

15 Sumario de conclusiones del ISA del PEIT

A continuación se recoge una síntesis de las conclusiones de cada uno de los capítulos del ISA. Con objeto de contextualizar apropiadamente las mismas se incluye una breve síntesis del alcance y metodología de la evaluación, detallados en los capítulos introductorios del documento.

15.1 La Evaluación Ambiental del PEIT

El planteamiento de planificación estratégica adoptado para el PEIT viene a establecer un modelo de toma de decisión en cascada que no es estrictamente lineal. El PEIT se sitúa en el nivel jerárquico más alto del modelo de planificación, y desarrolla la toma de decisiones más estratégicas. El propio Plan define un mandato de desarrollo de una serie de instrumentos de planificación de mayor detalle, los planes sectoriales y planes de transporte intermodal especialmente, que concretan los objetivos, criterios, directrices y ámbitos de actuación del PEIT. Finalmente, las actuaciones definidas en esos instrumentos de planificación de desarrollo se materializan después de un proceso de definición técnica detallada, que incluye una serie de evaluaciones, como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en la fase de proyecto.

De acuerdo a la normativa europea vigente en materia ambiental, a cada uno de los hitos básicos de esta cascada de toma de decisiones, le corresponde ser sometido a un proceso de evaluación ambiental, la tradicional Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en la fase de proyecto, y la denominada *Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)* en el caso de los Planes y Programas, tanto en el nivel estratégico como en el planificación de desarrollo.

Este Informe de Sostenibilidad Ambiental trata de aplicar los principios y la filosofía de la EAE al Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte. Su contenido, alcance, y planteamiento metodológico se establecen desde la consideración de que los respectivos procesos de evaluación ambiental, en cada fase de la toma de decisiones, deben centrarse en los aspectos más relevantes de la fase correspondiente; de forma más práctica, deben ser objeto de evaluación los aspectos y contenidos de los planes que no tengan que ser nuevamente objeto de evaluación en una fase decisión posterior, evitando por un lado redundancias y asegurando por otro que ninguna opción de decisión significativa deja de ser evaluada desde el punto de vista de sus efectos en el medio ambiente.

15.2 La metodología de evaluación aplicada

Así, la evaluación ambiental del PEIT no se centra prioritariamente en los efectos y consecuencias ambientales de las actividades de transporte, sino que trata de determinar y valorar *los efectos y consecuencias ambientales de las alternativas estratégicas propias de la naturaleza y de escala de trabajo de la planificación del transporte*.

Por ello, no se ha recurrido para el análisis al esquema metodológico planteado en algunas experiencias y propuestas de evaluación ambiental estratégica realizadas en España, que se puede definir como un procedimiento de generalización, a la escala

territorial del conjunto del país, de los métodos utilizados en los Estudios de Impacto Ambiental realizados en la fase de proyecto. No obstante, este tipo de métodos, no utilizado en el Informe de Sostenibilidad Ambiental del PEIT, debe considerarse como una alternativa de interés para los procesos de EAE de los planes sectoriales y otros instrumentos de planificación derivados del PEIT.

El esquema adoptado por el ISA responde a la metodología de *Análisis de Sistemas* (o sistémico), basado en la modelización conceptual del *sistema* que se trata de evaluar a partir de las relaciones funcionales entre tres tipos de componentes y factores: Los instrumentos políticos, los elementos del sistema, y los efectos y consecuencias ambientales del mismo. En la modelización realizada, se ha dado una especial relevancia a los elementos y factores de carácter territorial, que se consideran esenciales tanto desde el punto de vista del sistema de transporte como de sus implicaciones ambientales. Así, el sistema de análisis se ha definido como *Sistema Transporte – Medio Ambiente – Territorio (TAT)*. Dicho sistema está constituido por los instrumentos, elementos e impactos que se relacionan en la tabla Tabla 15-1 Componentes del sistema de análisis.

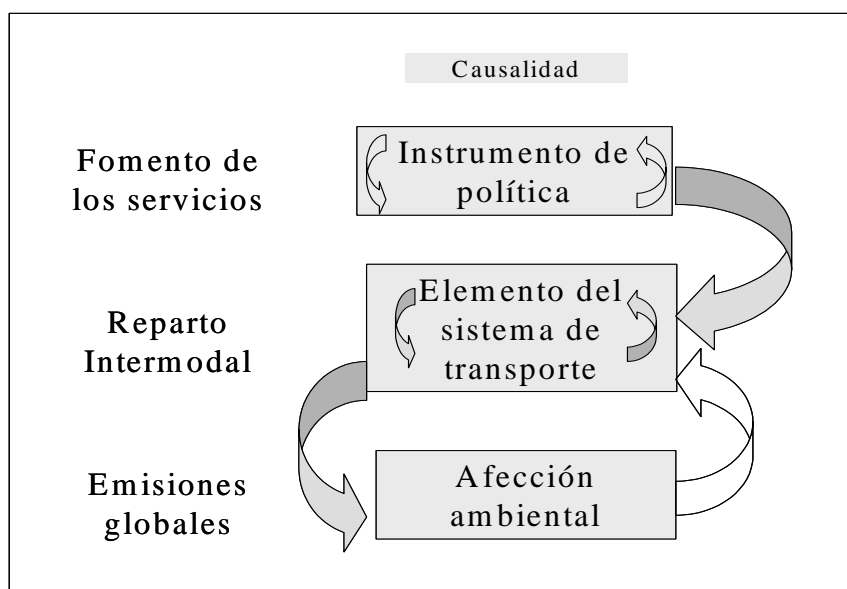
Tabla 15-1 Componentes del sistema de análisis

