ha sido la de una prestación pública patrimonial de carácter no tributario -una figura arrancada a la jurisprudencia del tribunal constitucional, en los muchos litigios que el cobro de tasas por prestaciones de servicios ha ocasionado en España-. Los ministerios implicados competencialmente y por razones de interés general, así como los sectores incumbidos, deberían trabajar en analizar y tener al día los pros y contras de las diferentes vías de solución. Entre otros aspectos a analizar a fondo cabe destacar: definición del hecho imponible, la implantación universal o discriminada, los sujetos pasivos, el posible sustituto contribuyente, la posibilidad de repercusión en los clientes del transporte, la evitación del riesgo de la doble imposición, gestión y control para el cumplimiento de las reglas de aplicación de la posible tasa o de la prestación pública no tributaria, etc.

Quizá la figura de la tasa no puede dejar de verse como una vía interesante para la carretera, tasa que debe ser creada por ley como cualquier tributo, para abordar con éxito la creación y gestión de esos cobros. Sin embargo, tampoco

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_4817

habría que descartar la posible creación en el futuro de una agencia de carreteras del estado que podría aconsejar una mayor flexibilidad y autonomía organizativa a través de la anterior figura de la prestación pública patrimonial de carácter no tributario.

3. Negociaciones con los sectores del transporte, y demás usuarios de la vía.

Quienes conocen el transporte por carretera, son conscientes de la importancia de la fiscalidad general y de lo que repercute en la regulación en las actividades del transporte. No hay más que recordar la aplicación del sistema de módulos a las microempresas del transporte por carretera y el sistema simplificado de IVA, que a pesar de haberse decidido su eliminación hace más de cinco años, no termina de ejecutarse, favoreciendo decisiones económicas que mantienen una estructura muy fraccionada, lo que perpetúa la debilidad endémica de la mayoría de unidades empresariales del sector del transporte por carretera. Dicha debilidad ha ocasionado una dificultad de asumir nuevas figuras impositivas o de tasas, lo que ha reducido los márgenes de maniobra políticos para poder introducir en la práctica las teorías de tarificación del uso de infraestructuras o simplemente una racionalización del sistema impositivo sobre el sector del transporte por carretera.

Por otro lado, no es realista ni pragmático aumentar artificialmente el coste de producción mediante más tributos y peajes, y que, al mismo tiempo, una parte importante de la cadena de suministro y del sector logístico, a través de concursos de selección de los proveedores de transporte, trate de generar economías propias en su beneficio basadas en las deseconomías de transportistas, incumpliendo además las normas de autorregulación y los códigos de buenas prácticas autoimpuestos por los propios cargadores, respecto a los tiempos de pago de las facturas, tiempos y condiciones de la carga y la descarga, costes soportados, etc. Ello supone apretar al mismo sector por dos frentes a la vez, que lo dejan exhausto y lo abocan necesariamente a un conflicto.

En cuanto a la fiscalidad especial, los estudios realizados por la Fundación Corell en colaboración con la Escuela de Caminos de Madrid, muestran una balanza en favor del transporte profesional por carretera quien a través de la fiscalidad específica cubriría ya con lo que paga los costes de mantenimiento de las infraestructuras. Quizá una próxima reedición de esos estudios aporte datos para un análisis actualizado de los mismos.

4. Por último, aunque no menos importante, las soluciones de carácter administrativo, de gestión del cobro, tecnológicas, etc., (aun siendo esenciales en este tipo de medidas no van a ser abordadas en este artículo).

Posibilidad de establecer el uso de pago a todos los usuarios de vías interurbanas y urbanas⁴.

La medida fue diseñada en la UE, para ser aplicada al sector de transporte por carretera, principalmente de mercancías, aunque el autobús no se ha librado de ser objeto de la normativa europea. Sin embargo, no se descarta que tanto en las infraestructuras interurbanas, como en las urbanas, se vaya abordando la obligación de pago dirigida a la totalidad de los usuarios, eso sí, teniendo en cuenta las características de los vehículos. Las experiencias en Europa así lo apuntan, y la aplicación del principio de equidad así lo aconsejarían.

Peajes urbanos versus zonas de bajas emisiones.

La reciente regulación relativa al establecimiento de zonas de bajas emisiones, contenida en una norma “ambiental”, el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones y más recientemente la Ley de Cambio climático y transición energética de 2023, impone a los municipios con una población superior a 50.000 ha. la obligación de establecer dichas zonas. De hecho, ya funcionan con anterioridad en las ciudades más importantes (Madrid, Barcelona) y en otras se encuentran en fase de establecimiento. No sin incidencias como la derivada de la Sentencia del TSJ de Cataluña, ratificada por el Tribunal Supremo que se refiere a las condiciones de elaboración de la normativa. Por otra parte, los municipios españoles han podido acceder, para la dotación de las zonas en los elementos técnicos necesarios, a fondos económicos provenientes del mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR), Next Generation.

