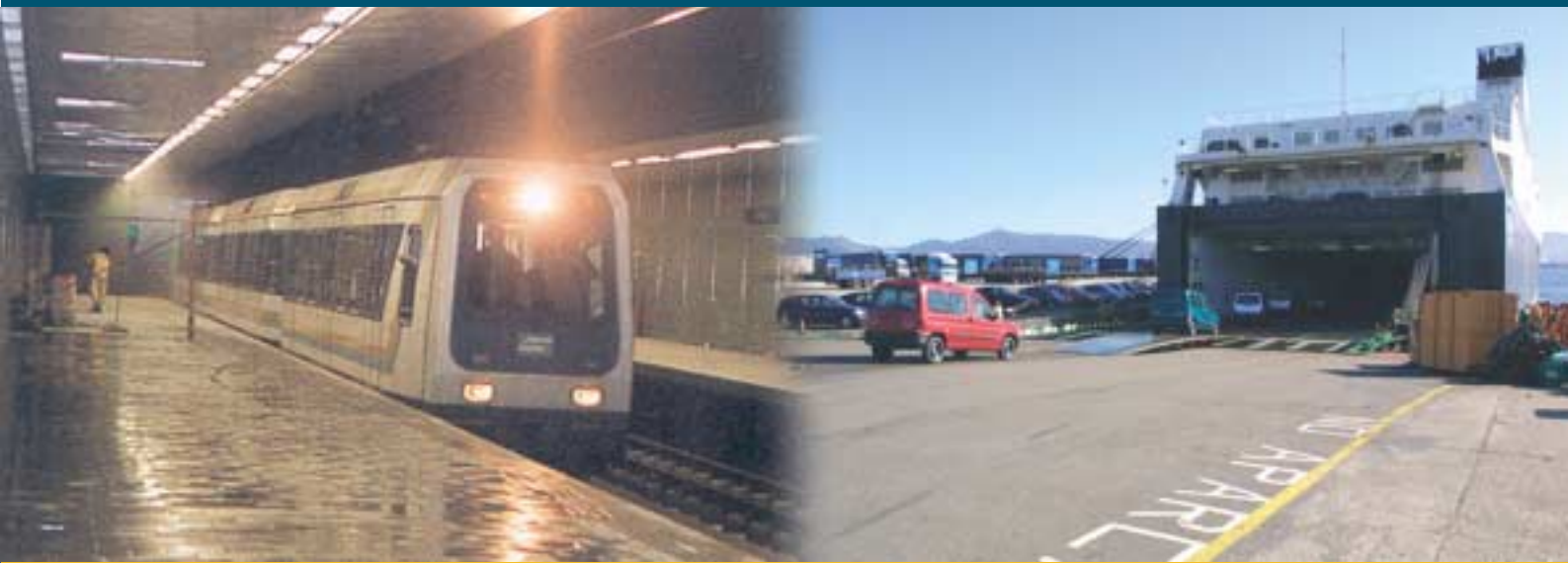




PUESTA EN MARCHA, SEGUIMIENTO Y REVISIÓN DEL PEIT



DOCUMENTO PROPUESTA, DICIEMBRE DE 2004

La aprobación del PEIT no significa un punto final en el proceso de planificación del Ministerio de Fomento, sino por el contrario un punto de partida, pues como tal Plan Estratégico fija criterios y directrices, precisa la elaboración de normas, planes y programas de distinto rango en desarrollo del Plan y establece una serie de indicadores para la consecución de los objetivos del PEIT.

Asimismo, como tal plan a medio-largo plazo, exige un seguimiento permanente del mismo, una forma de actuar y abordar los procedimientos de toma de decisiones en el seno interno de los centros directivos y empresas públicas del Ministerio de Fomento, una instrumentación reglada de la concertación con las restantes Administraciones territoriales en asuntos de competencia compartida y, finalmente, la previsión de la revisión del propio PEIT al final del primer cuatrienio de su puesta en marcha.

En este sentido, se describen a continuación los instrumentos y mecanismos de desarrollo y seguimiento del PEIT, en el marco de participación y transparencia que son los referentes de la planificación concertada.