Instrumentos	Elementos	Implicaciones
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Inversiones en infraestructuras modales ❑ Inversiones en infraestructuras de apoyo ❑ Gasto en seguridad y conservación ❑ Fomento del transporte público ❑ Mejora de los servicios de transporte ❑ Inversión en I+D+i ❑ Gestión directa de efectos ambientales ❑ Instrumentos de mercado ❑ Planificación e integración del sistema 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Equilibrio del reparto modal en el sistema ❑ Equilibrio en la dotación de infraestructuras modales ❑ Distribución territorial de las infraestructuras ❑ Redundancia de infraestructuras ❑ Demanda social de infraestructuras ❑ Estructura jerárquica de redes y nodos ❑ Saturación del sistema ❑ Desarrollo de servicios de transporte ❑ Eficiencia en el uso de recursos ❑ Internalización de costes sociales ❑ Actualización de la rentabilidad privada por modos 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Emisiones de efecto global ❑ Emisiones de efectos regionales y locales ❑ Nivel de ruido ❑ Generación de residuos ❑ Efecto barrera de las infraestructuras ❑ Consumo de energía y de recursos naturales ❑ Afecciones a espacios naturales y a la biodiversidad ❑ Fragmentación del territorio ❑ Desarticulación territorial ❑ Accidentalidad

	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Umbral de rentabilidad social de las infraestructuras 	
--	---	--

La modelización del sistema así compuesto se completa mediante la relación y valoración de las *Relaciones Funcionales* existentes entre todos esos componentes. A este respecto, el gráfico que se acompaña más abajo ilustra a grandes rasgos las relaciones que se dan entre los diversos elementos del sistema TAT.

Ilustración 15-1 Relaciones entre los elementos del sistema TAT



Este modelo da lugar a un total de 82 pares de relaciones, cada una de las cuales se ha analizado, usando como referencia fuentes comparativas internacionales, así como los propios trabajos de preparación del diagnóstico del PEIT, y caracterizado como, en términos generales, *Reforzadora* o bien *Compensadora* de las afecciones ambientales y territoriales negativas del sistema de transporte.

Por último, en el conjunto del sistema de relaciones, cuya representación y valoración global es obviamente bastante compleja, se ha seleccionado una serie de cinco subconjuntos o *Bucles*, cuya dinámica determina el estado del sistema, cada uno de los cuales se puede asociar a un número reducido de componentes del modelo. Son:

- ❑ El bucle de la inversión en carretera y el uso del vehículo privado
- ❑ El bucle de la intermodalidad y el uso del transporte público
- ❑ El bucle de los servicios, el conocimiento y la calidad

- El bucle de los instrumentos de mercado
- El bucle de la ordenación del territorio

Cuatro de estos bucles, los últimos, se pueden caracterizar como globalmente compensadores de las afecciones ambientales y territoriales del transporte, en tanto que solo el primero se califica de forma clara como reforzador de dichas afecciones. Sin embargo, como se explica en el siguiente apartado, el estado de “rendimiento” de los mismos no es homogéneo, de modo que la evaluación de la situación actual y tendencial del sistema conduce a unos resultados muy diferentes a los que podría desprenderse de esta proporción.

El Bucle puede ser, entonces, entendido como un subsistema del sistema, que actúa en un sentido ambientalmente predeterminado, aunque en él se contengan tanto relaciones compensadoras como reforzadoras. Esto viene a significar que, por ejemplo, en un bucle compensador, las relaciones compensadoras de las externalidades ambientales y territoriales allí consideradas más que compensan las relaciones reforzadoras de las externalidades ambientales y territoriales allí consideradas. Esta aproximación permite realizar un análisis ordenado del sistema TAT, cuya complejidad y apriorística indeterminación lo hace muy difícil.

El equilibrio ambiental del sistema TAT depende así del comportamiento y del estado de sus bucles compensadores y reforzadores, de tal forma que si todos ellos presentan un estado razonable de ejecución y funcionamiento se puede decir que el sistema se encuentra en un equilibrio ambiental sostenible.

La evaluación, propiamente tal, ha consistido, entonces, en un proceso de análisis del estado actual del sistema TAT, que es la referencia para la planificación de infraestructuras y transporte, y del análisis del modo y medida en que el PEIT mejora esa situación actual siguiendo el hilo de cada uno de sus partes estructurales; objetivos, alternativas, directrices y prioridades de actuación.

15.3 Diagnóstico de la situación actual

El estado actual del sistema TAT es problemático. Toda la información e indicadores disponibles permiten aseverar que el estado actual del sistema TAT es muy preocupante: hay signos evidentes de que las relaciones y los bucles compensadores de los efectos ambientales del sistema están muy por debajo de su rendimiento potencial, y que por el contrario, los bucles reforzadores de esos efectos ambientales negativos se encuentran en niveles altos de ejecución. Es todavía más preocupante que esta situación puede agravarse considerablemente si se mantienen las tendencias actuales del sistema, sin la incorporación de cambios considerables en su organización y gestión.

Las principales dinámicas que permiten entender este resultado tan abrumadoramente negativo para los valores ambientales del sistema son:

1. Un intenso proceso inversor en infraestructuras viales que han fomentado un uso indiscriminado del vehículo privado con todas sus consecuencias ambientales negativas.

