

# 5

## LAS DIRECTRICES DE ACTUACIÓN



DOCUMENTO PROPUESTA, DICIEMBRE DE 2004

## 5.1. DIRECTRICES PARA EL CONJUNTO DEL SISTEMA

Partiendo de los objetivos y de las opciones estratégicas definidas por el Escenario PEIT 2020, la política de infraestructuras y servicios de transporte del Ministerio de Fomento se ajustará en los próximos años a las siguientes directrices de actuación.

### 5.1.1. Visión unitaria de las infraestructuras y servicios: Intermodalidad

- a) El sistema de transportes se concibe como una red de redes, tanto del lado de las infraestructuras como de los servicios que soportan, requiriendo una visión intermodal que debe ser compartida y desarrollada en los respectivos niveles de competencia y responsabilidad por el conjunto de los actores- Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Operadores-, además de por el Ministerio de Fomento.
- b) Esta visión, que permite asegurar –evitando la introducción de cambios de procedimiento bruscos– la continuidad con el modo tradicional de trabajo según redes modales, implica conceder una especial atención a los puntos o nodos donde éstas se encuentran y proporciona elementos objetivos de transversalidad en torno a los que articular, convenir y conciliar en su caso, de una forma homogénea, las propuestas, iniciativas y actuaciones de los diferentes actores.
- c) Consecuentemente, la planificación, como punto de encuentro coherente en la fijación de la imagen actual y futura del sistema y su funcionamiento, materializará como mínimo los siguientes aspectos:
  - Establecimiento de un cuadro general de objetivos y políticas de fomento e impulso en materia de intermodalidad, definiéndose la red intermodal básica y los nodos de intercambio.
  - Condicionamiento de la autorización y financiación de los proyectos modales al resultado de un análisis riguroso de su eficacia y eficiencia intermodal en relación con dicho cuadro general.
  - Inclusión y consolidación de este planteamiento como criterio y método universal de trabajo en la agenda de la Conferencia Sectorial de Transportes.
  - Provisión de las herramientas instrumentales necesarias y muy especialmente de un Modelo Nacional de Transporte que será de acceso público y servirá de referente para estudios y prospectivas.
- d) La aplicación del conjunto de directrices y el desarrollo de los diversos planes y programas sectoriales se atenderán a la progresiva aplicación de este principio estratégico de intermodalidad.
- e) A los Operadores, a los que se reconoce la plena capacidad de propuesta en este aspecto ante sus órganos de tutela y control, y con independencia de sus específicos criterios mercadotécnicos, se les valorará en sus propuestas la capacidad de concertación y la mejora de los niveles de servicio mediante la intermodalidad.

### 5.1.2. Gestión integrada del sistema desde criterios de seguridad, calidad y eficiencia

- a) Los derechos de los usuarios deben converger urgentemente, en particular, en lo referente a la seguridad. Se establecerán las cartas de derechos de los usuarios, se estimulará la adaptación de prácticas de los sectores más seguros al resto y se establecerán sistemas de internalización efectiva de los costes de los accidentes en cada modo.

- b) Mejora de los sistemas de control de la calidad de los servicios e infraestructuras, complementándolos con nuevos instrumentos como las auditorías externas periódicas.
- c) Homogenización de los procedimientos de gestión en los diversos modos de transporte (infraestructuras y servicios), a través de un análisis comparativo que permita incorporar sistemas que, desde una perspectiva multimodal, mejoren la seguridad, aumenten la calidad de los servicios y de las infraestructuras y asignen de manera más eficiente los recursos.
- d) Desarrollo de sistemas de evaluación multimodal de nuevas actuaciones, integrando los elementos socioeconómicos, territoriales y ambientales, como instrumento de apoyo a la toma de decisiones que permita aumentar la eficacia del esfuerzo inversor en nuevas infraestructuras y en la conservación de las existentes.

### 5.1.3. Marco normativo y cooperación con otras administraciones

- a) Los mecanismos de planificación y proyecto de actuaciones, tanto en infraestructuras como en servicios de transporte, deben ofrecer unos niveles homogéneos de transparencia, posibilidades de participación pública y evaluación de sus efectos. El Ministerio de Fomento realizará para ello una revisión de la normativa existente en el ámbito de sus competencias, con el objetivo de incrementar y armonizar los niveles de participación pública y transparencia.
- b) Sobre el funcionamiento del sistema de transporte influyen las políticas de las diversas administraciones. A su vez, muchas de esas acciones tienen efectos sobre el territorio y sobre el sistema económico, con un ámbito competencial complejo. Por ello, los Centros Directivos y Empresas del Ministerio de Fomento deben evaluar cuidadosamente los efectos de las actuaciones que hayan de emprender y comprobar su coherencia con los objetivos territoriales, económicos y sociales de las diversas administraciones competentes. Estas actuaciones deben insertarse, en la medida de lo posible, dentro de una estrategia o reflexión conjunta sobre ese ámbito territorial local, metropolitano o autonómico, a través de procesos de concertación adecuados.
- c) El PEIT responde a unos objetivos ambiciosos, que no es posible alcanzar sin un papel activo de otras Administraciones y de los agentes sociales. Se precisa por tanto una política de estímulo y apoyo a las actuaciones de esos agentes. Dicha política debe desarrollarse a través de programas piloto que apoyen, técnica y económicamente, actuaciones innovadoras coherentes con el PEIT en los ámbitos locales, autonómicos, y por parte de los operadores. Estas actuaciones deben contar, por otra parte, con procedimientos de evaluación posterior y de difusión adecuados para conseguir el máximo efecto sobre el sistema de transporte. Los programas piloto se plantearán de manera que el apoyo del Ministerio de Fomento se conceda en condiciones de máxima concurrencia y de apoyo a la excelencia.
- d) El sector del transporte debe integrar progresivamente los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible, de acuerdo con los compromisos en el ámbito europeo. Para ello se reforzarán y formalizarán los mecanismos de coordinación y cooperación con otros Departamentos, y en particular con el Ministerio de Medio Ambiente, competentes en materias relevantes en relación con la política de transporte.
- e) El ámbito internacional, y de manera destacada el de la Unión Europea, condiciona de manera importante la política de transporte a desarrollar en el país. Se impulsará el desarrollo de un marco normativo internacional favorable a los objetivos del PEIT mediante una política internacional activa en el ámbito del transporte, que identifique

las oportunidades de avance existentes, dedique los recursos necesarios y realice un seguimiento sistemático y coordinado de las iniciativas en marcha, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

