

4

ALTERNATIVAS DE ACTUACIÓN Y OPCIONES ESTRATÉGICAS: EL ESCENARIO PEIT 2020



DOCUMENTO PROPUESTA, DICIEMBRE DE 2004

4.1. DEFINICIÓN DE ALTERNATIVAS

El análisis de escenarios pretende establecer cuál puede ser la evolución de la demanda de transporte durante el período de vigencia del PEIT, y cuáles pueden ser los efectos de dicha evolución sobre los objetivos ambientales, territoriales, y de eficiencia económica y social que se le han marcado al Plan.

Se han definido únicamente dos escenarios básicos: el primero, denominado tendencial, supone una continuidad en las tendencias de la demanda de transporte y en las políticas públicas; el segundo, denominado ambiental, pretende optimizar el comportamiento ambiental del sistema, sin comprometer su eficiencia funcional. A partir de ellos se establece el tercero: el Escenario PEIT 2020 como un proceso de aproximación progresiva y realista hacia el escenario ambiental futuro a partir de una situación de partida en la que se cuenta con unas pautas de actuación que favorecen fuertemente una evolución meramente tendencial, tanto de la demanda de transporte, como de las políticas públicas.

Para cada escenario se delimitan las prioridades de actuación desde las políticas públicas y su efectos esperables, con especial atención al ámbito competencial del Ministerio de Fomento, y se identifican las barreras e incertidumbres en cuanto a su desarrollo. Finalmente, se contrasta la compatibilidad de cada escenario con los objetivos establecidos para el PEIT: eficiencia del sistema, cohesión social y territorial, medio ambiente y desarrollo económico y competitividad.

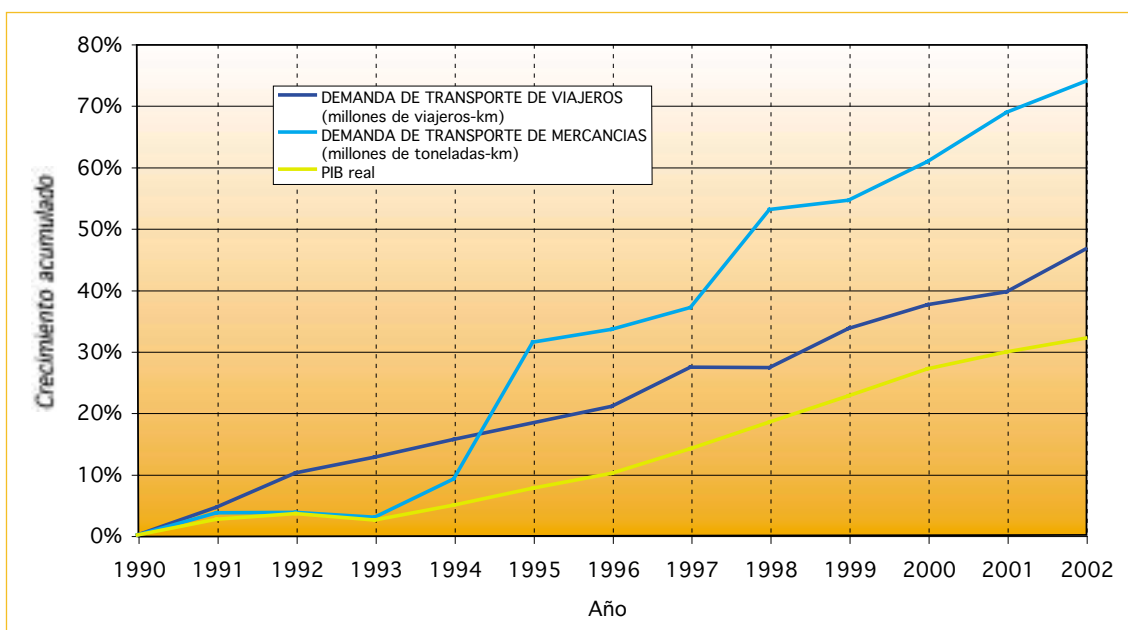
4.1.1. Escenario tendencial

El objetivo del escenario tendencial sería dar continuidad y culminar las tendencias en las políticas públicas de los últimos años. En el cuadro siguiente se resumen los principales componentes, efectos e incertidumbres de este escenario⁵.