2. Un proceso de colonización del territorio por las infraestructuras que ha alentado un proceso de desestructuración territorial, y que ha acentuado la histórica descompensación territorial peninsular, incentivando al uso del vehículo privado.
3. Un proceso de pérdida creciente de competitividad del transporte público (tanto urbano como interurbano), instigado por la desestructuración territorial antes comentada y por el poco desarrollo de infraestructuras nodales que lo incentivaran, debido, entre otros, a una apuesta inversora modal no coordinada territorialmente.
4. La debilidad de la apuesta inversora intermodal, en todos sus aspectos y dimensiones, que ha debilitado el transporte público, reforzando el vehículo privado y la carretera como el modo universal de transporte.
5. Todo esto se consolida en el deterioro del reparto modal, que presenta un claro sesgo de insostenibilidad.
6. El débil uso de criterios económicos socialmente estrictos a la hora de tomar decisiones de inversión, fundamentalmente en alta velocidad.
7. El relativo esfuerzo realizado en materia de internalización de los costes ambientales del transporte.
8. El bajo nivel de desarrollo de los servicios de transporte en comparación con el alto nivel dotacional del país, lo que ha limitado enormemente el nivel de eficiencia agregada del sistema.
9. La baja intensidad del esfuerzo en la mejora del conocimiento y la calidad en la gestión del sistema, reflejada en bajos niveles de I+D+i o en la baja intensidad en las mejoras ambientales de los elementos del sistema, salvo la alcanzada por la aplicación generalizada de la EIA de proyectos, aminorada por las comprobadas ineficiencias de este instrumento.
10. El bajo perfil de los procesos de planificación sectorial intermodal y de su casi nula imbricación con procesos de planificación territorial.

El resultado agregado de este juego de dinámicas es:

1. un sistema cuya fuerza motriz es una actividad inversora carente de una lógica coherente con la escala del sistema en que está inmersa.
2. un sistema que implica un proceso de desestructuración territorial sostenido que impide la generación de un sistema de transporte eficiente y sostenible a escala nacional.
3. un sistema que promueve un proceso sostenido de universalización del vehículo privado como modo privilegiado de transporte, con afecciones ambientales perceptibles a escala nacional, y que desincentiva sistemáticamente el transporte público.

4. un sistema que genera crecientemente costes ambientales socialmente ineficientes.
5. un sistema que no cuenta con elementos endógenamente retroalimentados para la mejora de su eficiencia.
6. un sistema que tiene prácticamente inhibidos todos los posibles mecanismos compensadores de su deriva ambiental negativa.
7. un sistema que ante cualquier aminoración del ritmo inversor en infraestructuras para el vehículo privado se puede ver colapsado, incrementando los problemas ambientales o generando nuevos conflictos sociales.

De acuerdo al análisis realizado no se trata, entonces, de si las emisiones actuales originadas por el transporte están o no están en un nivel de equilibrio óptimo, es decir, si hay o no efectos ambientales y territoriales ineficientes, sino de que son el resultado de un sistema que ha activado muy por debajo de sus posibilidades los mecanismos ambientales compensadores. Es esta consideración la que puede llevar a la conclusión de que los efectos ambientales actuales del sistema de transporte sí que se encuentran en un nivel ineficiente socialmente.

Esta situación responde a varias razones. La primera a un modelo de desarrollo del sistema de transporte que ya se ha comentado. El modelo se comporta con respecto al sistema TAT de forma muy unidireccional, es decir, es un programa de transporte que es incapaz de incorporar de forma intrínseca todas las relaciones y bucles del sistema de para alcanzar un equilibrio razonable.

Una segunda razón es que ese modelo ha contado con recursos para llevarse adelante con éxito en un plazo relativamente muy corto de tiempo. De tal forma que los retrasos propios del sistema institucional para responder a esa ejecución negativa han jugado a favor de un empeoramiento sin control. Esta situación puede continuar. Es decir, no está claro si el sistema institucional está en condiciones de asumir el reto que el estado actual del sistema plantea. Puede que el retardo sistémico hasta que el sistema institucional y la sociedad se decidan a responder esté aún en su pleno apogeo.

Una tercera razón, es la ausencia de una visión integrada de todo el sistema. Esta ausencia tiene una explicación institucional. El contexto institucional, que aquí no se ha analizado, resulta importante, pues ha condicionado el resultado actual en varios sentidos. Por un lado, porque las instituciones no han estado concebidas para gestionar de forma integrada el sistema que se ha analizado. Por tanto, las respuestas han tendido a ser sectoriales y regionales. Esta reacción sectorializada y regionalizada ha reforzado el modelo, siendo la causa de su éxito. La actual estructura institucional de gestión del transporte y el modelo se complementan y retroalimentan mutuamente.

De cara al futuro el diagnóstico plantea la necesidad de encarar claros retos. El primero tiene que ver con una política de transporte que integre desde dentro todas las relaciones y bucles que contempla el sistema. Es decir, una cuyo éxito dependa intrínsecamente del desarrollo de la inteligencia del mismo. Pues es ese factor el que disparará la ejecución de las relaciones y bucles compensadores ambientales.