#### 5.1.4. Financiación del sistema y tarificación

- a) Desarrollo de una Ley Marco de Financiación del Sistema de Transporte que favorezca la estabilidad y eficiencia en las inversiones y la transparencia en la formación de los precios de transporte, distribuyendo de manera equitativa entre los usuarios y el conjunto de la sociedad los costes por el uso de las infraestructuras, mejorando la posición de los agentes más débiles en el mercado del transporte frente a la actividad de agentes dominantes, y garantizando unas condiciones de competencia leal entre modos y operadores.
- b) Introducción progresiva de principios de tarificación basados en el uso efectivo de las infraestructuras, en la calidad del servicio ofrecida y en la internalización de externalidades.
- c) Incorporación inmediata de las infraestructuras y servicios en régimen de concesión a los mismos principios generales de evaluación y de gestión que se desarrollen para el conjunto del sistema de transporte. Las obras en concesión deberán someterse a los mismos sistemas de evaluación previa- socioeconómica y de compatibilidad ambiental estratégica- del resto de actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Fomento; la calidad de los servicios prestados incorporará como mínimo los niveles establecidos por la Carta de Derechos del Usuario para el conjunto del sistema y se establecerán sistemas de control de su cumplimiento.
- d) Utilización preferente de los recursos obtenidos por la tarificación en la amortización de las infraestructuras, conservación, mejora del conjunto del sistema intermodal de transporte y actuaciones de mitigación y corrección de los impactos del transporte.
- e) La puesta en marcha de un sistema intermodal de transporte rápido de viajeros es responsabilidad del conjunto de agentes, con independencia de su especialización modal. Por ello, los sistemas de financiación de las necesidades de conexión intermodal se proveerán mediante aportaciones de los diversos operadores, del conjunto de las Administraciones Públicas y, en su caso, del sector privado.
- f) Desde el ámbito de competencias del Ministerio de Fomento, se promoverá la revisión de la fiscalidad soportada por el sector del transporte para adecuarla a los objetivos del PEIT y de otras estrategias y políticas del Gobierno, particularmente las de la Lucha contra el Cambio Climático y la de Eficiencia Energética.

#### 5.1.5. Equilibrar el territorio y mejorar su accesibilidad

- a) Las actuaciones en el sistema de transporte se conciben como elementos al servicio de los objetivos de política territorial, concertados con las Administraciones competentes en cada caso y basados en los principios de gestión responsable de los recursos naturales, de protección del patrimonio histórico, natural, cultural y paisajístico y de contribución activa a la mejora del entorno.
- b) El sistema de transporte debe desarrollarse de manera equilibrada, satisfaciendo las demandas de movilidad de viajeros y mercancías, y evitando tanto los cuellos de botella como la sobrecapacidad. Las redes de transporte terrestre deben desarrollarse

corrigiendo los sistemas radiales del pasado, estableciendo conexiones con el resto de redes, limitando la concentración de infraestructuras de gran capacidad en el territorio y adecuando sus prestaciones a la intensidad de los flujos.

- c) La accesibilidad real al territorio la proporcionan los servicios, y no solo las infraestructuras, por lo que su mejora debe basarse en el establecimiento de servicios públicos efectivos de acceso hasta los nodos de las redes de altas prestaciones. Se impulsará este acceso “capilar” a través de la coordinación con las administraciones competentes y la adaptación de las infraestructuras a estas necesidades.
- d) El transporte en corredores saturados o zonas particularmente sensibles (áreas metropolitanas, corredores costeros, macizos montañosos) se resolverá de manera específica, identificando las alternativas de gestión existentes y adoptando planes específicos adecuados para el desarrollo de las infraestructuras necesarias y su financiación.
- e) El desarrollo de las relaciones transfronterizas entre las Comunidades Autónomas con frontera terrestre y las regiones de Portugal y del Sur de Francia exige la puesta en marcha de infraestructuras y de servicios de transporte adecuados para canalizar estas relaciones económicas y culturales. Las infraestructuras y servicios requeridos tienen características claramente diferenciadas de las del transporte internacional, y deben por consiguiente desarrollarse con criterios específicos para evitar su conversión de facto en corredores alternativos para estos grandes flujos de transporte.
- f) La España no peninsular, es decir, los archipiélagos balear y canario, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, requieren una atención singularizada para garantizar unas condiciones adecuadas de movilidad de personas y mercancías, de acuerdo con las características diferenciadas de cada uno de estos territorios y con los principios de eficiencia y de sostenibilidad del PEIT. Se requiere la modernización de sus sis-