PRINCIPALES COMPONENTES DEL ESCENARIO TENDENCIAL		
PRIORIDADES DE ACTUACIÓN	IMPACTO	BARRERAS E INCERTIDUMBRES
<ul style="list-style-type: none"> • Dotación homogénea de infraestructuras de alta capacidad en todo el territorio. • Identificación de grandes proyectos, de gran efecto "simbólico". • Lógica radial en cada modo. • Aumento de la competitividad de las empresas de transporte (liberalización del sector). • Competencia intermodal. • Mejoras tecnológicas en los vehículos. • Cumplimiento estricto de las obligaciones internacionales. • Estimular la competitividad de la economía a través básicamente de los sectores de la construcción y del transporte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobredotación de infraestructuras. • Costes elevados y crecientes de inversión, conservación y explotación. • Incremento de la dualidad y dependencia centro-periferia. • Estímulo de la demanda de transporte. • Dominio creciente del transporte aéreo y del vehículo privado en viajeros. • Dominio creciente del transporte de mercancías por carretera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre económica: insuficiencia de recursos para la inversión e ineficiencia en su empleo. • Efectos negativos ambientales: ocupación de suelo, fragmentación, emisiones. • Efectos negativos territoriales: dispersión urbana; creciente dualidad centro-periferia. • Competitividad internacional de las empresas nacionales para actuar en el resto de Europa (escasa capacidad intermodal). • Divergencia con políticas europeas; dificultad creciente de cumplimiento de compromisos de la política de transporte, en particular en cuestiones ambientales. • Beneficios sociales concentrados en ciertos grupos (usuarios con mayor movilidad, usuarios de los modos de mayor calidad y coste, usuarios de relaciones de larga distancia centro-periferia).

⁵ El estudio completo de éste y del resto de escenarios está disponible en la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial del Ministerio de Fomento.

FIGURA 13. Evolución de la demanda de transporte



4.1.2. Escenario ambiental

El objetivo del escenario ambiental es optimizar el comportamiento ambiental del sistema. Frente al escenario tendencial, prolongación hacia el futuro del actual sistema de transporte, el escenario ambiental implicaría, en su concreción a nivel de políticas y prioridades de actuación, ir más allá de las obligaciones internacionales. Es decir, avanzar más deprisa, plantearse metas más ambiciosas de las que hoy aceptan las grandes organizaciones y foros internacionales, y en particular la Unión Europea en relación con el medio ambiente. Significa, por tanto, diseñar y programar un proceso específico para España, un proceso acelerado, en relación a los países de nuestro entorno socio-político, lo que implica cambiar radicalmente la velocidad de transformación hacia una sociedad más respetuosa con el medio ambiente. En el cuadro siguiente se resumen los principales componentes, efectos e incertidumbres de este escenario.

PRINCIPALES COMPONENTES DEL ESCENARIO AMBIENTAL

PRIORIDADES DE ACTUACIÓN	IMPACTO	BARRERAS E INCERTIDUMBRES
<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de cuotas de emisiones (fiscalidad, etc.). • Internalización de todos los costes por el usuario, a corto plazo. • Actuación sobre situaciones de congestión, vía precios. • Inversiones en infraestructuras exclusivamente en los modos de mejor comportamiento ambiental. • Baja prioridad para los proyectos de infraestructura frente a alternativas no infraestructurales. • Aumento de la regulación en el transporte. • Establecimiento de objetivos ambientales nacionales más exigentes que las obligaciones internacionales, para ejercer un efecto de "impulso" en el ámbito internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrios territoriales debidos al modelo infraestructural existente. • Elevados costes de reconversión del sector. • Grandes cambios a corto plazo en el comportamiento de particulares y empresas respecto de la movilidad. • Tránsito modal elevado. • Capacidad de control sobre el crecimiento de la demanda de transporte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competitividad económica frente a otros países. • Respuesta de ciudadanos y empresas a grandes cambios en sus pautas de movilidad. • Funcionamiento del sistema de transporte. • Capacidad real de puesta en marcha y de control de las nuevas normativas. • Capacidad real de influencia en el ámbito internacional. • Necesidad de desarrollar en paralelo medidas complementarias en otras políticas sectoriales.