No se trata únicamente de sumar a objetivos de transporte, objetivos ambientales y territoriales, sino de hacer depender el éxito en materia de transporte, del desarrollo de los factores inteligentes del sistema. En tanto continúe siendo posible seguir invirtiendo en infraestructura sin que sea imprescindible, no normativamente, sino operativamente, contar con el desarrollo de sistemas inteligentes de decisión y gestión, entonces probablemente el sistema prosiga en su deriva actual. O cambia radicalmente y desde dentro el proceso de invertir en infraestructura o probablemente todo siga igual.

El segundo reto es el instaurar mecanismos de gestión del sistema como totalidad trascendiendo el actual modelo sectorial y territorial estanco. Es decir, hay un reto institucional de relevancia. No se trata evidentemente de revolucionar el marco institucional. Esa sería una solución que por su ruda obviedad revelaría un bajo desarrollo de los sistemas inteligentes del sistema. Se trata de trascender el marco actual, no de negarlo. Se trata de elevar los mecanismos, instrumentos, métodos y técnicas de planificación y decisión estratégica, de gestión de la información y del conocimiento, de diálogo y coordinación institucional, a niveles desconocidos en la actualidad. Si esto no sucede es también probable que las cosas no cambien sustancialmente.

El tercer reto es de naturaleza estratégica. Se trata de escapar, desde la perspectiva ambiental, de la estrategia de dar solución parcial a los problemas ambientales críticos del sistema, antes que abordar la estrategia de actuar sobre la totalidad. Enfatizar los puntos negros ambientales como núcleo de la cuestión ambiental del sistema de transporte no constituiría más que acentuar la gestión parcial del sistema. Sería alimentar la ilusión de que se trata de solucionar aspectos puntuales negativos del sistema, y no dar el salto estructural que señala el diagnóstico como necesidad de fondo.

Todos estos retos no pueden, ni debieran ser asumidos de forma voluntarista. Es preciso una estrategia realista. Sin embargo, un realismo sin una visión de futuro clara en los aspectos que se han señalado terminaría por retroalimentar la situación actual. Pues realismo significa necesariamente anclar las propuestas en el activo y en las dinámicas actuales, que presentan las dificultades ya comentadas.

15.4 Objetivos ambientales del PEIT

Desde la perspectiva ambiental, el PEIT incorpora una serie de objetivos ambientales y territoriales muy ambiciosos en su planteamiento general. Los objetivos ambientales y territoriales del PEIT recogen en su conjunto la gran mayoría de los problemas ambientales del sistema transporte-medio ambiente-territorio.

El PEIT incorpora acertadamente la dimensión territorial favoreciendo el camino para armonizar la planificación del sistema con la planificación territorial. Se incorporan objetivos ambientales para los grandes problemas globales en los que el transporte es responsable importante como el cambio climático o la acidificación.

Se incorporan objetivos de calidad del aire urbano, del medio natural y de reducción de consumo energético. Sin embargo, quedan sin incorporar al PEIT objetivos ambientales respecto a la generación de residuos por el transporte, o de emisiones al agua o al suelo. En estos tres temas y, especialmente, en el tema de residuos (por su importancia) el

PEIT debiera considerar la incorporación de criterios ambientales que permitan la incorporación de medidas coherentes y fundamentalmente la coordinación con los planes específicos que a nivel nacional se desarrollen sobre estos temas.

Los objetivos ambientales y territoriales del PEIT están en coherencia con las políticas europeas y nacionales de medio ambiente aunque deberán evolucionar de acuerdo a éstas en algunos temas que se han comentado como el cumplimiento del Protocolo de Kioto, la Directiva de calidad del aire y del ruido.

En la definición de los ámbitos territoriales frágiles deberá tomar en consideración los criterios de la Estrategia Española de Conservación de la Biodiversidad en la planificación de las infraestructuras.

Los objetivos de eficiencia energética deberán estar en coherencia con los objetivos y las medidas propuestas en la Estrategia Española de Eficiencia Energética; la incorporación en el PEIT de este tipo de medidas se hace necesaria para lograrlos.

En la definición de los espacios clave a nivel territorial la elaboración previa de estrategias integradas de desarrollo territorial y/o, de una estrategia de accesibilidad al territorio en coordinación con las Comunidades Autónomas se plantea coherente con la política europea y nacional. En la valoración de los costes del transporte el PEIT deberá tener en cuenta la evolución del marco tarifario europeo.

La incorporación de las líneas prioritarias de investigación es una tarea en la que deberían, también, tomarse en consideración los requerimientos de las estrategias naciones relevantes como los de la Estrategia Española de Conservación de la Biodiversidad Biológica o los de la Estrategia de Eficiencia Energética.

El análisis de coherencia entre objetivos y metas ambientales del PEIT y sus tres escenarios: 2008, 2012, 2020 da como resultado que estos no son coincidentes. Es decir, las metas propuestas como objetivos ambientales no permitirán alcanzar los objetivos formulados en los escenarios. Así, la mejora del comportamiento ambiental del sector no se podrá alcanzar en el 2008, como se señala en el escenario 2008, ya que para estas fechas únicamente se ha establecido la meta de definición de los espacios territoriales ambientalmente sensibles. Los objetivos ambientales del escenario 2008 se lograrían, de acuerdo a las metas ambientales fijadas, sólo en el escenario 2012.

Siguiendo la fijación de metas y objetivos ambientales en el 2020, se habría conseguido reducir el consumo energético y, los niveles de congestión. Todos los espacios “clave” desde el punto de vista territorial tendrían igual acceso al transporte público incluidas las zonas transfronterizas. Se estaría cumpliendo con la Directiva de calidad el aire y se estará consolidando la aplicación del modelo de valoración de costes. La consolidación de las tendencias se alcanzará en el 2020 y, a partir de esa fecha, la compatibilidad ambiental a largo plazo.

