

Consideraciones al Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi (LMSE)

12/06/2020 | Artículos e informes, David Hoyos, Movilidad

[David Hoyos](#)

El mayor inconveniente de este Proyecto de Ley es que transmite un mensaje erróneo a la ciudadanía, dado que parece estar dando una respuesta consciente y responsable a la crisis ambiental global cuando, en realidad, se instala en el statu quo. Por un lado, porque en lugar de aprovechar la LMSE para ecologizar el transporte, se intenta poner una etiqueta nueva a las viejas políticas de transporte. Para ello basta con vaciar de contenido el concepto de movilidad sostenible agregando un sinfín de objetivos que nada tienen que ver con la lucha contra el cambio climático y la conservación de los recursos naturales. Y, por otro lado, porque sin objetivos y medidas concretas es imposible realizar ninguna acción política deliberada. En definitiva, la LMSE difícilmente puede reconducir la insostenibilidad del transporte sin entender que el mayor enemigo de la sostenibilidad es, además del petróleo, la ideología del crecimiento económico.

1. La vocación radicalmente transformadora del concepto de sostenibilidad se diluye hasta convertir a la movilidad sostenible en un término vacío de contenido

Según la RAE, el adjetivo “sostenible” significa “que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente”. Se entiende por tanto que, aplicado a la movilidad, estaríamos hablando de “unas pautas de movilidad que minimicen los impactos sobre el medio ambiente, el consumo de recursos naturales y la salud humana”.

La Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi (LMSE) parece empezar en esta dirección en su exposición de motivos, pero rápidamente le añade otros objetivos: “debe garantizar la movilidad económica y eficiente de personas y mercancías”, “la libre circulación de personas” y “gestionar (ya no parece importante reducir) el siempre creciente volumen de transporte minimizando sus graves costes sociales externos”. Más adelante, se habla de que tiene que servir como “impulso de la competitividad” y “fomentar el crecimiento económico”. Este *totum revolutum* se sintetiza en el Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030, una herramienta de planificación a corto y medio plazo “para que Euskadi siga siendo un referente en materia de transporte, entendiendo el transporte sostenible e integrado como instrumento clave de la ordenación económica, de la cohesión social, del desarrollo socio-económico de Euskadi y del medio ambiente”. El medio ambiente pierde así jerarquía hasta convertirse en uno más de los objetivos de la movilidad sostenible. Es por ello que los objetivos que se plantea la LMSE (Artículo 4) resultan etéreos, reiterativos y, en última instancia poco operativos.

Sin embargo, la literatura académica en torno al concepto de [movilidad sostenible](#) acostumbra a subrayar que la única manera de garantizar que la demanda social de movilidad no transgreda los límites ambientales requiere políticas públicas encaminadas a: (1) reducir la necesidad de movilidad; (2) reequilibrar el reparto modal