FIGURA 14. Densidades de población por municipios

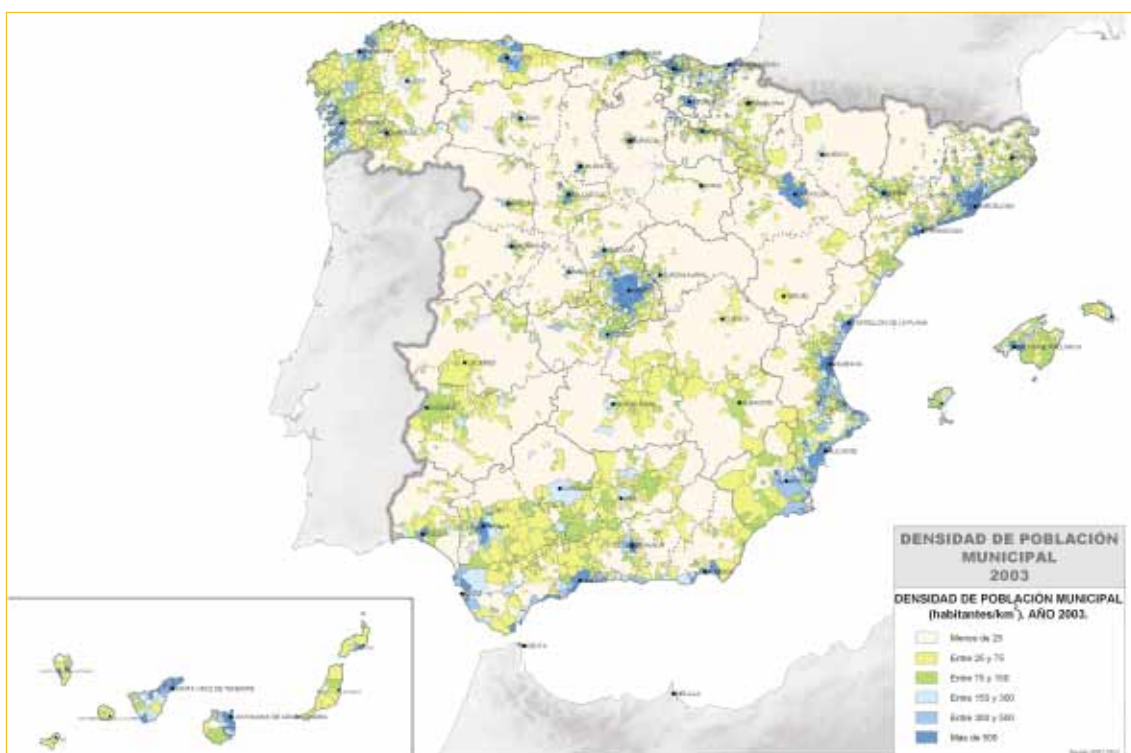
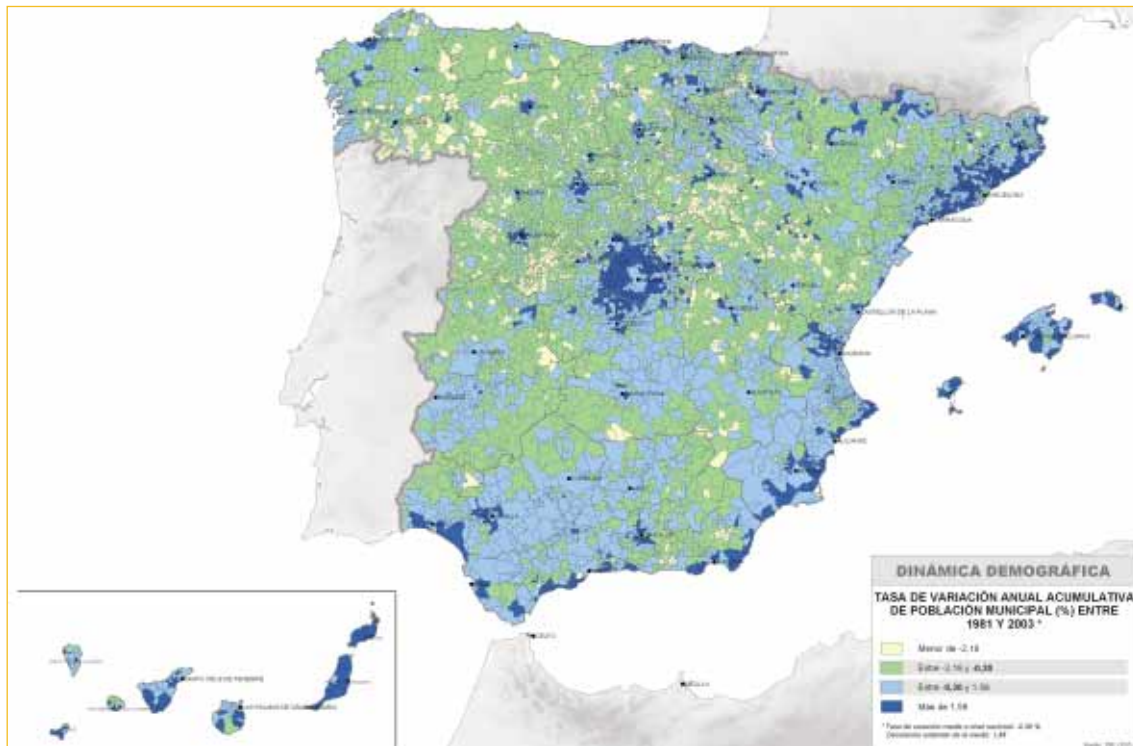


FIGURA 15. Dinámica demográfica: variación de densidad en el período 1981-2003



temas portuarios y aeroportuarios, la definición de rutas de interés público en los modos de transporte aéreo o marítimo, y la coordinación con los sistemas de transporte autonómicos o locales, favoreciendo en cada caso aquellas alternativas de movilidad que puedan satisfacer mejor los principios de eficiencia, cohesión y sostenibilidad del PEIT. Esta política puede impulsarse en determinadas circunstancias articulando contratos públicos que garanticen el transporte de los ciudadanos y el abastecimiento de mercancías para estos territorios.