La incorporación de los objetivos ambientales para la compatibilidad ambiental del PEIT, en general, incentivará a las relaciones compensadoras del sistema TAT. Su incorporación podrá tener efectos en todos los instrumentos de política del sistema haciendo más fuertes las relaciones compensadoras y menos las reforzadoras.

Los efectos de los instrumentos de mercado influirán en mejorar las relaciones incentivadoras de los servicios del transporte y desincentivadoras del uso del vehículo privado. Ambos elementos podrán favorecer los efectos en la disminución de las emisiones.

Los objetivos ambientales y territoriales influirán en el diseño de la gestión territorial y de la planificación del sistema favoreciendo las relaciones que mejoran la distribución modal de las infraestructuras. La gestión de la demanda podrá tener efectos beneficiosos en la disminución de la generación de emisiones al aire y, además, en disminuir el efecto de aumento de nueva infraestructura.

El gasto en seguridad y mantenimiento podrá ejercer una positiva influencia en la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos del sistema. Estas relaciones de mejora podrán verse reforzadas a partir de la inversión en I+D+i.

Los objetivos ambientales del PEIT implican un reto muy significativo si se tiene en cuenta el conjunto de elementos y relaciones que se deben modificar del sistema TAT para alcanzarlas.

La disminución de las emisiones requerirá actuar sobre todas aquellas relaciones que incentivan los elementos reforzadores del sistema como son todas las derivadas de la distribución territorial desequilibrada del transporte (el incremento en la construcción de carreteras y ferrocarriles, la duplicación de infraestructuras, etc.).

La identificación de los ámbitos sensibles o frágiles implica compensar el bucle inversión en carreteras – uso del vehículo privado, mejorar la planificación del sistema para la mejora de la distribución territorial e intensificar fuertemente la mejora de la calidad de los elementos del sistema.

La incorporación del objetivo de eficiencia energética en el PEIT pone en evidencia la necesidad de trabajar en desincentivar la relación de consumo de energía y de recursos naturales por parte del uso del vehículo privado e, incentivar el uso del transporte público.

La intermodalidad es un objetivo sistémico e implicará trabajar desde la planificación del sistema en todas las relaciones que mejoren la distribución modal equilibrada de las infraestructuras y del transporte.

Todo esto hace evidente, por un lado, el importante reto práctico que suponen los objetivos ambientales que se ha planteado el PEIT. Y por el otro, evidencia que la consecución de los objetivos ambientales del PEIT requiere de una gran voluntad política como para afectar el complejo sistema de relaciones del que depende su éxito.

15.5 Las Alternativas del PEIT

La inexistencia de un referente y un marco previo de planificación integrada de las infraestructuras y el transporte ha determinado la modalidad concreta que ha asumido el PEIT como propuesta de política. Pues el PEIT ha tenido que hacerse desde planteamientos de base muy estratégicos, de los que se carecía, asumiendo la necesidad

de una revisión en profundidad de las estrategias básicas a desarrollar en política de infraestructuras y transporte, y a partir de los cuales definir sus objetivos específicos.

Una primera consecuencia de la necesidad de este posicionamiento más estratégico, es el hecho patente en el PEIT de la falta de un proceso de definición de alternativas de medidas más concretas de su desarrollo, que deberán ser por tanto abordadas en los programas posteriores, si se quiere dotar al sistema de planificación del transporte de las garantías suficientes de coherencia con sus planteamientos más estratégicos.

El escenario tendencial presenta serias dudas respecto a su capacidad para lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales, incluso a muy largo plazo, pues supone la perpetuación de un modelo basado en satisfacer las demandas de transporte por la vía casi exclusiva de la dotación infraestructural, cuestionando así seriamente los objetivos generales de mejora de la eficiencia del sistema (incentivo al uso del transporte privado, sobredotación y duplicación de infraestructuras, desequilibrios modales), fortalecimiento de la cohesión social y territorial (desequilibrios territoriales) y contribución a la sostenibilidad general del sistema (asociado a los problemas ambientales derivados de la baja eficiencia del sistema).

El escenario ambiental implica, por su parte, una apuesta de resultados inciertos a favor de los instrumentos de gestión real de la demanda. La incertidumbre respecto a la capacidad no contrastada de los instrumentos de reducción efectiva de la demanda no permite confirmar un escenario claro de consecución de los objetivos ambientales a partir de estas medidas. De esta forma, pese a que esta alternativa constituiría un escenario ambientalmente más favorable que las restantes, actuando casi exclusivamente sobre los bucles compensadores del sistema TAT, queda cuestionada por las limitaciones que impondría a la consecución de objetivos generales del PEIT, económicos, sociales e incluso de sostenibilidad del sistema a largo plazo, sin poder tampoco ofrecer a cambio las suficientes garantías respecto a la viabilidad y capacidad de muchas de sus líneas básicas de actuación.

El escenario PEIT se justifica pues como la alternativa estratégica que mejor puede asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sistema sin comprometer con ello la consecución de sus objetivos ambientales, aunque dada su formulación estratégica e integrada supone mantener un cierto grado de indefinición respecto al alcance real y capacidad de mejora ambiental de muchas de sus líneas de actuación. Es pues una alternativa estratégica de compromiso entre la necesidad de asegurar una cierta estabilidad y continuidad al sistema existente y la decisión de transformar en profundidad a futuro el sistema de transporte.