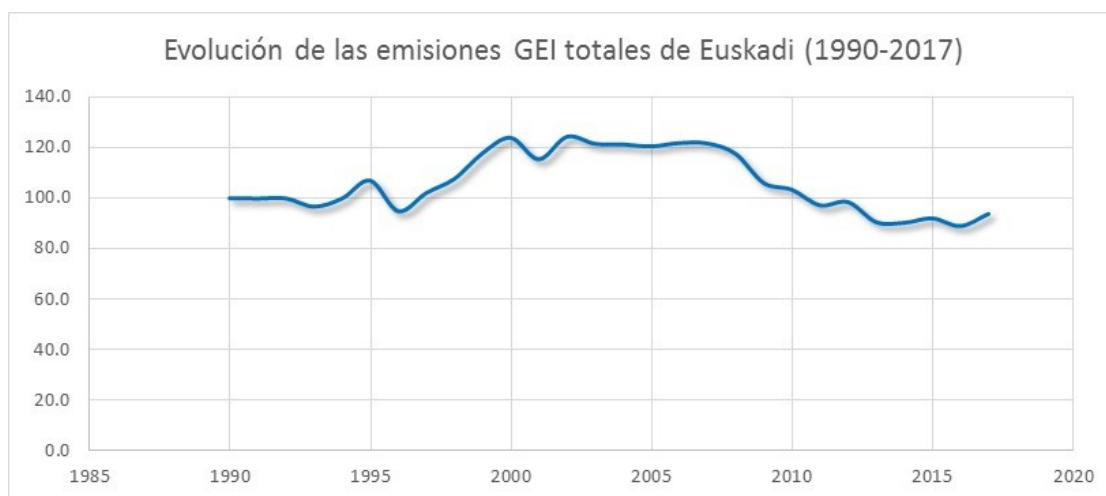
favoreciendo los modos menos contaminantes y (3) mejorar la ecoeficiencia de los desplazamientos. Así, la creación de cercanía se erige como principio rector de las políticas de movilidad sostenible. Políticas que deben incidir, además, en la ordenación del territorio, el urbanismo o las pautas actuales de consumo. A nivel operativo, existe un enfoque conocido como la jerarquía del transporte, que establece cuatro niveles de intervención: (1) reducción de la demanda de transporte motorizado. Una vez se han tomado todas las acciones posibles en este nivel se pasa al segundo nivel: (2) cambio modal hacia los modos más sostenibles y eficientes en el uso del espacio. Una vez se han tomado todas las acciones posibles en este nivel se pasa al tercer nivel: (3) mejora en la eficiencia de los modos existentes. Y, sólo cuando todo lo anterior no ha sido suficiente, se pasa al cuarto y último nivel de planificación: (4) aumento de la capacidad para el transporte motorizado.

Alejada de estos principios de planificación, la política de transporte en Euskadi sigue centrada en la construcción de nuevas infraestructuras de transporte como única herramienta para reconducir la insostenibilidad del sistema. Es importante subrayar que, al señalar que “el volumen de transporte siempre crece”, el Gobierno vasco renuncia al que debiera ser el primer y mayor objetivo de una ley de movilidad sostenible: reducir la demanda de movilidad en Euskadi.

2. La prueba del algodón: las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

El Proyecto de LMSE coincide con la Declaración institucional del Gobierno Vasco de emergencia climática de julio de 2019, como “expresión del compromiso de adoptar acciones urgentes y ambiciosas en el conjunto de las políticas desarrolladas por el Gobierno.” Así, el Gobierno Vasco plantea situar la lucha contra el cambio climático como un objetivo central de la acción de gobierno y “expresa su firme compromiso para que, en el diseño y aplicación de todas las políticas públicas, sea tenida en cuenta la perspectiva del impacto del cambio climático.” Este compromiso se materializa en la Agenda Basque Country 2030 donde se establece como objetivo reducir las emisiones de GEIs en Euskadi en 2030 un 40% respecto a 2005.