7.1. PLANES SECTORIALES DE DESARROLLO DEL PEIT

La puesta en marcha posterior del PEIT se articula mediante una serie de planes sectoriales, intermodales o de concertación territorial con horizonte de entre 4 y 8 años, que se describen en el capítulo 6. Estos planes son desarrollados por parte de los diferentes Centros Directivos y Empresas Públicas adscritas al Ministerio de Fomento, a partir de los objetivos y directrices establecidos en el PEIT y cada uno de ellos deberá ajustarse a las exigencias de la normativa aplicable, incluida la elaboración de un Informe de Evaluación Ambiental Estratégica de acuerdo con la Directiva 2001/42/CE. A partir de la aprobación del PEIT se formularán los siguientes planes sectoriales:

- Plan Sectorial de Carreteras, coordinado por la Dirección General de Carreteras.
- Plan Sectorial de Transporte por Carretera, coordinado por la Dirección General de Transportes por Carretera.
- Plan Sectorial de Transporte Ferroviario, coordinado por la Dirección General de Ferrocarriles, con la colaboración de ADIF, RENFE y FEVE.
- Plan Sectorial de Transporte Marítimo y Puertos, coordinado por el Ente Público Puertos del Estado y la Dirección General de Marina Mercante.
- Plan Sectorial de Transporte Aéreo, coordinado por AENA y la Dirección General de Aviación Civil.
- Plan Intermodal del Sistema de Transporte de Mercancías. Coordinado por la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial.
- Plan Intermodal del Sistema de Transporte de Viajeros. Coordinado por la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial.
- Plan Nacional de Despliegue de Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS), coordinado por la División de Prospectiva y Estudios de Transporte de la Secretaría General de Transportes.
- Estrategia de Promoción de los Modos Saludables (bicicleta y marcha a pie). Coordinada por la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial.
- Programa de Innovación en el Transporte. Coordinado por la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial y el CEDEX.
- Programa de I+D+i. Coordinado por el CEDEX.

Por otra parte, la eficacia temporal de las directrices y criterios establecidos por el PEIT exige la adopción de una serie de programas “de choque”, que con carácter urgente resuelvan las carencias existentes en el sistema de transporte en ámbitos muy concretos. Dichos programas, enumerados también en el Capítulo, son los siguientes:

- Programa de Seguridad y Conservación en la Red de Carreteras del Estado.

- Programa extraordinario de conservación de la red ferroviaria convencional.
- Programa extraordinario de supresión de pasos a nivel y otras mejoras de seguridad.

7.2. NORMATIVA DE DESARROLLO DEL PEIT

El PEIT propone la aprobación de una serie de normas legales de diferente rango, tal como ha sido recogido en páginas anteriores:

- Ley Marco de Financiación del Transporte y de Ordenación de los Sistemas Tarifarios.
- Ley de Financiación del Transporte Urbano y Metropolitano.
- Ley de Aeropuertos y de Navegación Aérea.
- Revisión del marco legislativo del transporte marítimo: Ley 48/2003, Ley 27/1992, R.D. 1446/1992.
- Modificación del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- Desarrollo reglamentario de la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario.

Estas normas se elaborarán a lo largo de la actual legislatura.

7.3. DIRECTRICES PARA LA ACTUACIÓN EN MEDIO URBANO Y METROPOLITANO

En el medio urbano y metropolitano es donde se concentra el mayor volumen de movimientos de la población y de la actividad económica, donde se alcanzan las mayores congestiones del tráfico y donde se produce una proporción muy significativa de las emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero. Por otra parte, son las Administraciones Autonómicas y Locales las que ostentan la mayor parte de las competencias en materias de infraestructuras y transportes en las áreas urbanas.

Con objeto de contribuir a los objetivos de movilidad sostenible establecidos en el PEIT, así como establecer los criterios de intervención de la Administración General del Estado y sus aportaciones al transporte en las ciudades, por parte de la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial se procederá a la elaboración de unas Directrices para la Actuación en Medio Urbano y Metropolitano, para su concertación con otros departamentos ministeriales y las administraciones competentes.

En el marco de las mismas, el Ministerio de Fomento propondrá a las Comunidades Autónomas y Locales la elaboración de Planes de Movilidad Sostenible específicos para cada ámbito urbano o metropolitano, que requiere el concurso y concertación interadministrativa, para atender a la resolución de los problemas de transporte, desde una perspectiva integral y en línea con los objetivos establecidos en el PEIT.

Asimismo, en colaboración con el IDAE en el marco del desarrollo de la Estrategia Española de Eficiencia Energética, y en concertación con las restantes Administraciones territoriales implicadas, se desarrollarán programas piloto para la movilidad urbana sostenible donde se contemplen medidas innovadoras, tanto de medios motorizados como no motorizados, intermodalidad, mejora en los sistemas de gestión del transporte y actuaciones urbanísticas integradas.