4.1.3. Escenario PEIT 2020

Se define el escenario PEIT 2020 como un proceso de aproximación progresiva y realista hacia el escenario ambiental. Es decir, se trata de alcanzar los mismos objetivos, de lograr un cambio sustancial de la relación transporte-medio ambiente, a un ritmo tal que, por una parte, no ponga en riesgo el funcionamiento del sistema de transportes y del sistema económico en su conjunto y, por otra, garantice una continua reducción de las externalidades.

Se comparte con el escenario ambiental, lógicamente, el objetivo de conseguir la internalización de costes del sistema, residiendo la diferencia fundamentalmente en el ritmo del proceso de internalización. En el escenario PEIT 2020 se trata de diseñar una internalización a largo plazo de los costes. En el cuadro siguiente se resumen los principales componentes, efectos e incertidumbres de este escenario.

PRINCIPALES COMPONENTES DEL ESCENARIO PEIT 2020		
PRIORIDADES DE ACTUACIÓN	IMPACTO	BARRERAS E INCERTIDUMBRES
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación entre modos de transporte. • Internalización a largo plazo de costes. • Prioridad en la terminación de las redes (homogeneidad y equilibrio). • Compatibilidad entre las infraestructuras convencionales y de alta capacidad: asignación según eficiencia (demanda). • Apoyo y estímulo a cooperación entre operadores. • Impulso activo de acuerdos internacionales. • Coordinación entre titulares y explotadores de las diferentes redes de transporte. • Seguimiento continuado del sistema. • Apoyo a la innovación en el transporte. • Coordinación con el planeamiento territorial y urbanístico y promoción de la "autosuficiencia local" para disminuir las necesidades de movilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio modal modesto a corto y medio plazo; efectos perceptibles sólo a largo plazo. • Necesidades de adaptación continuada de los operadores a las nuevas condiciones, progresivamente más exigentes: intermodalidad, eficiencia ambiental... • Impacto progresivo sobre la demanda de transporte, perceptible a largo plazo. • Favorece la competitividad del conjunto de la economía nacional y de las empresas en el ámbito europeo, al incorporar en sus decisiones los impactos y costes totales del sistema de transporte. • Favorece la competitividad de los operadores nacionales en el ámbito europeo, al trabajar en el marco de políticas de movilidad similares. • Aumento de la innovación en el sector. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad de identificación de prioridades en infraestructuras. • Resistencia mayor al cambio: necesidad de mejorar los cauces de participación y diálogo. • Dificultades para integrarse en el nuevo modelo para los operadores con mayores rigideces frente a la innovación. • Cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales en los estrictos plazos marcados. • Existencia de expectativas locales desmesuradas sobre las oportunidades de desarrollo ligadas a grandes infraestructuras.

4.2. COMPATIBILIDAD DE LOS ESCENARIOS CON LOS OBJETIVOS DEL PEIT

Se contrasta a continuación la compatibilidad de cada uno de los tres escenarios anteriores con los objetivos establecidos para el PEIT: eficiencia del sistema, cohesión social y territorial, compatibilidad ambiental y desarrollo económico y competitividad.

- **Eficiencia del sistema en términos de calidad del servicio.** El escenario tendencial sigue unas pautas que, en el pasado, han permitido esta eficiencia concentrándola progresivamente en un conjunto reducido de modos de transporte: el vehículo privado en viajeros y el transporte de mercancías por carretera. En el futuro, el mantenimiento de este escenario obliga a mayores inversiones y, si se quiere que los otros modos compitan con el dominante, a extender éstas a otro tipo de infraestructuras, sin abandonar aquéllas. El escenario ambiental persigue una mayor eficiencia, en términos de relación entre uso de las infraestructuras y flujos efectivamente transportados y también en términos de utilización de los recursos disponibles en cada modo de transporte; el pro-

blema es que el paso de una a otra situación debe articularse de manera que se consiga una transición suave, sin disminuir la eficiencia conseguida actualmente: esta es la pretensión del escenario PEIT 2020.