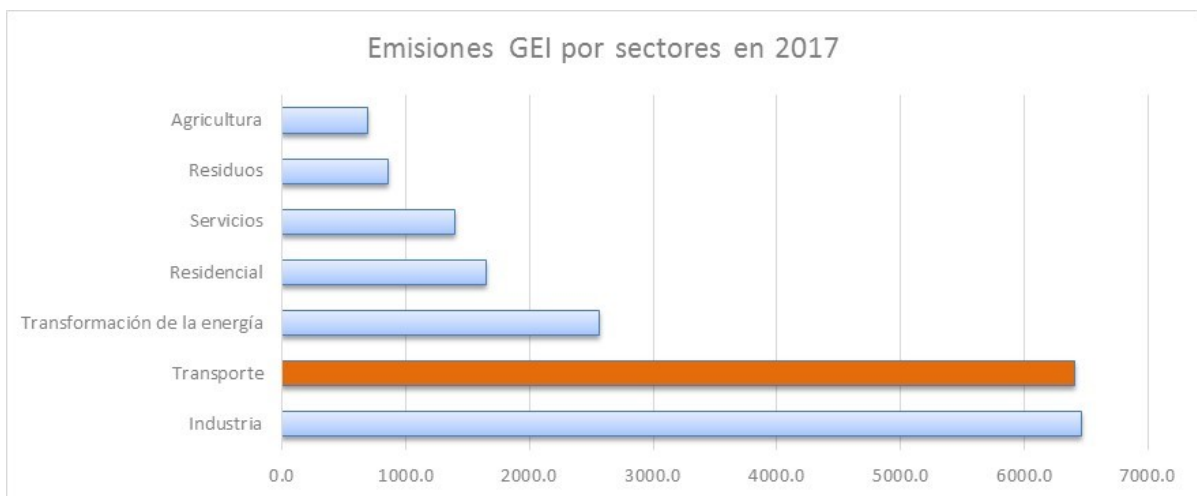
Lo primero que sorprende de esta Agenda vasca es que se establece como año de referencia 2005 en lugar de 1990 que es el año que se utiliza internacionalmente para establecer objetivos de reducción de emisiones. Casualmente, como muestra el siguiente gráfico, las emisiones de GEI vascas tocaron techo en el periodo 2002-2008 para caer bruscamente a partir de la crisis; en 2017, las emisiones de GEI se han reducido un 6% desde 1990 y un 22% desde 2005.



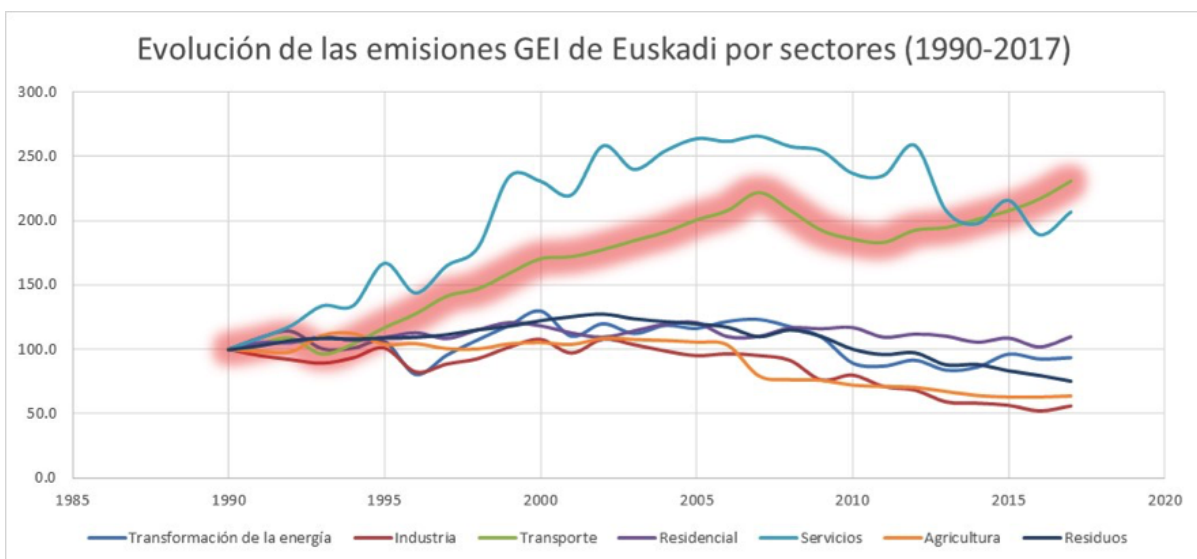
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eustat

En todo caso, más allá de la manipulación que se quiera hacer con los objetivos climáticos, los datos muestran una realidad preocupante: las emisiones de GEI en Euskadi en el periodo se reducen por causa de factores exógenos a la acción de gobierno (i.e. recesión económica de 2008). Así, toda vez que la economía parece mostrar signos de recuperación, las emisiones se estabilizan a partir de 2013 e incluso parecen iniciar una nueva trayectoria ascendente a partir de 2016.