7.4. INSTRUMENTOS DE CONCERTACIÓN

7.4.1. Documento marco de concertación del sistema de transporte con cada Comunidad Autónoma

En función de la distribución competencial existente en materia de infraestructuras y transporte, para la consecución de los objetivos del PEIT se considera necesaria la firma

de un acuerdo marco entre el Ministerio de Fomento y cada una de las Comunidades Autónomas al objeto de concertar actuaciones y programas, bajo los principios de corresponsabilidad y colaboración entre las Administraciones. Dicho acuerdo marco puede derivar a la firma de convenios sectoriales específicos entre ambas Administraciones o, en su caso, con las Administraciones Locales afectadas.

Entre los asuntos que deben ser considerados en los contenidos de cada acuerdo marco deben ser destacadas las actuaciones en medio urbano y metropolitano, de acuerdo con las consideraciones establecidas anteriormente, el análisis de la funcionalidad de las redes viarias y su adscripción competencial, los nodos logísticos e integración modal, el funcionamiento general del sistema de transporte y, en su caso, la integración urbana y conexiones de los puertos de interés general del Estado. Otras cuestiones de interés para la concertación serían la participación de Comunidades Autónomas y Administraciones Locales en la gestión aeroportuaria y la coordinación del marco de prestación de los servicios de transporte público de viajeros por carretera.

Por la especificidad y singularidad de sus respectivos territorios, se establecerán convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas de Baleares y Canarias, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla para, a partir de los Convenios en materia de infraestructuras viarias actualmente en desarrollo con algunas de ellas, se avance en el desarrollo intermodal de las infraestructuras y servicios de transporte.

7.4.2. Bases para acuerdos con los operadores (viajeros y mercancías)

Estas bases, concretadas dentro de los Planes Intermodales para viajeros y mercancías, deben permitir desarrollar acuerdos voluntarios con los operadores de transporte de viajeros y mercancías que estimulen la intermodalidad: coordinación de horarios, integración tarifaria, calidad del servicio, simplificación de trámites, entre otros.

7.4.3. Foro de la Movilidad

El Ministerio de Fomento cuenta con instrumentos para canalizar el diálogo con los agentes de diversos sectores, pero estos instrumentos no son adecuados para una reflexión sobre el conjunto del sistema de transporte. Por otra parte, los instrumentos existentes se dirigen a los sectores profesionales directamente implicados. La importancia que el PEIT otorga a cuestiones como la calidad en el transporte o el comportamiento de los usuarios aconsejan la creación de este órgano asesor y consultivo, con un carácter más horizontal e integrador.

7.5. INTEGRACIÓN DE CRITERIOS AMBIENTALES EN LOS PLANES, PROGRAMAS Y ACTUACIONES DE DESARROLLO DEL PEIT

7.5.1. Gestión ambiental de las infraestructuras y el transporte

Un ámbito de particular urgencia es probablemente el sistema de gestión ambiental, o conjunto de procedimientos que incorporan en la práctica los objetivos ambientales dentro del ciclo de planificación, proyecto, construcción y explotación de las infraestructuras y de desarrollo del marco regulador de la actividad del transporte.

La necesidad de responder a las exigencias de la Directiva 2001/42/CE, de Evaluación Ambiental Estratégica y al cumplimiento de los objetivos ambientales del Plan aconseja la elaboración de unas directrices específicas para el conjunto de organismos y centros directivos del Ministerio de Fomento. El seguimiento para ello de mecanismos formalizados, como por ejemplo la norma ISO 14001 de Sistema de Gestión Ambiental, puede resultar especialmente útil para facilitar la efectiva puesta en marcha del sistema, la cooperación entre Centros Directivos y la revisión de resultados. La revisión y mejora del sistema de gestión ambiental afecta al menos a las cuestiones siguientes:

- Con qué amplitud se entiende el concepto de “medio ambiente”: el papel que desempeña el medio ambiente en la gestión y dirección del Centro Directivo, los recursos que se asignan a la consideración de las cuestiones ambientales y cómo se incorporan estas cuestiones en la organización.
- Cómo se tienen en cuenta las cuestiones ambientales en los documentos sobre política o estrategia de transporte en el ámbito de competencia de cada centro directivo.
- Cuáles son los impactos ambientales a los que se enfrenta la actividad de cada centro directivo y cómo se actúa para identificarlos.
- Cómo se identifican y se tienen en cuenta las obligaciones legales en el ámbito del medio ambiente.
- Qué seguimiento se hace de las actuaciones, incluyendo los mecanismos de corrección y de mejora a poner en marcha.
- Cómo se informa sobre las cuestiones ambientales al resto del Ministerio de Fomento, a las Administraciones y al público en general.