Se puede afirmar que la alternativa PEIT asume de forma integral los retos identificados en el diagnóstico de la situación actual del sistema TAT. Se hace cargo del significativo desequilibrio estructural entre las relaciones reforzadoras y compensadoras, originadas en una carencia sistemática de una visión estratégica, de largo plazo, y comprensiva del sistema, proponiendo un conjunto de objetivos, y una estrategia que se hace cargo de esa totalidad como problema de política, cosa hasta ahora inexistente como voluntas de gestión.

Desde otra perspectiva resulta importante que la propuesta del PEIT constituye en sí misma un nuevo modelo de política de transporte, cosa que claramente se reclamaba

desde el diagnóstico. La bondad de este nuevo modelo radica, justamente en que su éxito depende de la activación real de los mecanismos y bucles compensadores del sistema. La alternativa PEIT requiere intrínsecamente, a diferencia de los modelos de transporte practicados hasta la fecha, la incentivación de la inteligencia del sistema en todos sus sentidos.

Apostar por una gestión de una totalidad y de forma estratégica, apuntando hacia un cambio estructural, es sin duda una tarea que supone muchas incertidumbres.

Esto por varias razones, entre otras, porque una totalidad de semejante complejidad no es predecible como objeto de política. Se apuesta por una acción estratégicamente orientada por criterios coherentes los que en un devenir de gestión institucional supuestamente maduro debe ir produciendo los resultados esperados, en todos los frentes, pero lejos de metas cuantificables con la precisión de una estrategia sectorializada y unidimensional.

Pero también porque la apuesta estratégica del PEIT se realiza en un marco institucional que carece de buena parte de los instrumentos para llevar a cabo una apuesta de este tipo con el grado de detalle que podría ser recomendable. Esto hace que sus recomendaciones en algún caso tengan un abanico amplio de aplicación concreta, pudiéndose difuminar en el camino su objetivo último,

Finalmente, hay riesgos, porque el cambio estructural de modelo que propone el PEIT implica compromisos y cambios de un quehacer institucional que no es fácil de alcanzar.

Es también, por lo tanto, una alternativa que supone riesgos específicos desde una perspectiva ambiental. Tan sólo algunas mejoras de carácter tecnológico y ciertas medidas de gestión ambiental directa podrían tener efectos directos de mejora de la calidad ambiental del sistema. Sin embargo, apenas se encuentran referencias en el escenario PEIT a estas medidas.

El escenario PEIT supone una apuesta por lograr los efectos indirectos inducidos sobre el medio ambiente de las acciones y medidas impulsadas. Asumiendo las limitaciones de las actuaciones posibles de efecto ambiental directo, resulta también patente la complejidad e incertidumbre que esta alternativa estratégica asume desde un punto de vista ambiental. Al apostar en una primera fase por una política, en gran medida, de continuidad en la intensidad y orientación de las inversiones en infraestructuras, el PEIT asume la necesidad de posponer a una segunda fase la consecución plena de sus objetivos ambientales. La necesidad de asegurar una coordinación suficiente a lo largo de todo el proceso resulta más que evidente si se quiere evitar que las desviaciones sobre el plan inicial se produzcan de manera sensible una vez consolidada la fase primera de mejora de las dotaciones en infraestructuras y puedan afectar más negativamente a las medidas posteriores de carácter ambientalmente más favorable.

El escenario deja también importantes dudas por resolver respecto a la capacidad de las medidas que ponga en marcha para conseguir, a medio y largo plazo, los objetivos ambientales deseados, y especialmente la capacidad de los bucles compensadores para contrarrestar y superar el efecto inicial de los bucles reforzadores.

15.6 Directrices del PEIT

Las directrices del PEIT constituyen una concreción coherente con la alternativa defendida por el escenario PEIT y sus objetivos específicos y, en este sentido, una lógica continuación de la apuesta a favor de la sostenibilidad del sistema de transporte como propuesta de transformación a medio y largo plazo del modelo actual, que supondría una mejora considerable de su perfil ambiental.

La estrategia implícita en las Directrices, al ser una consecución de la alternativa adoptada, se corresponde con las necesidades identificadas en el diagnóstico del sistema TAT, pero a la vez al tener mayor detalle hace patente con mayor énfasis los riesgos que ella supone.

La filosofía de actuación parece reforzar la capacidad de mejora ambiental a largo plazo del sistema y constituye, desde este punto de vista, una mayor garantía y una opción lógica y muy positiva.

La apuesta del PEIT es por que la mejora ambiental del sistema del transporte se haga posible a través del mecanismo de recomponer el equilibrio entre relaciones reforzadoras y compensadoras del sistema, actualmente muy volcado del lado de las relaciones reforzadoras, como ponía de manifiesto el esquema de valoración actual del sistema TAT. Esto es coherente con la aproximación sistémica e integral que requiere el problema identificado en el diagnóstico.

Las directrices del PEIT apuestan por transformar estas relaciones de equilibrio de forma gradual e intentando que, a medio y largo plazo, se haya producido una variación significativa a favor de la intensidad con que se produzcan las relaciones compensadoras del sistema, es decir, aquellas que tienden a favorecer el perfil ambiental del sistema, actuando directa e indirectamente sobre la eficiencia en el uso de los recursos del sistema y la disminución del efecto barrera y de fragmentación de las principales infraestructuras.