### 5.1.6. La movilidad urbana

- a) El Ministerio de Fomento desarrollará su actuación en el medio urbano mediante el establecimiento de programas de cooperación con las Comunidades Autónomas y las ciudades basados en los criterios de cofinanciación, innovación y concurrencia.
- b) En el caso específico de las actuaciones de integración urbana del ferrocarril será necesaria la implicación de las tres Administraciones. En cada caso, se precisará de un estudio específico de intervención. El Ministerio de Fomento vincula la operación de integración ferroviaria a la mejora del sistema ferroviario aportando como máximo, bien directamente o a través de sus empresas dependientes, los recursos necesarios para la misma. En el caso de que la remodelación implique una operación urbanística y se obtengan suelos con aprovechamiento urbanístico, sobre los suelos públicos resultantes se atenderá también a la política de vivienda del Gobierno.
- c) La intervención de la Administración General del Estado en conciertos de actuaciones en infraestructuras y de programas de transporte urbano y metropolitano se enmarcará en la previa elaboración, por parte de las Administraciones competentes, de un Plan de Movilidad Sostenible (PMS) para el ámbito de actuación del que se trate, en el que, en línea con la Estrategia temática que la Unión Europea va a desarrollar a partir

de 2005, se fomente el uso del transporte público y los medios no motorizados, y se atienda al cumplimiento de las directivas europeas en materia de control de las emisiones de gases de efecto invernadero.

- d) Con carácter experimental e innovador, el Ministerio de Fomento, en colaboración con las Administraciones competentes, elaborará programas piloto para transportes específicos (no motorizados, escolar, carga/descarga), que puedan servir de referentes para otros ámbitos urbanos y metropolitanos y que contribuyan a una movilidad sostenible.
- e) Elaboración de un marco normativo adecuado para la financiación del transporte en las ciudades, basado en la cooperación con las Administración Local y Autonómica y en el desarrollo de los objetivos recogidos en el PEIT.
- f) Las actuaciones del Ministerio de Fomento en medio urbano atenderán en todo caso las necesidades derivadas de la transición y superposición de flujos interurbanos y urbanos, y las exigencias específicas de las funciones urbanas realizadas por estas infraestructuras más allá del transporte (paisaje e inserción urbana, espacio público, equidad social...).

### **5.1.7. La mejora del sistema de transporte de mercancías y de su inserción internacional**

- a) Desarrollo de ejes alternativos de transporte con el resto de Europa, mediante la mejora de las conexiones ferroviarias internacionales en condiciones de interoperabilidad, la equiparación de la red ferroviaria de mercancías a los estándares internacionales y la puesta en marcha progresiva de las “autopistas del mar”, en cooperación con la Unión Europea y, en particular, con los principales países de tránsito, origen y destino de los flujos. Se impulsará, en el ámbito de la UE, la extensión de estas “autopistas del mar” a los países mediterráneos que no forman parte de la UE, y en particular a los del Magreb.
- b) Desarrollo de la potencialidad del entorno del Estrecho de Gibraltar como nodo del transporte internacional, reforzando la cooperación con las autoridades marroquíes y estableciendo una estrategia conjunta de mejora de las infraestructuras y servicios de transporte en el área.
- c) Desarrollo de las infraestructuras complementarias de apoyo al transporte intermodal mediante la mejora de la capacidad intermodal de los puertos y de sus accesos ferroviarios; consolidación de la red intermodal de plataformas logísticas y centros de mercancías en cooperación con el resto de administraciones públicas, operadores y del sector privado.
- d) Estructuración del conjunto del sistema logístico y de transporte de mercancías en torno a una red de nodos regionales, plenamente integrados en el territorio y que constituyen los centros de articulación logística de sus hinterlands. Estos nodos se articulan a través de una serie de corredores multimodales de transporte de mercancías, que añade a los corredores tradicionales (radiales, eje Mediterráneo y Corredor del Ebro) algunos ejes alternativos transversales. El sistema mejora su relación internacional a través del desarrollo de las “autopistas del mar”, de la futura relación transpirenaica ferroviaria y de las conexiones con Portugal.
- e) Fortalecimiento del papel internacional de los agentes de la cadena logística, fomentando la consolidación de operadores logísticos intermodales con capacidad para competir en el ámbito europeo e internacional. En particular, la aparición de opera-

dores ferroviarios de ámbito europeo permitirá la canalización por el ferrocarril de una parte creciente de los flujos de mercancías con el resto de Europa.

- f) Mejora de la calidad del transporte, en particular mejorando los sistemas de control de la normativa existente (competencia, acceso, normativa social...) e impulsando desde el ámbito europeo una nueva normativa que estimule la convergencia de condiciones entre modos y la integración de estos sistemas en toda la cadena de transporte.
- g) Modernización e integración de los sistemas de seguimiento y gestión de los flujos de mercancías, mediante el fomento de los instrumentos ofrecidos por los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS), incluyendo eventualmente la revisión de los procedimientos y marcos legales.
- h) Desarrollo progresivo del principio de la internalización de los costes marginales por parte de la cadena de transportes y puesta en marcha de sistemas flexibles de financiación de las infraestructuras que permitan estimular la integración de modos, posibiliten la transferencia de recursos de un modo a otro desde criterios rigurosos de fomento de la intermodalidad, y canalicen la inversión del sector privado de acuerdo con los principios del PEIT.

### 5.1.8. Un sistema de transporte de viajeros abierto al mundo

- a) Consolidación de la Península Ibérica como nodo internacional del transporte, acentuando las sinergias entre los grandes aeropuertos peninsulares y aprovechando las ventajas de las reservas de capacidad existentes frente a otros grandes aeropuertos europeos.
- b) Un sistema de transporte eficaz para los viajeros exige favorecer una mejor conexión entre las áreas metropolitanas españolas y las del resto de Europa. Las nuevas iniciativas de liberalización en el sector aéreo y una mayor implicación de las administraciones autonómicas y locales en la gestión aeroportuaria deben utilizarse como instrumentos para esta mejora de la accesibilidad internacional.
- c) La concentración del sistema de transporte público de viajeros en un número excesivamente reducido de nodos puede resultar poco eficiente, frágil y ofrecer pocas o ninguna alternativa a los usuarios. Una política activa de desarrollo del resto de aeropuertos y de sistemas alternativos (ferrocarril) para los servicios de menor distancia debe permitir evitar en el horizonte del PEIT la concentración excesiva de demanda en estos nodos críticos y moderar sus necesidades de expansión.
- d) Un sistema intermodal eficiente de transporte de viajeros ofrece alta calidad sin incurrir en los costes que supondría atender flujos en muchas ocasiones con baja demanda mediante servicios directos origen-destino. El desarrollo de este sistema deberá realizarse en cooperación con los operadores y con las Administraciones competentes en cada caso, aprovechando las experiencias ya consolidadas en el ámbito urbano y el desarrollo del marco normativo europeo.
- e) La normativa referente al transporte de viajeros debe incluir una definición progresivamente homogénea de los derechos del usuario en toda la cadena de transporte, siguiendo y profundizando el modelo iniciado por el sector aéreo.
- f) La intermodalidad en el transporte de viajeros debe incluir las especificidades de las necesidades de la España no peninsular. En este sentido, se desarrollarán sistemas adecuados de integración del transporte marítimo y aéreo nacional e internacional dentro de la cadena de transporte intermodal y de convergencia entre los niveles de servicio ofrecidos por los diversos modos.