Pero, ¿qué sucede cuando analizamos la evolución de las emisiones GEI de Euskadi por sectores? En primer lugar, tomando como referencia el último año disponible (2017), observamos en el siguiente gráfico que uno de los sectores, junto a la industria, que más contribuye al cambio climático, representando cerca del 32% del total.



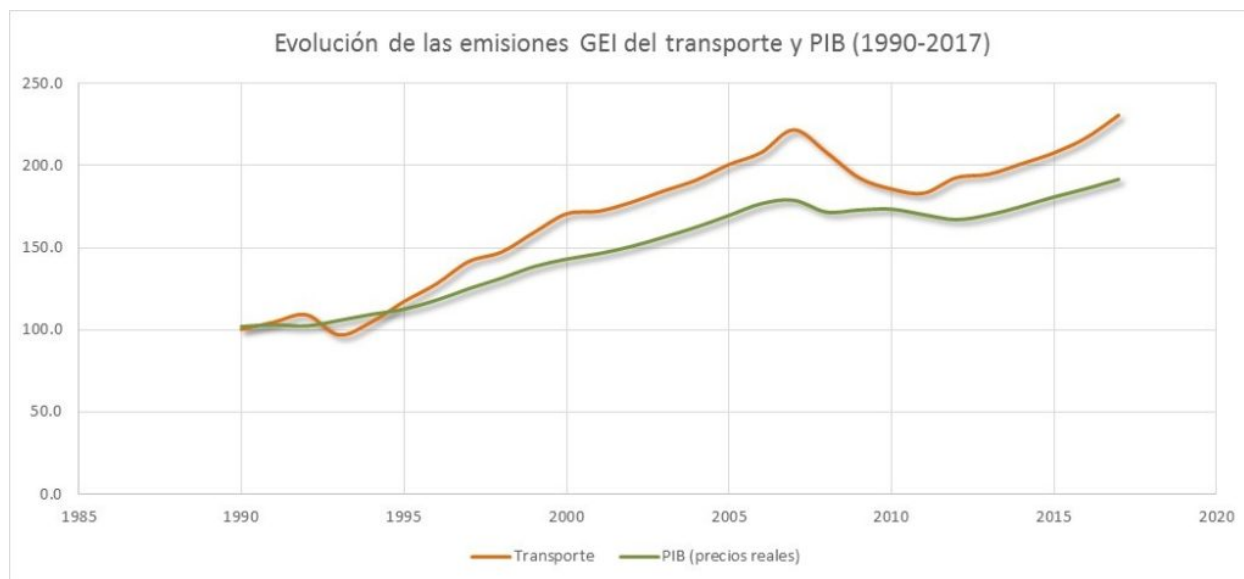
Pero, lo que es peor, si analizamos la evolución reciente de las emisiones del sector transporte vemos que es el máximo responsable del aumento de las emisiones globales de GEI en Euskadi, con un aumento del 130% desde 1990 (15% desde 2005):



Es más, el transporte es uno de los pocos sectores donde el Gobierno Vasco cuenta con competencias suficientes para hacer efectivo su compromiso de lucha contra el cambio climático. Si, como señala la LMSE, se pretende con su aprobación combatir el cambio climático y sus efectos, la evolución de las emisiones del sector transporte será la prueba del algodón de la política de transportes del Gobierno vasco.

Si bien la LMSE no recoge ningún objetivo específico de reducción de emisiones GEI, el Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030 si se plantea “reducir en un 7% las emisiones de CO2 provenientes del sector transporte para 2030 en línea con los objetivos marcados por el Libro Blanco Europeo”, utilizando 1990

como año base. Pues bien, atendiendo al gráfico anterior, el plan persigue revertir un aumento del 130% de los últimos 17 años en los próximos 13, algo desde luego muy difícil de cumplir. Es más, viendo que no se plantean medidas específicas y cuantificables de reducción de emisiones y la estrecha relación existente entre las emisiones del transporte y el crecimiento económico, es fácil deducir que sólo una recesión económica puede reconducir las desbocadas emisiones del sector transporte. El siguiente gráfico muestra cómo las emisiones del transporte están altamente correlacionadas con el crecimiento económico.