- **Cohesión social y territorial.** La cohesión social y territorial excede ampliamente las posibilidades de actuación desde el ámbito del transporte, pero las políticas de movilidad pueden resultar más o menos complementarias de otras políticas que pueden tener efectos más determinantes. En este sentido, la puesta en marcha de políticas que favorezcan, junto con la transparencia en los costes del transporte, la accesibilidad en modos no privados supone un apoyo relevante a la cohesión social, al facilitar por una parte la accesibilidad en los servicios y, por otra, permitir conocer las transferencias de renta que puedan producirse. Por otra parte, si bien los tres escenarios pueden reclamar su interés por la búsqueda de un reequilibrio territorial, los riesgos de multiplicar las inversiones en infraestructuras y servicios sin conseguir ventajas reales para los territorios son manifiestamente mayores en el escenario tendencial, aunque sólo sea porque su mayor énfasis en las infraestructuras que en los servicios hace que la mayor parte de las decisiones sean irreversibles y no puedan corregirse en caso de que los resultados no se correspondan con las expectativas.
- **Compatibilidad ambiental.** Es en este ámbito donde las diferencias entre los tres escenarios resultan patentes de forma más clara. El escenario tendencial incorpora los objetivos ambientales a posteriori, bien con medidas de tipo corrector, bien confiando en las aportaciones que puedan venir en el futuro de los avances tecnológicos, bien no descartando la posible aplicación en el futuro de mecanismos de precios que puedan integrar los costes ambientales. El escenario ambiental incorpora estos objetivos ambientales a priori, desarrollando una política de transporte dirigida de manera prioritaria al cumplimiento de dichos objetivos, con un destacado protagonismo para el ámbito de la correcta imputación de costes en el transporte, incluidas las externalidades, y sin descartar medidas de racionalización y limitación de la demanda. El escenario PEIT 2020 alcanza los objetivos ambientales en un plazo mayor, pero procurando no poner en riesgo su consecución efectiva.
- **Desarrollo económico y competitividad.** Si bien los tres escenarios pueden reivindicar su atención y apertura a estos objetivos, existen importantes diferencias entre ellos. En el escenario tendencial, la preocupación por la mejor inserción en Europa tropieza con una clara falta de sintonía con la política de transportes de la UE y de la mayoría de los Estados miembros. Por otra parte, las necesidades de recursos financieros en este escenario resultan crecientes, y su eficiencia tanto en relación al propio sistema de transporte como a otras políticas públicas, cuestionable. Finalmente, la atención a la I+D+i y a la puesta en marcha de medidas innovadoras en el escenario tendencial resultaría, de acuerdo con la experiencia pasada, reducida, y limitada principalmente a las aportaciones que puedan realizarse en términos de avances tecnológicos que puedan asegurar la viabilidad a medio plazo de la política de transporte tradicional.

En definitiva, los objetivos establecidos para el PEIT resultan en buena medida incompatibles con el escenario tendencial en el horizonte 2020. Con el escenario ambiental se realiza una convergencia acelerada de la política de transporte hacia los objetivos ambientales, a costa de introducir posiblemente tensiones notables en el sistema, especialmente en cuanto a su eficiencia a corto plazo, y en cuanto a las expectativas de cohesión territorial, objetivos también establecidos para el PEIT. Por estas razones, se opta por un escenario de compromiso, PEIT 2020, que facilita la transición desde la política de transporte actual hacia un escenario sostenible y compatible ambientalmente en el año horizonte.

4.3. PEIT 2020: OPCIONES ESTRATÉGICAS

Para la consecución del escenario PEIT-2020, el contenido del Plan se desarrolla a partir de las siguientes opciones y criterios de actuación sobre las grandes cuestiones abiertas hoy en la política de transporte:

- **El nivel de inversión y su financiación.** Las alternativas consisten en optar bien por una política de maximización de los recursos empleados en infraestructuras, bien por una política de racionalización, empleando en cada momento los recursos estrictamente necesarios para el funcionamiento correcto del sistema, bien por una política de estabilidad, que suavice las fluctuaciones en la inversión, someta cada actuación a una evaluación rigurosa previa y permita la programación a medio y largo plazo. Por otra parte, se abren diversas posibilidades de obtención y utilización de los recursos: desde el mantenimiento de la situación actual (*autofinanciación de las infraestructuras en los modos de transporte que recaudan tasas de sus usuarios y financiación presupuestaria del resto*), a la progresiva generalización del modelo de autofinanciación en cada modo, sin descartar la introducción de fórmulas de transferencia de recursos entre modos para poder desarrollar la intermodalidad y favorecer a aquellos ambientalmente más favorables. El Escenario PEIT 2020 opta por la estabilización en los niveles de inversión del Ministerio de Fomento, el avance progresivo hacia la autofinanciación del conjunto del sistema de transporte y el desarrollo de fórmulas de transferencia de recursos entre modos siempre y cuando favorezcan la intermodalidad del conjunto del sistema.
- **Los parámetros de calidad y accesibilidad ofrecidos por el sistema.** En la situación actual, la carretera se considera “modo de accesibilidad universal”, y los modos de transporte alternativos al uso del vehículo privado o al transporte de mercancías por carretera no están ofreciendo una oferta global alternativa. Por ello son las infraestructuras, y principalmente las de carreteras, más que los servicios ofertados, lo que el ciudadano percibe como referencia en cuanto al nivel de calidad ofrecido. La alternativa es elevar progresivamente el nivel de calidad de esos servicios públicos efectivamente ofrecidos, lo que obliga a su vez a establecer las estrategias de fomento de la intermodalidad para viajeros y mercancías. El Escenario PEIT 2020 opta por una accesibilidad basada en la existencia y calidad de los servicios públicos y no sólo en la dotación de infraestructuras.
- **El papel de España en el transporte internacional y europeo.** La posición geográfica de España en Europa permite una flexibilidad a la hora de definir su papel en el sistema europeo y mundial con la que no cuentan otros países, bien por su situación central (países de tránsito), bien por su posición excéntrica respecto de los grandes flujos internacionales. Entre el fomento de nuestro país como “puerta de Europa” alternativa a los grandes nodos de transporte marítimo e internacional, o la opción por una situación marginal, que si bien evita los problemas e impactos derivados de los grandes flujos de transporte internacional, también supone la renuncia a las oportunidades de desarrollo del sector logístico, es preciso establecer una opción realista que posibilite el desarrollo de España como plataforma logística de carácter internacional compatible con el desarrollo de cadenas de transporte respetuosas con el entorno. Ésta es la opción adoptada por el Escenario PEIT 2020.
- **La definición de los grandes ejes o corredores dentro de un sistema jerarquizado de transporte intermodal.** El objetivo de reequilibrio territorial del sistema de transporte puede abordarse con dos estrategias. La primera consistiría en la densificación o mallado de cada una de las redes modales. La segunda, en la consideración integrada del conjunto de redes y servicios de transporte, con independencia de su titularidad o de su carácter modal. Desde esta última óptica, la definición del sistema se basa en la potenciación de los nodos que articulan y conectan las diferentes redes, y en la defini-

ción de una serie de corredores de transporte que canalizan los flujos principales a través de modos de transporte alternativos al vehículo privado o al transporte de mercancías por carretera, evitando la excesiva concentración del sistema radial. Esta concepción permite limitar las necesidades en infraestructuras de gran capacidad, y concentrar los recursos en la accesibilidad capilar del territorio. De esta manera pueden atenderse con prioridad las zonas todavía peor equipadas o que dependen excesivamente de un único modo, y las regiones transfronterizas, que deben desarrollar sus redes con autonomía respecto de las necesidades y presiones de los flujos transnacionales de larga distancia. El Escenario PEIT 2020 opta por una concepción intermodal y jerarquizada del sistema de transporte, que ofrezca una accesibilidad equilibrada al conjunto del territorio, resolviendo los estrangulamientos actuales.