## 5.2. DIRECTRICES ESPECÍFICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES

### 5.2.1. Carreteras

- a) Definición de una Red Básica de Altas Prestaciones, en concertación con las Comunidades Autónomas, incluyendo las vías de estas características independientemente de su titularidad. Esta Red Básica servirá de base para la priorización y coordinación de las actuaciones del Ministerio de Fomento.
- b) La concesión de construcción de nuevas autopistas de peaje estará supeditada, en primer lugar, al cumplimiento de los objetivos de cohesión territorial y funcionalidad establecidos por el PEIT y, en segundo lugar, a que exista una vía de gran capacidad, libre de peaje, que por su trazado, diseño y estado de conservación constituya una alternativa real a la autopista de peaje. En aquellos casos en que así fuese requerido expresamente por las Administraciones Territoriales afectadas, esta segunda condición podría ser eximida.
- c) En corredores donde coincidan carreteras de diferente titularidad, se realizarán estudios previos de compatibilidad para definir, en cooperación con las Administraciones titulares de las respectivas vías, el desarrollo más adecuado, reduciendo la ocupación y fragmentación del territorio y evitando actuaciones que puedan entrar en conflicto o resultar redundantes.
- d) La intervención en la de Red de Carreteras del Estado se orientará a la consolidación de una red mallada, formada por autopistas, autovías y carreteras convencionales con características de diseño elevadas, con una cobertura homogénea en el territorio y basada en la definición de la Red Básica (apartado (a)). La tipología de la vía dependerá en cada caso del tráfico esperado y de sus características (interurbano, suburbano, periurbano o urbano, relación entre viajeros y mercancías), proporcionará un nivel de servicio homogéneo a lo largo de un itinerario completo y su diseño será compatible con la eventual adaptación al nivel superior por fases, cuando la demanda así lo justifique.
- e) Las actuaciones sobre la red convencional plantearán la consecución progresiva de unas condiciones de calidad del servicio adecuadas al entorno, a las características de la demanda y a las necesidades locales. El futuro programa de acondicionamiento identificará las actuaciones urgentes de mejora de aquellos tramos con parámetros claramente insuficientes y sobre los que no esté prevista una actuación de nuevo trazado en el medio plazo y planteará el desarrollo de un sistema de "carreteras verdes", a partir de ejes que atraviesen áreas de elevado valor ambiental, y que cuenten con itinerarios alternativos de alta capacidad y niveles de tráfico débil o moderado.
- f) La ejecución de nuevas variantes de población se limitará a aquellas travesías con un volumen de tráfico significativo (mayor de 4.000 vehículos/día) o que presenten problemas de seguridad vial derivados de unas características geométricas inadecuadas para el itinerario al que pertenecen.  
 En el caso de itinerarios con un tráfico mayor de 8.000 vehículos/día, un importante número de núcleos atravesados, edificaciones generalizadas próximas a la carretera, y predominio de tráfico de agitación (distancia origen-destino menor de 75 km), se procurará sustituir la construcción de numerosas variantes por una infraestructura que canalice el tráfico de largo y medio recorrido, cediendo la titularidad de la antigua vía a la Administración Territorial correspondiente.  
 En aquellas poblaciones que se hallen dentro de un itinerario que según los objetivos del Plan puede corresponder a una autovía o a una carretera de altas prestaciones, se

adelantará el estudio de esta nueva vía con el objeto de priorizar los tramos que puedan servir como variantes de población de las travesías más conflictivas. Solamente en el caso de que no fuese posible el aprovechamiento de la nueva vía como variante, aquella no esté programada a corto o medio plazo y el nivel de conflicto sea elevado, se podrá plantear una variante.