En otras palabras, **la evolución futura de las emisiones del transporte en Euskadi dependerá casi exclusivamente de lo que suceda en la economía.** Sorprende más si cabe la hoja de ruta de Euskadi para la mitigación a 2050 incluida en la Estrategia de Cambio Climático 2050 del País Vasco que prevé cómo “en las últimas décadas del periodo, donde las necesidades de movilidad se habrán reducido gracias a la nueva planificación territorial y urbana, se consolidarán modos como el ferrocarril y el vehículo eléctrico, ligados a formas de generación eléctrica con menores emisiones de GEI. Esta transformación permitirá alcanzar reducciones en el transporte superiores al 80% en el año 2050.”

3. El reparto competencial: el talón de Aquiles de la política vasca de transporte

La LMSE apuesta por “un modelo organizativo en el que el ámbito de actuación del Territorio Histórico se convierte en la referencia estructural de la planificación de los medios y servicios de transporte y sus infraestructuras.” Dicho en otras palabras, el Gobierno vasco parece claudicar ante las Diputaciones Forales a quienes atribuye la planificación futura de infraestructuras. Si tenemos en cuenta que las Diputaciones Forales tienen plenas competencias en el transporte por carretera, pero no en transporte por ferrocarril, ¿realmente se espera un cambio en la política vasca de transporte que favorezca modos más sostenibles como el ferrocarril convencional?

Como prueba, un botón (o dos): la Diputación Foral de Bizkaia, lejos de abandonar la planificación de nuevas infraestructuras viarias como vienen recomendando desde los años 80 del siglo pasado numerosos expertos e instituciones (ver esta [entrada](#)), mantiene el ritmo inversor en la red de carreteras de Bizkaia. No sólo continuando con la segunda fase (203 millones de euros) de una infraestructura como la Supersur, a todas luces costosa e inútil, sino anunciando [recientemente](#) que invertirá, además, 400 millones de euros en un túnel subfluvial entre Sestao y Getxo que, a su juicio, aliviará el tráfico de vehículos del puente de Rontegi:

▪

«la construcción de un túnel bajo la ría y la segunda fase que completará la Supersur son las dos grandes actuaciones del plan integral proyectado por la Diputación Foral de Bizkaia para atajar el problema de densidad de tráfico que sufre la red metropolitana.»

Imanol Pradales, Diputado de Desarrollo Económico y Territorial de la DFB. 6 septiembre 2018.

Un pequeño consejo para las instituciones públicas responsables de gestionar el transporte: **la congestión no es nuestro enemigo, es nuestro mejor aliado en la lucha contra el uso abusivo del vehículo privado en entornos urbanos.** Política de gestión de demanda de palo y zanahoria de primero de planificación sostenible: pongan un poco de congestión y acompañen de una buena dosis de transporte público. En unas semanas, ¡problema resuelto!: habrán ahorrado 600 millones de euros y habrán mejorado notablemente la salud y calidad de vida de toda la ciudadanía.