En líneas generales, puede establecerse una diferencia clara entre dos grupos de directrices propuestas en el PEIT: directrices para completar el proceso actual de inversión en infraestructuras de alta capacidad, principalmente viarias y ferroviarias, concentradas en la fase inicial del PEIT y que pretenden garantizar la viabilidad del sistema y del modelo de transformaciones sugerido para las fases posteriores; y directrices orientadas a la transformación en profundidad del sector, orientándolo hacia un modelo de clara mejora de su incidencia ambiental y en clara sintonía con las directrices al respecto de las políticas ambiental, territorial y del transporte en Europa, basadas en el desarrollo de la intermodalidad, aumento de la inversión en los servicios de transporte, estímulo al uso del transporte público y apoyo a la eficiencia en el uso de los recursos del sistema.

Desde una perspectiva ambiental, y aunque las directrices incorporan medidas orientadas a mejorar la incidencia de estas actuaciones, la primera fase está caracterizada por la prioridad de las directrices destinadas a la terminación de la red de infraestructuras de alta capacidad, lo que claramente supone una cierta continuidad de la política seguida hasta ahora y contribuye a intensificar algunas de las relaciones del sistema TAT que más están aportando a su desequilibrio e insostenibilidad actual. De no

corregirse en parte esta tendencia inicial, implicará, además, una mayor dificultad en las fases posteriores para modificar la inercia actual de preferencia generalizada, muchas veces cultural, de los modos de transporte ambientalmente más agresivos (uso del vehículo motorizado privado y preferencia del avión frente a otros modos de transporte público para las distancias mayores), durante las fases iniciales del PEIT, que se podría incluso ver incrementada al mejorarse la oferta de infraestructuras viarias de alta capacidad.

Es por ello necesario que en la fase de programación y aplicación concreta de las directrices del PEIT, se refuerce suficientemente, ya desde las fases iniciales de su implementación, la capacidad de puesta en marcha de otras directrices orientadas a apoyar la intermodalidad, con la finalidad de evitar que el nivel actual del uso de los modos de transporte más agresivos se incremente en exceso, y con carácter más difícilmente reversible, antes de que entren en fase definitiva de operación efectiva las medidas fundamentales de apoyo a la intermodalidad.

Uno de los aspectos esenciales para lograr los objetivos ambientales del PEIT es la coordinación entre las políticas y sectores con influencia en la movilidad. El PEIT incorpora directrices orientadas a mejorar los actuales niveles de coordinación y de presión indirecta para inducir ciertos cambios en las políticas de desarrollo urbanístico hacia modelos que favorezcan una menor necesidad de movilidad. El efecto a largo plazo de estas medidas de coordinación es difícil de evaluar, pero se considera imprescindible una convergencia de objetivos que ayude a orientar los patrones actuales de uso del transporte hacia modelos más sostenibles. En este sentido, podría considerarse que es necesario un mayor impulso de las directrices de coordinación e integración con otras políticas sectoriales propuestas por el PEIT.

Pero, acertadamente, el PEIT concentra sus mayores esfuerzos en aquellos instrumentos en los que la dependencia del sector respecto a otras políticas y sectores es menor, fundamentalmente mejorando el reparto equilibrado de las infraestructuras, ofreciendo alternativas de accesibilidad apoyadas también en los servicios ofrecidos y mejorando las opciones actuales de intermodalidad. A medio y largo plazo, asumiendo el cumplimiento riguroso y estricto de los principios desarrollados por el PEIT, el esquema de valoración de los efectos ambientales de las directrices del PEIT debería tender a intensificar las relaciones compensadoras asociadas a la intermodalidad y a frenar el efecto negativo de las relacionadas con la inversión en ciertos modos de infraestructura, que deberán ir enfrentándose de manera gradual a un menor esfuerzo inversor y a un incremento muy significativo de los umbrales efectivos de rentabilidad social impuestos a las nuevas infraestructuras.

Las directrices tienen la cualidad de presentar un escenario viable de mejora ambiental en profundidad del sistema de transporte, basado en criterios de valoración integrada de su sostenibilidad y coherente con los objetivos de la política europea en materia de transporte, territorio, medio ambiente y desarrollo sostenible.

Este escenario genera dudas e incertidumbres en dos sentidos fundamentales: falta de capacidad de una constatación efectiva de la capacidad real de las políticas de incentivo de las relaciones compensadoras propuestas por el PEIT —y coherentes en sus aspectos fundamentales con las política europeas al respecto— para conseguir la mejora necesaria del perfil ambiental del sistema que conlleve la consecución de los objetivos

ambientales; y riesgo inherente a la programación por fases propuesta, comentado a continuación y que deberá reducirse mediante un programa de seguimiento apropiado y muy riguroso.

15.7 Riesgos de las Directrices del PEIT

En términos generales el análisis realizado sobre la plausibilidad de que las medidas implícitas en las directrices del PEIT tengan lugar, y que afecten realmente al sistema TAT da unos resultados que no son sorprendentes pero que es razonable tener en cuenta en el decurso del proceso de planificación continuo y deslizando que supone el PEIT.

La lectura más inmediata que ofrecen esos resultados dice que hay un riesgo plausible alto de que el PEIT promueva las relaciones y los bucles reforzadores de los aspectos ambientales negativos del sistema TAT, y de que, por otro lado, no sea capaz de promover con la misma intensidad las relaciones compensadoras de esos efectos negativos. Esto es particularmente importante de considerar teniendo en cuenta las reflexiones realizadas sobre el riesgo que supone la temporalización de las medidas que propone el PEIT.