- g) Las travesías existentes en la Red de Carreteras del Estado (RCE) se acondicionarán para compatibilizar su carácter urbano con el tráfico de vehículos de paso por su interior. Se prestará especial atención al diseño de medidas destinadas a mejorar las condiciones de seguridad de automovilistas y peatones.
- h) En tramos o ejes estatales que hayan perdido su funcionalidad de largo recorrido y en los que existan numerosas travesías conflictivas cuya solución con las características de diseño de la red estatal sea difícil, se planteará una solución adecuada a los problemas, primando la capacidad y la seguridad sobre la velocidad, con características más urbanas.
- i) La ejecución de variantes de población y la actuación sobre travesías y tramos singulares deberá acompañarse de un proceso de concertación con las Administraciones Local o Autonómica, según el caso, con el objetivo de acordar transferencias en la titularidad de estos tramos, en correspondencia con su funcionalidad urbana o suburbana.
- j) La ejecución de nuevo viario en entornos urbanos o periurbanos debe valorar previamente su necesidad funcional frente a los riesgos de favorecer la dispersión urbana. Se buscará para ello la coordinación con otras Administraciones y en particular con las Autoridades Locales.
- k) La programación de actuaciones en medio urbano debe canalizarse a través de mecanismos de cooperación adecuados con las administraciones competentes en el transporte y la ordenación territorial en el ámbito de la actuación, de acuerdo con las directrices sobre movilidad urbana. Estas actuaciones incorporarán de manera sistemática medidas de fomento de la movilidad alternativa al vehículo privado, como carriles Bus y BUS/VAO, aparcamientos de disuasión o itinerarios para bicicletas y peatones. Cualquier medida que aumente la capacidad del tráfico general deberá justificarse debidamente en cuanto a su compatibilidad con los objetivos del PEIT-2020 sobre movilidad urbana.
- l) Actualización de las condiciones de la red existente hasta conseguir los parámetros adecuados, incluyendo la reposición de los elementos que componen la infraestructura. Para ello se prevé aumentar la dotación presupuestaria hasta un 2% del valor patrimonial así como la utilización de otros sistemas de financiación previstos en nuestro sistema de contratación. Asimismo, se desarrollarán sistemas de gestión que permitan el seguimiento continuo del nivel de estado de los elementos de la carretera, la programación de las actuaciones y la evaluación de la eficiencia del gasto. Adicionalmente, el Ministerio de Fomento podrá encargar la realización de auditorías externas para su evaluación independiente.
- m) Actuaciones de tratamiento de tramos de concentración de accidentes y preventivas para conseguir el objetivo comunitario y del PEIT de reducción de la accidentalidad. Dentro de este objetivo se implantarán las auditorías de seguridad vial en proyectos y en la red en servicio.
- n) Desarrollo de sistemas avanzados (ITS) de gestión del tráfico y de las incidencias que se produzcan en las carreteras, a partir de la puesta en marcha de Centros de control y atención a incidencias. Estos centros se gestionarán conjuntamente con la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior (DGT) y con las Comunidades Autónomas.
- o) Implantación progresiva de nuevos servicios al usuario, basados en el despliegue de los Sistemas ITS en la red, en coordinación con la DGT y las Comunidades Autónomas.

- p) Instalación de un sistema de básculas fijas o dinámicas en la red de carreteras, para mejorar el control de los excesos de peso, en coordinación con la DGT y con otras Administraciones competentes.
- q) Atención a la demanda previsible de servicios de transporte público por carretera, conjuntamente con el resto de modos y con las redes de otras Administraciones, proporcionando unas condiciones de seguridad y unos niveles de servicio adecuados.
- r) Desarrollo de la intermodalidad en el transporte de viajeros y mercancías, estableciendo un acceso adecuado a los nodos de intercambio modal y garantizando, junto con las redes viarias de otras administraciones, la accesibilidad a todo el territorio.

## 5.2.2. Ferrocarriles

- a) Consolidación del nuevo modelo ferroviario, inspirado en la reforma ferroviaria de la Unión Europea, en el marco de una política de apoyo decidido a la mejora del ferrocarril. El nuevo modelo implica la separación de la gestión de la infraestructura y los servicios, la creación de un sistema de licencias para las empresas ferroviarias, la apertura del acceso al transporte nacional e internacional para nuevos operadores ferroviarios, el fortalecimiento de la administración ferroviaria y la creación de un organismo regulador de la actividad sectorial.
- b) Promoción del desarrollo de una función central por parte del ferrocarril en el sistema intermodal de transporte de viajeros y mercancías, en los ejes y corredores de transporte con demanda elevada.
- c) El ferrocarril contribuirá también, junto con el transporte público por carretera, a la accesibilidad del conjunto del territorio mediante servicios regionales de transporte adaptados a las características de cada área (densidad de población, movilidad, actividades...), en coherencia con las prioridades y asignación de recursos de las Administraciones Territoriales competentes.
- d) Establecimiento de una red de altas prestaciones. La red será diseñada básicamente para tráfico mixto, incluyendo los enlaces ferroviarios transfronterizos. Se prestará especial atención a la mejora de las relaciones transversales con tráficos potenciales altos y a las situaciones de falta de accesibilidad regional. En los itinerarios que así se requiera por el volumen y características del tráfico demandado, las nuevas infraestructuras estarán dedicadas a tráfico exclusivo de viajeros.
- e) Fijación de un objetivo de reducción del tiempo total de viaje para todas las relaciones interurbanas. Este objetivo se alcanzará por fases, en función del desarrollo previsto de la red. La utilización de material de ancho variable, combinada con la potenciación de correspondencias adecuadas entre los servicios ferroviarios de alta velocidad, los servicios ferroviarios regionales y los de autobús, permitirán ampliar el ámbito territorial de los ahorros de tiempo inducidos por las inversiones en la infraestructura, que se realicen en cada fase del Plan. Los tiempos finales resultantes, en el horizonte del Plan, deberán situar al modo ferroviario en una posición competitiva con respecto al transporte aéreo en las relaciones que utilicen los itinerarios troncales de alta velocidad para distancias menores de 700 km. En las demás relaciones, la referencia para la mejora de tiempos de viaje será el transporte en vehículo privado, en distancias de más de 300 km.
- f) Estrategia para el aumento de la participación del transporte ferroviario en el transporte de carga de media y larga distancia, mediante la mejora de los estándares de calidad de la oferta ferroviaria, de acuerdo con la demanda del mercado de carga. Se fomen-

FIGURA 16. Circulaciones medias diarias en la Red de RENFE



tará para ello la presencia del ferrocarril en nuevas áreas del transporte de mercancías, facilitando el acceso de nuevos operadores ferroviarios y favoreciendo la cooperación entre operadores ferroviarios y de otros modos, nacionales y extranjeros, con la participación activa de los cargadores del sector industrial y de servicios. Apoyo a la actividad de los operadores ferroviarios para mejorar su inserción en las cadenas logísticas multimodales.