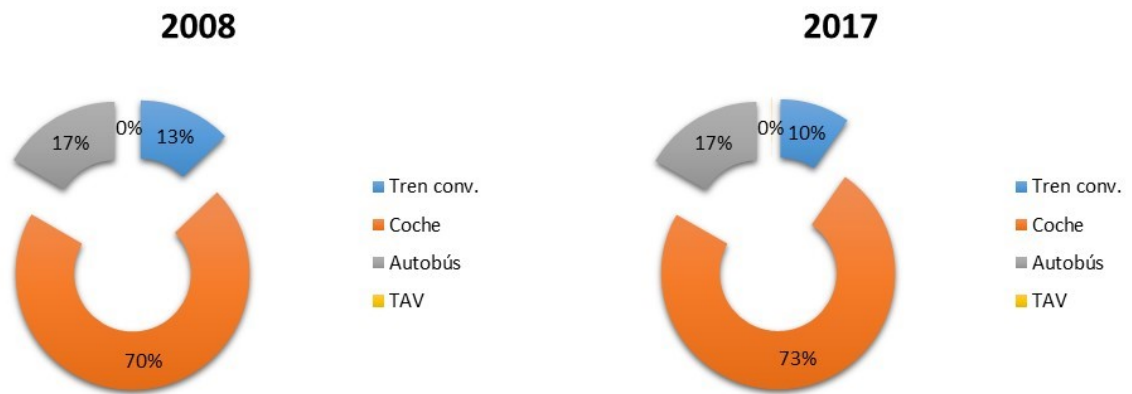
4. La Y vasca: ¿obstáculo o solución a la insostenibilidad del transporte en Euskadi?

La LMSE recoge en su Art. 3 como principio de actuación la “consideración del transporte ferroviario como la columna vertebral del transporte público terrestre en Euskadi”. Y aunque parece evitar referirse explícitamente a la red vasca de alta velocidad ferroviaria, si subraya “el carácter vertebral y nuclear de la red ferroviaria de confluencia y unión de las tres capitales territoriales: Bilbo-Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz.” Sin embargo, tal y como venimos señalando, el potencial vertebrador de esta infraestructura es muy limitado debido a sus propias características:

- Efecto túnel, no vertebra el territorio: Comunica sólo las capitales de provincia, comunicando y alejando relativamente los municipios del centro de la Comunidad Autónoma
- No es multifuncional: no va a permitir compatibilizar el transporte de pasajeros y mercancías

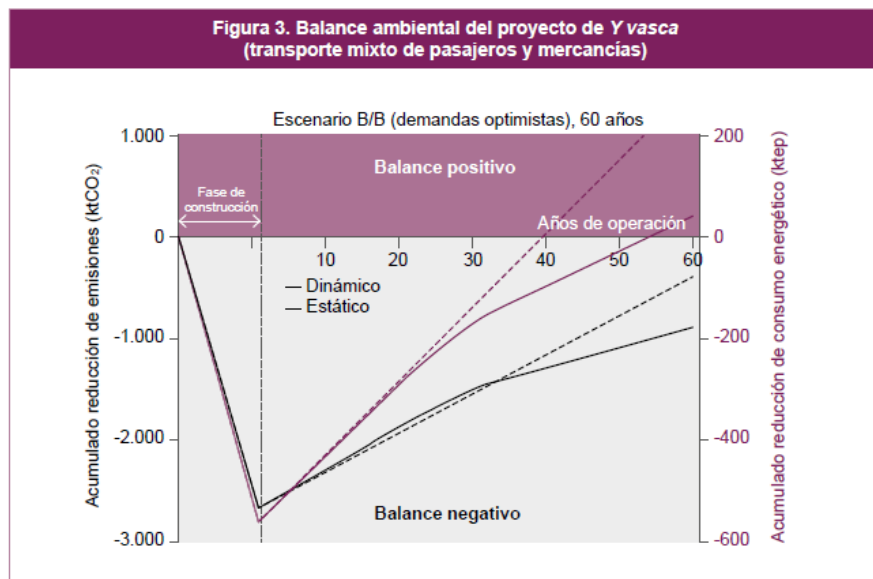
La consejera Arantxa Tapia, sin embargo, no ha tenido problema en reiterar recientemente esta idea: «la ‘Y vasca’ será la *columna vertebral* del transporte público en Euskadi» absorbiendo entre «un 8-10% de los tráficos diarios que se realizan en la actualidad entre nuestras capitales» (Deia, 22 de enero de 2020). Por contextualizar este dato: los desplazamientos entre las capitales vascas representan menos del 1% de los desplazamientos que se producen diariamente en Euskadi.