El bucle compensador más prometedor es el de la intermodalidad y uso del transporte público y esto es importante, porque debiera ser un punto de anclaje importante en la estrategia global del PEIT de fortalecer las relaciones compensadoras. Esto simplemente señala que para desarrollar aspectos nuevos es preciso apoyarse en elementos fuertes del sistema, en este caso en la propia solidez de los mecanismos, estructuras, información e instituciones para llevar adelante procesos de inversión pública en infraestructuras de transporte.

Por otra parte, el bucle de los servicios y la calidad, el de la inteligencia del sistema, se encuentra con una valoración mucho más incierta, que contrasta con su importancia de cara al futuro derivada de las conclusiones del diagnóstico. A los elementos allí graficados hay que sumar la probabilidad media con la que se ha valorado la incidencia posible de las directrices del PEIT sobre los procesos de planificación, elemento de crucial importancia en el mismo sentido. A este paquete de incertidumbre se suma el bucle relacionado con la ordenación territorial y el uso de instrumentos económicos, aún más débil que los anteriores.

Lo que señala esto es que los bucles de compensación asociados a la mejora de la gestión de la información, del conocimiento, la visión estratégica coordinada y compartida, los instrumentos que requieren procesos de optimización micro, demandadores de información institucionalizada de detalle, y sistemas de gestión flexibles, están apoyados por medidas que son menos probables, a la vez que muy necesarias.

El riesgo que puede suponer que estos instrumentos queden rezagados y que los bucles y relaciones compensadores no se desarrollen adecuadamente y compensen el indudable peso de las relaciones reforzadoras dentro del PEIT, pasa por adoptar una estrategia inteligente y focalizada, cuyo eje podría constituir el bucle de la intermodalidad y el transporte público.

Por otra parte, esto señala la necesidad de encadenar el proceso de realización del PEIT entre medidas que afectan a las relaciones y bucles compensadores con los reforzadores, de tal forma de condicionar la continuidad de las últimas en función de la realización de las primeras.

15.8 Seguimiento y participación

Los aspectos más críticos del proceso de puesta en marcha y seguimiento previstos en el PEIT son probablemente los de participación y seguimiento, por su mayor capacidad para, por una parte introducir las adaptaciones progresivas necesarias pero ajustadas al marco de referencia de los objetivos específicos ambientales y, por otra, para alertar sobre las posibles desviaciones respecto a estos objetivos que el desarrollo y concreción del PEIT pueda ir produciendo.

Desde el punto de vista de la participación, el PEIT propone el establecimiento de cauces apropiados de participación de las Comunidades Autónomas, en particular mediante la elaboración de un acuerdo marco entre el Ministerio y cada una de las Comunidades Autónomas que debiera servir para coordinar la política del transporte en el ámbito nacional no sólo con su desarrollo en el ámbito autonómico, sino con otras políticas sectoriales, en particular las territoriales y ambientales, cuya competencia está, al menos en parte, transferida a las Comunidades Autónomas.

Considerando la trascendencia de una actuación a largo plazo coordinada e integrada entre los distintos agentes e instituciones con capacidades directas e indirectas de influencia sobre el desarrollo de las políticas de transporte, el desarrollo del PEIT se debe beneficiar de una instancia específica de coordinación que facilite la revisión continuada de los objetivos del PEIT en su relación con otros agentes.

Respecto al denominado Foro de la Movilidad, será muy importante que en su composición se asegure una representación amplia que incluya sectores de mayor sensibilidad ambiental que puedan equilibrar otras posibles sensibilidades representadas en el mismo. En este sentido, será también deseable que el PEIT estimule también otras instancias de participación más abiertas que ofrezcan mayores garantías de transparencia en el proceso y permitan la posibilidad de beneficiarse de aportaciones procedentes de sectores más amplios. El conjunto de instancias previstas de participación (Informes de Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Sectoriales, Foro y Observatorio de la Movilidad, Comisión de Seguimiento Ambiental) deben definir con claridad sus funciones y objetivos, de forma que realmente realicen una función de mejora de la participación, coordinación y seguimiento del desarrollo del PEIT, asegurando su complementariedad.

Respecto al plan de seguimiento, puede considerarse suficiente la propuesta de una revisión cuatrienal de los objetivos del PEIT y bianual de su seguimiento, complementada con el informe previsto con carácter bianual sobre la sostenibilidad del sector. El primer informe de revisión y seguimiento, de acuerdo al calendario propuesto, se prevé para 2008–2009, cuando se espera que ya se hayan implementado parte importante de las actuaciones iniciales previstas y, por lo tanto, haya tenido lugar una primera fase de encauzamiento significativo de los contenidos iniciales previstos. Considerando el carácter general de las directrices del PEIT y la trascendencia que para

su implementación posterior tendrán los Planes Sectoriales cuyo desarrollo se prevé a lo largo del primer semestre de 2005 —y cuyo contenido global afecta a gran parte de los contenidos estratégicos del PEIT—, sería deseable elaborar durante el segundo semestre de 2005 un primer informe de seguimiento orientado a la revisión integrada de estos planes en relación a los objetivos específicos y ambientales del PEIT.

15.9 Análisis de compatibilidad ambiental estratégica de las Prioridades y Ámbitos de actuación sectorial

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.

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.

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.