- g) Definición de una red de transporte ferroviario de mercancías, incluyendo infraestructuras lineales e instalaciones, que proveerá capacidad suficiente en los corredores más importantes, segregada en lo posible de los servicios de cercanías en las grandes áreas metropolitanas y con buena accesibilidad a los nodos y plataformas logísticas y a la red ferroviaria europea. En el marco del plan intermodal de mercancías se establecerá una red de nodos logísticos ferroviarios para promover la intermodalidad con el transporte marítimo y por carretera.
- h) Definición de una estrategia precisa de cambio de ancho de vía en la red convencional, coherente con el desarrollo de la red ferroviaria y con el objetivo de asegurar la interoperabilidad de nuestra red con la red ferroviaria europea. Integración de las actuaciones de cambio de ancho con la estrategia de desarrollo de la interoperabilidad de la red ferroviaria europea, teniendo en cuenta otros sistemas y subsistemas de equipamiento, instalaciones y sistemas de explotación.
- i) Mantenimiento de los altos estándares de seguridad del transporte ferroviario a lo largo del proceso de migración hacia un sistema de seguridad europeo, con la definición de una autoridad nacional de seguridad, en el marco de la agencia europea de seguridad. Revisión de los procedimientos de investigación de los accidentes ferroviarios, homologándolos con los de otros modos, como el aéreo.
- j) Atención prioritaria al mantenimiento de la red ferroviaria, con la mejora de su gestión, mediante la dotación de los recursos necesarios, estimados con criterios de seguridad y eficacia, y la implementación de un sistema actualizado de mantenimiento integral y preventivo.

- k) Garantizar niveles adecuados de seguridad de la red, mediante una adecuada conservación y modernización, y asegurar su mantenimiento en el tiempo. A corto plazo, para corregir la actual descapitalización de la red convencional, se pondrán en marcha varios programas de actuación prioritaria: programa extraordinario de conservación, plan extraordinario de supresión de pasos a nivel y otras mejoras de seguridad.
- l) Definición de las grandes actuaciones en el medio urbano para mejorar la inserción del ferrocarril en su entorno. Estas actuaciones acompañarán a las grandes inversiones en la red ferroviaria, conservando la centralidad de las estaciones, asegurando la continuidad del sistema público de transporte de viajeros y separando funcionalmente los tráficos de mercancías. Con este objetivo, se establecerán accesos adecuados al ferrocarril en las ciudades desde el transporte público y se desarrollarán conexiones adecuadas con otros grandes centros de intercambio de viajeros, como aeropuertos y estaciones de autobuses.
- m) Se completarán las redes de cercanías de las grandes áreas metropolitanas y grandes ciudades y se prestará atención prioritaria a la modernización del material móvil. Se avanzará progresivamente en la especialización funcional de las redes destinadas a tráficos de cercanías y de mercancías en las grandes áreas metropolitanas. Finalmente, en el aspecto institucional, se promoverá una mayor participación en su gestión de las Comunidades Autónomas y Autoridades de Transporte interesadas.
- n) Definición de un nuevo marco para el desarrollo de los servicios ferroviarios de ámbito regional, basado en la concertación entre los operadores y las Comunidades Autónomas implicadas y la coordinación entre estos servicios y los de larga distancia en cuanto a horarios y tarifas.
- o) Establecimiento de horizontes temporales intermedios para el desarrollo de la red y de los esquemas de servicios, mediante la elaboración de planes sectoriales ferroviarios, cada ocho años, que aseguren la plena funcionalidad de las actuaciones que se

FIGURA 17. Red ferroviaria española. Sistemas de seguridad y bloqueo



empresan y del conjunto de la red y que permitan a los operadores la definición de sus estrategias.

- p) Las líneas cerradas en desuso serán objeto de análisis para la puesta en valor de ese patrimonio público de acuerdo con sus potencialidades.

### 5.2.3. Transporte marítimo y puertos

- a) Mantener en la planificación y gestión del sistema portuario los criterios de rentabilidad, de manera que cada puerto genere los recursos necesarios para conseguir su equilibrio económico-financiero, incluyendo las compensaciones por la prestación de eventuales servicios de interés público.
- b) Estímulo a la progresiva especialización y cooperación interportuaria y al fortalecimiento de mecanismos de cooperación con otros puertos europeos, con el fin de asegurar un buen posicionamiento de los principales puertos españoles en los procesos de concentración y de jerarquización en marcha en Europa.
- c) Desarrollo de los puertos como elemento clave de la intermodalidad, favoreciendo la integración de los principales puertos en las grandes cadenas de transporte internacional y en las nuevas "autopistas del mar".
- d) Desarrollo del cabotaje marítimo de corta distancia, en el ámbito nacional y europeo, mediante el desarrollo de infraestructuras y de sistemas de gestión específicos.
- e) Desarrollo adecuado de los accesos terrestres a los puertos (ferrocarril, carretera y tubería) y, en particular, del ferrocarril en aquellos puertos con mayores tráficos y vocación intermodal, mediante sistemas de gestión y de cofinanciación *ad hoc*, abiertos a la participación del sector privado.
- f) Estímulo de la libre competencia en la prestación de servicios portuarios que cuenten con suficiente demanda, incluidos los servicios de acceso desde el lado tierra, desarrollando observatorios específicos de seguimiento y estableciendo sistemas adecuados de control del cumplimiento de la legislación vigente.
- g) La implantación de usos complementarios en los espacios portuarios se condicionará a la funcionalidad de los usos portuarios, y en su caso se desarrollará en cooperación con las Administraciones autonómicas y locales desde la sintonía con las estrategias locales de planificación urbana.
- h) Desarrollo de instrumentos y medidas para mejora y modernización de la flota mercante con especial atención a la seguridad y a la componente ambiental del transporte marítimo.
- i) Mejora de la seguridad de la navegación mediante la implementación de nuevos sistemas de seguimiento y control del tráfico marítimo.

### 5.2.4. Transporte aéreo

- a) Ordenación del sistema aeroportuario, sometiendo la eventual declaración de nuevos aeropuertos de interés general a un estudio previo riguroso de su compatibilidad con los objetivos del PEIT.
- b) Avance en la planificación y gestión del sistema aeroportuario desde criterios de rentabilidad, de manera que progresivamente cada aeropuerto genere los recursos nece-

sarios para conseguir su equilibrio económico-financiero, incluyendo eventuales compensaciones por la prestación de servicios de interés público.