Este progresivo despliegue de las zonas de bajas emisiones ha venido a coincidir con el recrudescimiento del debate sobre la posible implantación de los denominados peajes urbanos con motivo de la previsión contenida en el Proyecto de Ley de Movilidad sostenible aprobado por el Gobierno y remitido al Congreso. Y ello ante lo prescrito en la disposición adicional sobre la modificación de la Ley reguladora de las Haciendas locales al introducir un nuevo hecho imponible para la fijación de una tasa local, pero refiriéndolo exclusivamente a las zonas de bajas emisiones. Art. 20.3: *“En las zonas de bajas emisiones, la circulación de vehículos que superen los límites o categorías máximas que se hayan establecido para circular por las mismas”*

Surgen por ello dudas sobre su alternatividad o su complementariedad, esto es, si ambos mecanismos pueden ser compatibles entre sí y simultanearse su aplicación, dirigidos como están ambos a una finalidad al menos parcialmente coincidente: la reducción del tráfico y de sus emisiones en las ciudades. ¿Peajes urbanos por congestión, por contaminación, o por ambas circunstancias?

⁴ En el ámbito urbano no hay ninguna regulación sobre el pago en la Unión Europea.

Así, se ha defendido que el peaje urbano puede imponerse sobre la zona de bajas emisiones como mecanismo alternativo, y supondría la aplicación de factor discriminatorio alguno, algo que sí sucedería en las ZBE, donde personas sin poder adquisitivo no pueden cambiar de coche y, por tanto, no pueden nunca tener acceso a ellas. El proyecto desarrollado por la Asociación Mesura para la ciudad de Valencia en el año 2022 pretende que el peaje urbano, a modo de eco peaje, se erija con mayores ventajas, incluso desde la óptica de la operatividad del control sobre la implantación de las ZBE.

Lo cierto es que el proyecto de ley de movilidad sostenible aprobado recientemente por el Gobierno y remitido a las Cortes para su debate y aprobación, prevé una modificación de la Ley de Haciendas Locales en los términos indicados.

Ello ha sido visto como el pistoletazo de salida en nuestro sistema urbano para la generalización de los peajes, aun cuando el proyecto se refiere, como hemos indicado, a la creación un nuevo supuesto de tasa vinculada no tanto a la congestión urbana sino al establecimiento de zonas de bajas emisiones

Deberíamos considerar la clarificación de la aplicación de cada uno de ambos mecanismos, y conocer así el alcance y compatibilidad de ambas medidas. Parece, en principio ,que lo serían entre sí, al menos en cuanto a la posible superposición de zonas concéntricas, como sucede en el caso de Londres, ya que el primero (ZBE como zona restringida en cualquier caso) se justificaría por el mantenimiento de la calidad del aire, y el otro (peaje urbano) por la reducción de la congestión que, orientándose también a la reducción de emisiones cubriría otros objetivos vinculados a la disminución del tráfico rodado y una mayor habitabilidad de las ciudades y racionalización del uso y ocupación del espacio público.

Futuras cargas indirectas ya confirmadas que aumentan la fiscalidad del transporte por carretera

No es esa la única visión fiscal que pretende implantarse en el sector del transporte por carretera. Como ya comentábamos en un artículo anterior, el Consejo de la UE ha adoptado un nuevo régimen de comercio de derechos de emisión que incluye su aplicación indirecta para el transporte por carretera. Forma parte de una regulación exógena al transporte, que pretende aplicar a los proveedores de combustible quienes lo repercutirán a los consumidores, y que se enmarca en el plan de la Comisión "*Fit for 55 in 2030*", que se propone reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en, al menos, un 55% para 2030 respecto a los niveles de 1990.

Conclusiones:

1.- Proponemos que todas las aproximaciones a la materia del pago por uso de infraestructuras de transporte sean holísticas, integrando en ellas los instrumentos de carácter más especial como son las estrategias y análisis generales y amplios de la movilidad, y las más concretas, aquellas soluciones de infraestructuras, vehículos, tecnologías y regulación dirigidas a los usuarios de las vías y los servicios y mercados del transporte.

2.- Rechazamos las llamadas propuestas de laboratorio; éstas no funcionan en general en la economía, y menos en sectores tan estratégicos como es el transporte, la movilidad y la logística;

3.- Sugerimos abordar estas medidas tras un análisis desde el rigor científico y desde un trabajo dialogado con todos los sectores incumbidos e interesados, que prácticamente lo es toda la economía y la sociedad.

4.- Cualquier decisión en el futuro deberá ser consensuada.

5.- En caso de avanzar por la vía del pago por uso de infraestructuras, éste debería formar parte de un paquete de reformas y ayudas que favorezcan la transición de los sectores del transporte por carretera a un nuevo modelo de fiscalización y tarificación del uso de infraestructuras en España.

6.- Se considera muy necesario abordar un análisis jurídico de las posibles soluciones y la naturaleza jurídica del derecho de cobro, principalmente entre la vía del tributo, la tasa, o bien, por otro lado, la prestación pública patrimonial de carácter no tributario.

7.- De acuerdo con el ITF, se recomienda reformar la fiscalidad de los vehículos para reflejar las externalidades de las nuevas flotas de vehículos.

8.- Es bien conocido hasta qué punto la estructura de las organizaciones, la residencia de las competencias y las reglas de gobernanza, facilitan o perjudican la adopción de las mejores medidas y su ejecución. Consideramos la reciente creación de la Secretaría General de Movilidad Sostenible -y de la de ella dependiente Dirección General de Estrategias de Movilidad-, en el Ministerio de Transportes, una oportunidad de abordar con rigor los desafíos que el transporte, la movilidad y la logística tienen por delante -desde un enfoque de sostenibilidad e intermodalidad-, pero siempre con ese necesario doble punto de vista: desde el rigor científico y desde el diálogo con los sectores incumbidos y concernidos.