7.5.2. Evaluación “en cascada” de las actuaciones

El eje central de la integración de los aspectos ambientales, se encuentra en un planteamiento que establezca una vinculación directa entre Plan-Programas-Proyectos, basado en una valoración en cascada.

Las etapas en las que se han tomado decisiones desde los Programas Sectoriales de transporte generan una “lista de proyectos” que es necesario valorar ambientalmente para poder determinar su prioridad y viabilidad desde el punto de vista de la sostenibilidad. Por otra parte, las prioridades establecidas en la ejecución de las actuaciones pueden modificar los Planes y Programas, afectando a su nivel de sostenibilidad. Este procedimiento de contraste de programas y actuaciones continuo es conocido como valoración en cascada.

Un requisito fundamental para poder llevar a cabo esta valoración en cascada, es que se produzca una fluida y efectiva coordinación entre todos los responsables de los proyectos, del Plan y Programas Sectoriales, así como en el momento posterior en que se efectúe el análisis proyecto a proyecto.

7.5.3. Instrumentos de coordinación

Para avanzar en los objetivos propuestos de integración de los criterios ambientales en las actuaciones del Ministerio de Fomento derivadas del PEIT se establece:

- a) La creación de una Comisión de Seguimiento Ambiental que incorpore expertos externos al Ministerio de Fomento y que pueda emitir opinión sobre las actuaciones mientras éstas se encuentran en el ámbito de la planificación.

- b) La creación, en cooperación con el Ministerio de Medio Ambiente, de un mecanismo adecuado de seguimiento, similar al puesto en marcha por la Unión Europea a partir de la aprobación en 1999 de su Estrategia de Integración, de un Observatorio de la Movilidad, para el seguimiento de los objetivos de sostenibilidad del sector del transporte.

7.6. SEGUIMIENTO INTERNO DEL PEIT

El desarrollo de las directrices del PEIT por parte de los Centros Directivos del Ministerio de Fomento exige una adecuación de las estructuras y procedimientos existentes, con la finalidad de facilitar la integración efectiva de estas directrices en la práctica cotidiana de dichos Centros.

Con esta finalidad debe realizarse en 2005 una evaluación de los sistemas de gestión en cada Centro Directivo, valorando en qué medida la estructura existente está en línea con la estrategia que quiere desarrollar el PEIT y proponiendo recomendaciones para mejorarla. En cualquier caso, será importante mejorar la cooperación más o menos formalizada entre Centros Directivos así como el intercambio de información en cuanto a experiencias de gestión, establecer sistemas periódicos de revisión, la introducción de experiencias piloto como cauce para la innovación en la gestión y la puesta en marcha de procedimientos de seguimiento y evaluación de dichas experiencias.

7.6.1. Comisión de seguimiento

Como primera medida, se crea una Comisión de Seguimiento del PEIT, en el ámbito interno del Ministerio de Fomento. Esta Comisión será coordinada por la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial y estará constituida por representantes de todos los Centros Directivos y Empresas Públicas del Ministerio de Fomento. Su finalidad será:

- a) Actuar como órgano de coordinación en el desarrollo y seguimiento del PEIT.
- b) Fortalecer la identificación con los objetivos del PEIT por parte del personal directivo.
- c) Adecuar la documentación y recomendaciones técnicas a los objetivos del PEIT.
- d) Consolidar un equipo técnico especializado en las implicaciones del desarrollo sostenible sobre la política de transporte y criterios de intermodalidad.

Asimismo, se establece la figura interna del "coordinador de proyecto" para aquellas actuaciones singulares o concurrentes que precisan de una particular coordinación dentro del Ministerio de Fomento, por su incidencia en el territorio (actuaciones en un área o corredor ambiental frágil), afectar a diferentes Centros Directivos (actuaciones multimodales) o por referirse a ámbitos urbanos complejos.

Con carácter bienal se elaborará, por parte de la Dirección de Planificación y Coordinación Territorial y apoyada por la Comisión de Seguimiento del PEIT, un informe de seguimiento del Plan.

7.6.2 Evaluación sistematizada de propuestas

La identificación de las actuaciones dentro de la elaboración del PEIT se ha realizado a través de un proceso de cooperación entre los Centros Directivos competentes y la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial. Este ejercicio debe continuarse y mejorarse en el futuro, perfeccionando las herramientas de análisis de actuaciones existentes.

Como punto de partida, es necesario contar con un marco homogéneo de evaluación previa para los distintos modos de transporte, tanto en lo referente a infraestructuras como a otro tipo de actuaciones. Esta metodología debe incluir directrices para la valoración de externalidades y de los efectos de cada actuación sobre el medio ambiente y sobre el desarrollo territorial.

Esta evaluación previa no reemplaza los análisis coste-beneficio que cada Centro Directivo realiza habitualmente para sus proyectos. Simplemente, añade una evaluación preliminar, de carácter estratégico, sobre la compatibilidad de la actuación con los objetivos del PEIT, sus beneficios esperados y la eventual existencia de conflictos en caso de ejecución.

Es inevitable que en el futuro surjan propuestas desde agentes diversos para desarrollar nuevas actuaciones. No deberían descartarse éstas sin más por no encontrarse incluidas en el PEIT. Pero tampoco debería realizarse un estudio de estas propuestas sin establecer algún tipo de análisis previo que permita a sus promotores mostrar la bondad del proyecto y su contribución a la consecución de los objetivos establecidos para el PEIT, y al Ministerio de Fomento, poder tomar una decisión al respecto bien informado. La decisión puede incluir no solo actuaciones, sino otras soluciones como transferencias de titularidad, cambios en la explotación, etc.

Tres son los elementos necesarios para este procedimiento: por una parte, la información mínima a requerir a los promotores sobre su propuesta, con objeto de que pueda ser evaluable, la realización de un Estudio Previo de Compatibilidad ya mencionado por parte de los promotores, de la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial o del Centro Directivo según sea el contenido de la misma, y finalmente la realización de un Informe de Compatibilidad por parte de la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial que, siguiendo el modelo del análisis realizado para las actuaciones del PEIT, analizara su compatibilidad con éste a través de tres elementos fundamentales:

- Los beneficios y costes socioeconómicos.
- La compatibilidad ambiental.
- Los efectos territoriales esperados.

La información así elaborada servirá de apoyo al responsable de la toma de decisiones acerca de proseguir con los estudios, a través del Centro Directivo correspondiente y con el grado de prioridad adecuado, o bien desestimar la propuesta.

7.7. SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL APOYO A LA TOMA DE DECISIONES

La Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial se irá dotando progresivamente de un Sistema de Información Geográfica (SIG o GIS), en el que se vaya incorporando la información estadística básica georreferenciada para el seguimiento del PEIT, así como la información pertinente para el apoyo a la toma de decisiones para nuevas actuaciones.

A corto plazo se procederá a:

- a) Elaboración de una encuesta nacional de movilidad de personas, en línea con los criterios de Eurostat en esta materia, y con periodicidad quinquenal, iniciándose, pues, con la encuesta Movilia 2005.
- b) Revisión de la información disponible sobre el transporte de mercancías.
- c) Desarrollo, en colaboración con el CEDEX, de un modelo de demanda de transporte de viajeros y de mercancías, elaborado con las pautas que manejan muchos países de

nuestro entorno europeo. El modelo nacional de demanda de transporte tendrá carácter público y estará abierto a los agentes interesados.

7.8. REVISIÓN Y ADAPTACIÓN DEL PEIT

La concepción del PEIT como un instrumento de planificación estratégico y a medio-largo plazo no significa que se trate de un instrumento cerrado y rígido, sino una propuesta marco, sometida por una parte a la precisión que necesariamente ha de derivarse de la planificación que la desarrolle y, por otra, a la dinámica que territorio, sociedad, economía, movilidad, intermodalidad o los criterios de sostenibilidad vayan experimentando.

En ese sentido, puede detectarse tanto que sea necesario abordar nuevas actuaciones no contempladas en el PEIT, como adelantar o retrasar las ya previstas, o incluso desprogramarlas en caso de que así lo aconsejara la evolución experimentada en el tiempo por unos y otros condicionantes del transporte y sus infraestructuras.

Por ello, si bien el PEIT se plantea en el horizonte temporal del 2020, se considera conveniente someterlo a una primera revisión al finalizar el primer cuatrienio de su aprobación, es decir en el horizonte del 2008-09, tras el seguimiento y valoración de las actuaciones emprendidas en esa primera fase y ha de tener como finalidad adecuar sus objetivos, directrices y actuaciones en función de los objetivos marcados, la evolución de la economía y marco de financiación, así como nuevas directivas europeas y normativa española.