- **La cooperación con los operadores de transporte.** En un contexto de creciente liberalización, es preciso plantear el papel que debe desempeñar por la Administración: regulador pasivo, que actúa como máximo apoyando iniciativas de acuerdo con todo el sector; regulador activo, que garantiza el cumplimiento de las normas existentes y la competencia leal en cada modo, o impulsor decidido de la intermodalidad, favoreciendo la transformación de estos agentes en verdaderos operadores logísticos, la integración y armonización en cadenas de transporte de los operadores de menor dimensión, la consolidación de operadores intermodales o el incremento de su papel en el escenario europeo e internacional. En el Escenario PEIT 2020, los poderes públicos desarrollan una política activa de impulso de la *europaización e intermodalidad* de nuestros operadores de transporte, mediante una estrategia concertada con los operadores públicos y un sistema de incentivos y apoyo a todos los agentes.
- **Disociación y gestión de la demanda de transporte.** Las alternativas se mueven entre la no intervención, esperando que las pautas económicas, territoriales y sociales impulsadas en su caso por políticas diferentes de la del transporte marquen la evolución de la demanda de movilidad y una intervención que puede variar entre la actuación en busca de una disociación relativa (es decir, favoreciendo que el crecimiento de la demanda sea absorbido por los modos de transporte con mejor comportamiento ambiental) o absoluta (buscando una disminución real en la elasticidad entre crecimiento económico y transporte). A su vez, en este último caso puede establecerse una actuación más o menos voluntarista, actuando bien sobre las pautas que determinan la demanda de movilidad o bien directamente sobre esta última. El Escenario PEIT 2020 aborda esta cuestión con la prudencia derivada de las muchas incertidumbres todavía existentes sobre esta cuestión, pero con la decisión de explorar activamente las posibilidades de actuación e iniciar, en cuanto sea posible y en coordinación con nuestros socios europeos, un proceso ordenado que consiga una disociación progresiva primero en términos relativos y, a largo plazo, en términos absolutos entre crecimiento económico y de la demanda de transporte, de manera que aumente progresivamente la eficiencia en el uso del transporte por parte de nuestra economía, es decir, en términos del consumo de transporte por cada unidad de renta generada.
- **La intervención en la movilidad urbana.** Definida la importancia de las aportaciones de la Administración General del Estado a la movilidad urbana, en términos de infraestructuras y de recursos financieros, puede optarse por una política continuista, de aportación en función de las disponibilidades existentes y de la negociación caso a caso y proyecto a proyecto, o por una política de coordinación con las otras administraciones, basada en la definición de objetivos comunes a través de Planes de Movilidad Sostenible (PMS) compatibles con las orientaciones del PEIT. En este último caso, la Administración General del Estado orienta su actuación en función de la consecución de determinados objetivos de sostenibilidad por parte de las Administraciones competentes en la movilidad urbana, y facilita así la contribución de este sector al cumplimiento de metas como la reducción de emisiones o la mejora de la calidad del aire. El Escenario PEIT 2020

contempla una mejor coordinación y unos criterios de actuación objetivos para las actuaciones en medio urbano basados en los principios de sostenibilidad.

- **Definición del marco institucional de planificación y coordinación.** Si bien el marco legislativo existente incluye obligaciones precisas para los poderes públicos en la planificación de algunas infraestructuras de transporte (como en la Ley de Carreteras), carece de previsiones en cuanto al marco del conjunto de la planificación de la movilidad. Algunas Comunidades Autónomas empiezan a trabajar en esta línea, aprobando y desarrollando su "Ley de la Movilidad". Con ello, se formalizan los principios de transparencia, participación, gestión por objetivos y cooperación interinstitucional, superando el voluntarismo que caracteriza la situación actual. En un marco de progresiva integración europea de la política de transporte y de creciente compromiso por un sistema de gobierno abierto a la ciudadanía, es necesario plantearse la formalización del marco de la planificación, incluyendo los sistemas de desarrollo, seguimiento y revisión, la definición de objetivos o los mecanismos de cooperación interinstitucional. El Escenario PEIT 2020 supone la formalización de la planificación estratégica en la política de transporte, en el ámbito de las competencias del Ministerio de Fomento, mediante el establecimiento del marco legislativo adecuado, y el impulso de nuevos sistemas de concertación basados en la corresponsabilidad para alcanzar los objetivos del Plan.

La consecución de este Escenario PEIT-2020 se plantea en tres fases temporales que permiten avanzar progresivamente en la compatibilidad del sistema de transporte con los principios del desarrollo sostenible:

- **2005-2008:** Establecer las bases del cambio. Completar el desarrollo del sistema de transporte y la vertebración del territorio, asegurando la funcionalidad de las actuaciones y compromisos en marcha, crear las alternativas modales y técnicas que posibiliten la disociación y mejorar el comportamiento ambiental del sector.
- **2009-2012:** Avanzar en la integración intermodal. Consolidar las tendencias de cambio modal y establecer las bases para la disminución de la elasticidad de la demanda de transporte respecto del crecimiento económico.
- **2013-2020:** Avanzar en la construcción de un sistema integrado de transporte. Finalizar el proceso de integración de los objetivos medioambientales y de desarrollo sostenible en el sector del transporte.