- c) Apertura de la gestión de los aeropuertos a la participación de las autoridades autonómicas y locales.
- d) Utilización decidida de la política de tasas como instrumento de gestión para optimizar los ingresos y mejorar la oferta de servicios.
- e) Impulso a la especialización progresiva de los aeropuertos españoles, aprovechando las ventajas comparativas en cada caso. Los aeropuertos de Barajas y El Prat deben desarrollar conjuntamente su potencialidad en el tráfico mundial, como puertas de entrada en Europa alternativas a los grandes aeropuertos europeos, en su mayoría con problemas graves de congestión. El resto de aeropuertos españoles, y en particular los ubicados en las áreas metropolitanas y ciudades de mayor tamaño, deben impulsar su papel en los servicios intraeuropeos, aprovechando las oportunidades que ofrece el nuevo impulso liberalizador en el sector.
- f) Establecimiento de mecanismos de corrección de una centralidad excesiva —particularmente en Barajas, que puede conducir al agotamiento a medio plazo de su nueva capacidad—, bien mediante el desarrollo de estrategias de gestión de la demanda en el conjunto del sistema aeroportuario, o bien en cooperación con otros modos de transporte de viajeros, y en particular el ferrocarril para distancias medias.
- g) Mejora de la inserción de los aeropuertos en el sistema intermodal de transporte público mediante accesos adecuados, infraestructuras específicas para facilitar el intercambio y servicios de transporte público que aseguren la conexión efectiva con los principales núcleos urbanos en el ámbito de influencia del aeropuerto y con los nodos de transporte de viajeros del entorno (estaciones ferroviarias y de autobuses).
- h) Ajuste de las propuestas de desarrollo futuro de las instalaciones desde una perspectiva intermodal, evitando la programación de actuaciones en función exclusivamente de las expectativas de crecimiento de la demanda de transporte aéreo, y ajustándolas a las actuaciones en el resto de modos de transporte, en particular para los servicios de menor distancia.
- i) Mejora de la inserción del sistema aeroportuario dentro de la cadena intermodal de transporte de mercancías, impulsando la coordinación con otros modos, en particular en aquellos aeropuertos que se están especializando en esta actividad.
- j) Impulso a la adaptación de la capacidad de los sistemas de navegación aérea a la demanda, de acuerdo a las políticas y directrices internacionales (OACI, Unión Europea, EUROCONTROL), para hacer frente a las necesidades presentes y futuras del transporte aéreo.
- k) Impulso a la expansión internacional de equipos, servicios y sistemas de navegación aérea españoles dentro de la Iniciativa de la Unión Europea para la creación del Cielo Único Europeo y sus programas estratégicos asociados, tales como el SESAM, potenciando el actual liderazgo tecnológico en las correspondientes áreas, para lo que se fomentará la participación española en los proyectos de innovación tecnológica tales como EGNOS o Galileo (navegación por satélite) y sistemas expertos de control de tráfico aéreo.

- a) Desarrollo de las condiciones técnicas adecuadas para la intermodalidad, impulsando la armonización técnica para la expansión del transporte combinado, en línea con las iniciativas emprendidas por la Unión Europea.
- b) Impulso, en particular en el ámbito de la UE, a la progresiva armonización social y fiscal entre los diversos modos de transporte, facilitando la cooperación entre ellos y estableciendo sistemas de competencia equilibrados.
- c) Apoyo a la expansión de los operadores existentes hacia otros modos de transporte, así como la cooperación entre operadores modales, con la finalidad de impulsar el transporte intermodal en mercancías y en viajeros.
- d) Establecimiento de un programa específico de apoyo al desarrollo de cadenas intermodales que permita financiar las fases iniciales de puesta en marcha de los nuevos servicios, complementario del programa europeo Marco Polo.
- e) Impulso al empleo por parte de los operadores de los instrumentos de ayuda a la gestión y operación proporcionados por las nuevas tecnologías (ITS).
- f) Desarrollo de un marco normativo progresivamente uniforme entre los diversos modos de transporte, facilitando la implantación de contratos de transporte intermodal (mercancías) y de sistemas de billeteaje integrados (viajeros).

#### 5.2.6. I+D+i

- a) Garantizar la estabilidad en los recursos dedicados a los programas de I+D+i en el campo del transporte, situándolos progresivamente en el entorno del 1,5% de la inversión anual del Ministerio de Fomento.
- b) Integrar el conjunto de ayudas a la investigación en el Programa Nacional de I+D, articulándose éste en cuanto a contenidos de manera complementaria al Programa Marco de la UE.
- c) Facilitar la utilización de los resultados de la investigación por el sector, mediante una mayor atención a las acciones de diseminación de los proyectos de I+D y un programa específico de explotación y divulgación de éstos.
- d) Revisar los sistemas de selección de líneas prioritarias, evaluación de propuestas, seguimiento de los proyectos de I+D y evaluación final de resultados para fortalecer la coherencia del proceso y el cumplimiento de los objetivos de este programa.
- e) Articular la investigación en transportes mediante el desarrollo de una red estatal de centros de investigación, impulsada desde el CEDEX, que facilite la cooperación y movilidad entre centros, el desarrollo de equipos de investigación de mayor envergadura y apoye la participación activa de estos centros en la comunidad científica europea e internacional.
- f) Establecer una nueva línea de inversión para la “innovación en el transporte”, que permita impulsar la aplicación de medidas novedosas y de resultados de la investigación, con carácter piloto, en el sistema de transporte. Esta línea incorporará actuaciones como la puesta en marcha de una “estrategia estatal de fomento de los modos de transporte saludables” (bicicleta y marcha a pie) o la impulsión de medidas de gestión de la demanda en diferentes ámbitos.