Como consecuencia de lo anterior, los estudios de demanda muestran que la incidencia de esta infraestructura en el reparto modal futuro será prácticamente nula, es decir, el escaso peso que el transporte por ferrocarril tiene en el reparto modal vasco permanecerá inalterable o incluso empeorará. Según datos del Gobierno vasco y ADIF, el reparto modal futuro con la puesta en marcha de la Y vasca (estimado en 2017) haría, paradójicamente, perder al ferrocarril convencional cuota del 13 al 10% y aumentar el transporte en vehículo privado del 70 al 73%. En ambos casos, el transporte del TAV es irrelevante.



En este sentido la Y vasca se convierte en obstáculo para que el ferrocarril sea la columna vertebral del transporte en la CAV debido, por un lado, a su escasa funcionalidad y, por otro, al coste de oportunidad de una inversión total que ronda los 10.000 millones de euros.

Poco tiene, además, de “verde” o lucha contra el cambio climático las inversiones que se vienen haciendo desde el Gobierno Vasco y central en la Y vasca. Es falso que las emisiones GEI disminuyan con la construcción de esta infraestructura, como demostramos en un artículo publicado en la revista Research in Transportation Economics. El siguiente gráfico muestra cómo las emisiones asociadas a la construcción de la infraestructura superan los ahorros teóricos de emisiones GEI durante su vida útil. En otras palabras, **la Y vasca no reducirá las emisiones GEI del transporte en la Euskadi, sino que las aumentará.**



Fuente: Elaboración propia. Acumulado en la reducción de emisiones (ktCO₂) y consumo de energía (ktep) para el transporte de personas y mercancías de la Y vasca: escenario B, tiempo de vida de 60 años con electrificación y penetración de renovables, reducción del 2% anual del transporte por carretera y progresiva descarbonización eléctrica.

Así, la inclusión de las inversiones ferroviarias en el marco de políticas de movilidad sostenible es, cuanto menos discutible, tal y como demostramos en este otro capítulo de libro. Sorprende, a la luz de la evidencia empírica anterior, que desde el Gobierno Vasco se sigan utilizando argumentos falsos para justificar la inversión en alta velocidad ferroviaria en Euskadi, viniendo además, de sus máximos responsables:

«cuando la Y vasca esté en funcionamiento va a revolucionar la movilidad y va a ser un gran hito en la historia de Euskadi por la descarbonización del transporte.»

Antonio Aiz, Viceconsejero de Transportes del Gobierno Vasco. [El Mundo](#), 20 enero 2020.

«la 'Y vasca' es la mayor contribución a la descarbonización del transporte en la historia de Euskadi. Es el salto cualitativo más importante en la transición ecológica de nuestro país»

Arantxa Tapia. Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras. [Deia](#), 22 enero 2020.

5. Una oportunidad perdida

El problema con esta LMSE (y en general con la política ambiental del Gobierno vasco, por ejemplo, con la declaración de emergencia climática) es que transmite un mensaje erróneo a la ciudadanía, dado que parece estar dando una respuesta consciente y responsable a la crisis ambiental global cuando, en realidad, se instala en el *statu quo*, en las mismas políticas de construcción de nuevas infraestructuras de los años 60 del siglo pasado. Por un lado, porque en lugar de aprovechar la LMSE para *ecologizar* el transporte, se intenta poner una etiqueta nueva a las viejas políticas de transporte. Para ello basta con vaciar de contenido el concepto de movilidad sostenible agregando un sinfín de objetivos que nada tienen que ver con el cambio climático y la conservación de los recursos naturales. Y, por otro lado, porque sin objetivos y medidas concretas es imposible realizar ninguna acción política deliberada. **En definitiva, la LMSE difícilmente puede reconducir la insostenibilidad del transporte sin entender que el mayor enemigo de la sostenibilidad es, además, del petróleo, la ideología del crecimiento económico.**

Difunde esto:

