

14 La evaluación de la compatibilidad ambiental estratégica de las actuaciones del PEIT

14.1 La evaluación de actuaciones o ámbitos de actuación incorporados al PEIT

Dado que el PEIT incorpora a su esqueleto, en particular en su capítulo de Prioridades y Ámbitos de Actuación Sectorial, no sólo lineamientos estratégicos sino también actuaciones específicas o ámbitos muy singularizados de actuación que dan cuerpo a ese esqueleto, pero que necesariamente son sujetos de un proceso de planificación posterior de mayor detalle y especificación, es preciso evaluar de forma particularizada esta faceta del PEIT.

El PEIT, al incluir propuestas o ámbitos de actuaciones que en general tienen un bajo nivel de detalle, lo que está decidiendo es que la actuación en cuestión es consistente con los lineamientos estratégicos definidos por el PEIT y que, por tanto, puede ser la vía para materializarlos en la práctica.

La aproximación adoptada para evaluar ambientalmente tales actuaciones consiste en realizar un análisis de la compatibilidad de cada una de las actuaciones con los aspectos ambientales estratégicos del PEIT. No se trata de una evaluación del perfil ambiental de las actuaciones, o de su posible efecto sobre el medio ambiente a la escala que sea, sino de su coherencia con la política ambiental del PEIT.

Para esto se ha elaborado un cuestionario que en un formato cualitativo permite evaluar esas actuaciones o ámbitos de actuación incorporados en el capítulo Prioridades y Ámbitos de Actuación Sectorial. Este cuestionario podrá ser aplicado a cualquiera de las actuaciones actualmente incluidas en el PEIT o a las que se puedan diseñar en el futuro.

Al final de cada evaluación se procesa un índice que refleja el grado de compatibilidad ambiental estratégica de las actuaciones con los objetivos y filosofía del PEIT.

El análisis de la coherencia de las actuaciones con los aspectos ambientales estratégicos del PEIT supone básicamente correlacionar un conjunto de criterios ambientales estratégicos del PEIT con los aspectos de diseño estratégico de tales actuaciones. Se trata de analizar aspectos estratégicos de cada actuación y no de una evaluación ambiental, de la naturaleza que fuese, de la actuación como una totalidad, sino que de esos aspectos estratégicos que deben ser ambientalmente coherentes con los aspectos ambientales estratégicos del PEIT y que por tanto se convierten en aspectos ambientales estratégicos de la propia actuación.

Aspectos ambientales estratégicos de las actuaciones son, por ejemplo:

- todos los aspectos técnicos de diseño estratégico de la actuación
- las afecciones ambientales o espacio-territoriales perceptibles a la escala de diseño actual de la misma
- su oportunidad como opción alternativa

- sus objetivos y metas

Son justamente estos aspectos los que deben estar en coherencia con los criterios ambientales estratégicos del PEIT.

El Análisis de Compatibilidad Ambiental Estratégica (ACAEE) tiene por objeto que las actuaciones no presenten a escala de definición estratégica conflictos con sus criterios estratégicos, ambientales y de sostenibilidad, minimizando el riesgo de la incorporación de actuaciones con criterios ajenos o inconsistentes con los tales criterios.

El análisis ambiental de la propia actuación debe formar parte de la evaluación ambiental de los planes, o bien proyectos, de la cual forman parte de forma definitiva y sustantiva.

14.2 Metodología del cuestionario

El conjunto de criterios recogidos a continuación constituye el eje del cuestionario para el Análisis de Compatibilidad Ambiental Estratégica (ACAEE). Si el ACAEE de las actuaciones a incluir en el PEIT es fundamentalmente un análisis de la coherencia de las actuaciones con el perfil ambiental estratégico del PEIT, entonces, estos criterios lo que proveen son las referencias para la evaluación de tal coherencia.

El conjunto de criterios de evaluación de la coherencia de las actuaciones con el PEIT se ha estructurado en tres áreas que responden cada una a tres grandes ámbitos de evaluación de la coherencia ambiental de las actuaciones. Ellas son:

1. Consideración de la dimensión estrictamente ambiental de la actuación.
2. Bondad del proceso de decisión que ha dado lugar a la propuesta de actuación.
3. Coherencia con las opciones ambientales estratégicos del PEIT.

La primera de ellas pretende evaluar en qué medida el potencial de riesgo de la actuación desde la perspectiva de la escala de diseño actual ha sido considerado en el diseño actual de la actuación. Y en el caso de su no consideración actual evaluar si resulta factible hacerlo en el futuro. Vale la pena insistir en que no se trata de evaluar ni los hipotéticos efectos ambientales futuros, ni el riesgo ambiental de la actuación para desde allí valorar la bondad ambiental o no de la actuación, sino que de evaluar si, dado un potencial de riesgo de una actuación, valorado de forma muy agregada, el decisor lo ha tenido en cuenta en el estado actual de diseño de la misma. El criterio de discriminador no es el alto o bajo potencial de riesgo de una actuación, sino el cruce entre este y el grado de su consideración.

La segunda área de criterios de evaluación pretende evaluar la bondad que tiene la actuación como opción alternativa para dar cuenta de un tema de transporte dado. Se trata de valorar en qué medida la actuación se ha decidido por un procedimiento dotado de los criterios de decisión que aseguran que se ha realizado una buena elección. Esto es ambientalmente relevante, porque está suficientemente contrastado que una elección guiada por criterios de decisión apropiados genera soluciones que tienen menores o más

sanos efectos ambientalmente que aquellas que resultan de procesos de decisión más arbitrarios.

Finalmente la tercera área de valoración pretende evaluar la coherencia de la actuación propuesta con la opción ambiental estratégica del PEIT. La propuesta ambiental estratégica del PEIT radica en proponer unos criterios de política de transporte que de forma combinada mejoran el estado actual de las relaciones entre el sistema de transportes el sistema natural, y el sistema territorial a escala nacional. Ellos se basan en la aplicación combinada de unos objetivos de política de transporte, como son la intermodalidad, la interoperatividad, la conectividad y la apuesta por un modelo territorial del sistema de transporte, que en su conjunto se espera que mejoren sustantivamente el estado de ese macrosistema que es el transporte-medio natural-territorio. Se trata entonces, de evaluar la medida en la cual las actuaciones son coherentes con esos criterios de política, porque en la medida que lo sean tendrán un perfil ambiental más sano.

14.3 Criterios por áreas del cuestionario para el ACAE

La Tabla 14-1 Áreas y criterios del ACAE recoge el listado de criterios por áreas; seguidamente se explica con mayor detalle el sentido y contenido de cada uno de ellos.

Tabla 14-1 Áreas y criterios del ACAE

<p>1.- Ambientales</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Objetivos ambientales incorporados ○ Consideración de factores ambientales <ul style="list-style-type: none"> ▪ Atmósfera ▪ Suelo ▪ Consumo de energía y recursos ▪ Medio marítimo ○ Consecuencias sobre áreas protegidas: consideración de directivas europeas Hábitat y Red Natura 2000 ○ Consecuencias sobre áreas pobladas
<p>2.- Planificación y proceso de decisión</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Objetivos estratégicos de la actuación. Procedencia ○ Justificación de la demanda social que genera la actuación ○ Consideración de opciones alternativas. Justificación de la elección

- Proceso de evaluación. Documentación
- Consultas y coordinación
 - Consultas a otras administraciones. Instrumentos
 - Participación ciudadana. Instrumentos
 - Coordinación con políticas, planes y normas europeas y regionales

3.- Coherencia con opción ambiental estratégica del PEIT

- Intermodalidad
- Interoperatividad
- Conectividad
- Modelo territorial: localización y tipología de la actuación

- **1.- Criterios ambientales**

Este primer bloque de la evaluación quiere valorar el grado de consideración del riesgo ambiental potencial de la actuación en su estado actual de diseño. Para ello se pregunta si se han tenido en cuenta las hipotéticas afecciones que la actuación podría provocar, con qué gravedad podrían producirse, qué se ha hecho para considerarlas en el diseño y cual sería su tratamiento, de cara a las siguientes fases del proceso de trabajo, para minimizar sus consecuencias ambientales y garantizar el cumplimiento de la normativa vigente al respecto. De modo inicial, además, se valora si la actuación se ha planteado objetivos ambientales propios, y cómo se han considerado en la actual fase de diseño.

- Objetivos ambientales incorporados

Se quiere determinar la predisposición de la actuación a considerar aspectos ambientales.

- Consideración de factores ambientales

Se busca evaluar cómo la actuación tiene en cuenta o incorpora estos aspectos ambientales buscando minimizar sus efectos sobre el medio.

- **Atmósfera**

La posible incidencia de las actuaciones a evaluar, a nivel estratégico, está relacionada con la contaminación atmosférica

urbana y el cambio climático, consecuencias de las emisiones de gases originadas por la actividad del sector transporte.

- **Suelo**

La posible afección en cuanto a uso del suelo por parte de las actuaciones viene dada por el principio de consideración del suelo como bien escaso y la consecuente necesidad de hacer un uso eficiente de él. Además, la localización concreta del suelo afectado puede atribuirle un valor añadido por pertenecer a una unidad ambiental que debe mantenerse evitando su fragmentación en la medida de lo posible.

- **Consumo de energía y recursos**

Se pretende conocer y evaluar el consumo de energía y el uso de recursos naturales por parte de la actuación, así como la incorporación, en todas sus fases (diseño, puesta en funcionamiento y utilización), de medidas para un aprovechamiento más eficiente de la energía empleada y un menor consumo de recursos naturales.

- **Medio marítimo**

Partiendo del hecho de que España es un país de marcado carácter marítimo y que este medio necesita una especial atención por sus peculiaridades, esta evaluación quiere determinar si se han considerado las consecuencias de las actuaciones sobre este medio en cuanto a contaminación marina y modificación de ecosistemas, tanto del litoral costero como de alta mar. En este sentido se valorarán las medidas adoptadas para reducir estas consecuencias y las posibles situaciones de riesgo para el medio marítimo.

- Consecuencias sobre áreas protegidas: consideración de directivas europeas Hábitat y Red Natura 2000

En este apartado se quiere evaluar en qué grado la actuación puede afectar a áreas naturales con valor ecológico reconocido, por la normativa europea y nacional vigente, y la forma en que estas posibles afecciones son tratadas.

- Consecuencias sobre áreas pobladas

De forma similar al apartado anterior, se quiere conocer cómo y con qué gravedad influye la actuación en la calidad de vida de la población que vive en su radio de influencia (ruido, desplazamiento de población, efecto barrera, etc.). También se valorará la forma en que estas afecciones se han tratado.

- **2.- Planificación y proceso de decisión**

El segundo bloque de la evaluación se ocupa de analizar la bondad del proceso de decisión a través del cual se ha determinado la actuación y su idoneidad frente a otras opciones alternativas.

- **Objetivos estratégicos de la actuación. Procedencia**

Se pretende conocer el proceso de planificación de rango superior y los objetivos estratégicos (de la planificación) que motivan esta actuación.

- **Justificación de la demanda social que genera la actuación**

Evaluación de los métodos utilizados para estimar la demanda que genera la actuación y cuantificación de la misma.

- **Consideración de opciones alternativas. Justificación de la elección**

Se quiere evaluar si la actuación es el resultado de una selección entre varias alternativas, lo cual optimiza de por sí la elección, y si entre esas alternativas se ha considerado alguna que recoja estos aspectos:

- Transporte colectivo
- Gestión de demanda
- Mejora de infraestructura existente
- Desarrollo de servicios
- I+D+i

Se solicitará una explicación justificada del resultado de la elección.

- **Proceso de evaluación. Documentación**

Se pretende conocer la metodología y los criterios utilizados para evaluar la decisión, así como saber si el proceso está documentado.

- **Consultas y coordinación**

Se quiere determinar el grado de consenso que se ha buscado durante toda la fase de planificación con el resto de administraciones implicadas, con la sociedad y con las políticas relacionadas con la actuación:

- Consultas a otras administraciones. Instrumentos
- Participación ciudadana. Instrumentos
- Coordinación con políticas, planes y normas europeas y regionales

- **3.- Coherencia con apuesta ambiental estratégica del PEIT**

En este tercer bloque se trata de determinar en qué medida la actuación es consistente con los aspectos ambientales estratégicos del PEIT y conocer hasta qué punto los integra desde el inicio de su elaboración.

La idea fundamental del PEIT como instrumento regulador de la política de transportes es promover la movilidad sostenible, entendida ésta como una relación equilibrada entre el sistema natural, el sistema territorial y el sistema de transporte. Para conseguirla el PEIT plantea cuatro líneas de actuación básicas: desarrollar un sistema integrado de transporte, mejorar la accesibilidad, reorganizar el sistema de transporte sobre el territorio y desarrollar los servicios de transporte. Con el fin de cumplir estos objetivos estratégicos la actuación debería orientarse según los siguientes principios:

- Intermodalidad

El fomento de servicios y ejes de infraestructura intermodales, aspectos básicos para conseguir un sistema integrado de transporte, hacen que el sistema sea más eficiente económica y ambientalmente ya que se reduce el gasto energético, la ocupación de suelo, las congestiones en determinados modos (reequilibrio modal de tráfico) y se posibilita una gestión más eficaz.

- Interoperatividad

En el contexto del PEIT la interoperatividad se sustenta sobre tres grandes ideas: la posibilidad de que las redes permitan tráfico mixto (de viajeros y mercancías), la coordinación entre redes convencionales y redes de alta capacidad y la homogeneización (técnica, de mantenimiento, en la formación de los trabajadores, etc.) con las redes europeas. Todo esto optimiza la explotación de las redes de transporte en cuanto a gasto energético, consumo de suelo y utilización de otros recursos naturales.

- Desarrollo de servicios de transporte

El desarrollo de los servicios en coordinación con el de las infraestructuras es uno de los aspectos principales para la integración del sistema de transporte que recoge el PEIT. La consecución de este objetivo pasa por el apoyo a los operadores de transporte, en especial aquellos de carácter intermodal y logístico; incentivando la reforma y modernización de empresas, la comercialización de servicios, etc. Este desarrollo de servicios aumenta la funcionalidad de la infraestructura y la eficiencia del sistema de transporte, ya que se mejora la accesibilidad y se optimiza el uso de recursos, además de apoyar la cohesión territorial.

- Conectividad

La actuación sobre los nodos del sistema, tanto en lo referido a aumentar su densidad como a optimizar su potencial de conexión, apoya a las líneas estratégicas de actuación del PEIT: hace que el sistema sea más integrado, mejora la accesibilidad, es una idea fundamental del nuevo modelo territorial y ayuda al desarrollo de servicios de transporte. De lo que se deriva que un sistema dotado de mayor conectividad contribuye al principio de movilidad sostenible.

- Modelo territorial: localización y tipología de la actuación

La estrategia territorial del sistema de transporte propuesto por el PEIT consiste en un modelo en malla a dos niveles (alta capacidad y convencional) que procura equilibrar la accesibilidad de todos los puntos del territorio. Se basa en:

- corredores básicos de alta capacidad (radiales + transversales)
- red secundaria de carácter estructurante, que conecta con los corredores básicos
- nodos de conexión
- áreas metropolitanas como unidades autónomas del sistema
- permeabilización de fronteras
- especial atención al territorio no peninsular

Se considera que este modelo es más eficiente (menor gasto energético, menor ocupación de suelo, reequilibrio territorial de oportunidades, etc.) y que fomenta la integración territorial (a nivel regional, nacional y europeo).

Se valorará la coherencia de las actuaciones con este modelo atendiendo a su localización geográfica y tipología.

14.4 Criterios de diseño del cuestionario para el ACAE

Para el desarrollo del cuestionario se han aplicado los siguientes criterios:

- El cuestionario está diseñado para que, sobre la base de las opiniones del técnico que lo rellena, se pueda obtener una valoración ‘objetiva’ de la actuación en cuestión y, por lo tanto, un ordenamiento del conjunto de actuaciones en función de los criterios identificados previamente.
- El cuestionario está concebido para que quien lo rellene responda preponderantemente de forma afirmativa o negativa a la pregunta formulada, habiéndose cuidado de que un sí o un no tengan un sentido ambientalmente unívoco, solicitándose a continuación, y cuando tenga sentido, una explicación escrita que pueda servir de corroboración de la respuesta dada.

- El cuestionario está diseñado, por tanto, para que sus respuestas provean criterios de evaluación inmediatos, evitando el sesgo que podrían generar evaluaciones posteriores, al tratarse de valoraciones en su mayoría cualitativas.
- El cuestionario está concebido para que, a partir de las respuestas y de un algoritmo que asigna pesos, se obtenga un indicador agregado de valoración para la actuación.
- El cuestionario está diseñado para que sus respuestas se puedan elaborar sobre la base de la documentación actualmente disponible de cada actuación, y sin la necesidad de realizar nuevos estudios, salvo en el caso de alguna pregunta puntual.
- El cuestionario está diseñado para que indistintamente pueda ser respondido para cualquier actuación, sea infraestructural o no. Aunque el cuestionario tiene variaciones en algunos aspectos para adaptarse a esa cualidad de la actuación. En la actualidad ha sido contrastada la aplicación del cuestionario solamente a actuaciones infraestructurales.
- El cuestionario está diseñado para que las respuestas permitan discriminar entre actuaciones que son más o menos consistentes con la aproximación ambiental estratégica del PEIT; por tanto, las preguntas que no aportaban a esa valoración no se han considerado relevantes.
- El cuestionario está diseñado para conocer el grado de incorporación de los criterios de evaluación en el estado actual de diseño de la actuación, entendiendo que esa es la perspectiva de evaluación que importa en este momento del proceso de planificación.

14.5 Aproximación en cada módulo

El cuestionario materializa el conjunto de criterios mencionados en el capítulo anterior.

A continuación se explica la lógica que se ha adoptado en el cuestionario para considerar estos bloques de criterios.

1. Ambientales

Este grupo de criterios consta de dos grandes partes: uno, la incorporación de objetivos ambientales y, dos, las posibles afecciones.

La primera es relativa a los objetivos ambientales incorporados, y se solventa consultando directamente por su existencia.

En lo que respecta a la segunda, se optó por consultar, en primer lugar, por una serie de datos de diseño de la actuación y, en segundo, por el área afectada, lo que permite estimar el nivel de potencial de riesgo de la misma, sobre factores ambientales, sobre áreas protegidas y sobre áreas pobladas. A partir de esta estimación del potencial de riesgo, cada actuación debe responder si el diseño de

la actuación lo ha tenido en consideración, en el momento en que se encuentre cuando se realice la valoración.

Indicar que expresamente no se incluyó el potencial de riesgo de la afección al suelo, como recurso, porque no parecía tan relevante en la escala de trabajo que corresponde al PEIT.

Para calcular el potencial de riesgo se han utilizado factores correctores que permiten diferenciar el potencial de riesgo de actuaciones de distinto tipo, como carreteras y ferrocarriles. Tales coeficientes son obviamente discutibles, a la luz de los contenidos del PEIT.

2. Planificación y proceso de decisión

Este segundo grupo de criterios contempla una serie de preguntas destinadas a valorar la calidad del proceso de decisión que se ha generado en cada actuación. En principio, las preguntas se reducen a consultar si han tenido lugar, o no, determinados procedimientos durante el proceso de decisión, solicitándose después, una justificación abierta para su posterior verificación.

3. Coherencia con opción ambiental estratégica del PEIT

Las preguntas relativas a los criterios de coherencia con lo que se ha considerado la apuesta ambiental estratégica del PEIT, se han orientado básicamente a consultas sobre aspectos del diseño actual de las actuaciones, que permitan inferir de una forma unívoca el ajuste o no con tales criterios.

Para abordar el análisis de la coherencia con el modelo territorial, se ha optado por preguntar por determinados referentes espaciales de las actuaciones.

Indicar que los aspectos transfronterizos e insulares de la apuesta territorial del PEIT no se han considerado, ya que no tienen una dimensión ambiental unívoca.

La guía no sigue explícitamente la lógica de los grupos de criterios por razones funcionales. No obstante, su utilidad viene marcada por lo señalado en los párrafos anteriores. Así se han formulado los siguientes bloques de preguntas:

1. de identificación de la actuación,
2. de caracterización de la actuación,
3. de caracterización del área afectada,
4. de objetivos ambientales,
5. de criterios ambientales,
6. de planificación y proceso de decisión,
7. de coherencia con los objetivos ambientales estratégicos del PEIT.

14.6 Cuestionario y resultados

El cuestionario propiamente, del que existe una versión totalmente informatizada y que produce automáticamente el índice de compatibilidad ambiental estratégica de la actuación analizada, se acompaña en el anexo cuatro.

14.7 Conclusiones sobre la evaluación de las Prioridades y Ámbitos de Actuación Sectorial del PEIT

La aproximación a la evaluación ambiental de las actuaciones o ámbitos de actuación incorporados al PEIT resulta consistente con la aproximación estratégica adoptada por el PEIT.

Su funcionalidad en el marco del proceso de planificación en cuestión y en el de la evaluación ambiental estratégica del PEIT depende de la gestión que se haga del proceso de evaluación una a una de tales actuaciones y del proceso subsiguiente de planificación a escala sectorial.

Esto introduce un riesgo significativo a toda la aproximación del PEIT. Como se señaló una brecha importante en la lógica del PEIT radica en la dificultad para encontrar en las Directrices, por razones justificadas, criterios muy precisos que permitieran discriminar que grado concreto de aplicación de esas directrices permite alcanzar los ambiciosos objetivos planteados. Ese riesgo sólo puede ser salvado de forma coherente en un proceso de planificación sectorial muy consistentemente estructurado con los lineamientos del PEIT, que elabore criterios de mayor detalle que permitan discriminar con mucha mayor precisión la adecuación de una u otra actuación. El riesgo radica en que la incorporación de la actuación o ámbito de actuación al PEIT se considere de facto una aprobación de la misma, sin que medie la realización de su análisis de compatibilidad ambiental estratégica desarrollada en el cuestionario ACAE. Y que luego dada su inclusión en el PEIT no se considere necesario su evaluación ambiental a nivel del plan sectorial correspondiente. Ello impediría de facto la realización en cascada de los criterios estratégicos del PEIT poniendo en duda las consideraciones aquí realizadas sobre sus bondades de cara al sistema TAT y los efectos ambientales del sistema.