

2 Contenidos básicos del PEIT: su alcance y ámbito de actuación

El Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de junio de 2004 establece los contenidos básicos del PEIT:

1. Las directrices para la elaboración de Planes Sectoriales para las infraestructuras y servicios de los distintos modos de transporte.
2. La descripción de las actuaciones a llevar a cabo en el período de vigencia del Plan.
3. La definición de las Directrices para la cooperación de la Administración General del Estado con el resto de Administraciones dentro del objetivo de optimizar las actuaciones públicas sobre el sistema de transporte.
4. La definición de un sistema de seguimiento de los objetivos del PEIT y de su revisión que permitan su adecuación a las diferentes circunstancias que pudieran producirse en el futuro.

De acuerdo con el proceso de elaboración del PEIT que se ha planteado el Ministerio de Fomento, estos cuatro aspectos se van a cubrir mediante un proceso secuencial de planificación con las siguientes fases:

- Diagnóstico del sistema de transporte. El diagnóstico desemboca en la identificación de los grandes condicionantes y opciones estratégicas de la política de transporte para el período de vigencia del PEIT (2005-2020).
- Identificación de las alternativas de actuación o escenarios.
- Desarrollo de las directrices de actuación para la política de transporte en el escenario seleccionado.
- Identificación de las actuaciones.
- Mecanismos de desarrollo y seguimiento del PEIT.

2.1 Diagnóstico

El diagnóstico de un Plan Estratégico se centra en las cuestiones clave que deberán orientar el desarrollo de la futura política del sector (o, en nuestro caso, sectores). Estas cuestiones clave vienen determinadas, en primer lugar, por la exigente política europea en materia de medio ambiente y seguridad ambiental, que pone en primera línea de importancia el desarrollo de políticas estratégicamente orientadas a la reducción de las emisiones del sector, la mejora de la seguridad y la minimización de los efectos de la fragmentación —a los que la rica biodiversidad española resulta especialmente sensible.

España ha realizado un esfuerzo considerable en superar sus carencias en infraestructuras de transporte. Entre finales de los 80 y mediados de los 90 ocupa, junto

con Alemania, el primer puesto en la UE en cuanto al porcentaje del PIB dedicado a la inversión en infraestructuras de transporte. De esta manera, se facilita la integración económica de nuestro país en la UE y el fortalecimiento de las relaciones internas entre territorios. El resultado ha sido una red madura, con la práctica convergencia en términos de equipamiento del país en grandes infraestructuras de transporte y muy en particular en autovías y autopistas.

El sistema de transporte así desarrollado ha facilitado la integración de España en la economía europea y ha paliado considerablemente los efectos de su situación periférica. También ha permitido la consolidación de ciertos ejes y sistemas de ciudades (eje atlántico, corredor mediterráneo). Sin embargo, también es cierto que, en conjunto, se ha incrementado la centralización del sistema, facilitando la concentración y centralización de la actividad económica en las mayores áreas metropolitanas.

Por otra parte, se advierte que cada uno de los modos de transporte se ha desarrollado autónomamente, generando un sistema en el que las infraestructuras y servicios progresivamente compiten entre sí, en lugar de colaborar para ofrecer el mejor servicio a la sociedad.

Los niveles de dotación conseguida permiten abordar la política de transporte desde una nueva perspectiva: superados los grandes déficits y estrangulamientos, se está en condiciones de intentar influir sobre las tendencias en marcha y, por tanto, sobre el futuro, resolviendo los desequilibrios que aún persisten y corrigiendo los efectos negativos generados por actuaciones previas, similares a los del resto de la Unión Europea. En este sentido, el diagnóstico del PEIT aborda, como asuntos fundamentales, las siguientes cuestiones:

- Los impactos del transporte sobre la salud y el medio ambiente, con particular atención a las cuestiones de seguridad vial y riesgos de accidentes.
- El aumento de la demanda de movilidad de personas y mercancías, en particular en los modos de transporte de mayor impacto ambiental.
- Los desequilibrios territoriales en cuanto a accesibilidad, en particular en las regiones transfronterizas.
- La movilidad urbana.
- La acción institucional.
- Los recursos financieros públicos y privados en infraestructuras.
- Los retos de un sistema de transporte cada vez más integrado internacionalmente.

En el ámbito concreto de los impactos del transporte sobre el medio ambiente y la salud, tres aspectos merecen destacarse: las emisiones del sector de transporte, su influencia sobre la calidad del aire en las ciudades y sobre la salud (incluyendo los accidentes) y la ocupación de suelo y fragmentación del territorio, particularmente en zonas y ecosistemas ambientalmente frágiles.

Las emisiones del sector transporte, en su mayor parte debidas al transporte por carretera, supusieron en 2000 el 25% de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), y el 37% de óxidos de nitrógeno (NO_x). A diferencia de las emisiones contaminantes, que se están afrontando con relativo éxito mediante medidas tecnológicas de mejora de motores y combustibles, las emisiones de CO₂ se encuentran acopladas al consumo de combustibles fósiles y obligan a otro tipo de estrategias: mejoras en la eficiencia energética, uso de combustibles alternativos, gestión de la demanda...

Las emisiones contaminantes tienen una notable incidencia en la calidad del aire en las ciudades. En la actualidad, prácticamente todas las grandes ciudades presentan, en mayor o menor medida, algunos episodios de superación de los límites de calidad del aire en cuanto a partículas, NO₂ u ozono. Episodios que se asocian a un aumento en los ingresos hospitalarios y morbilidad en los grupos de riesgo (niños, ancianos, personas con problemas asmáticos o cardiovasculares, etc).

La seguridad ofrecida por los diversos modos de transporte resulta muy dispar, incluso en términos relativos: en el conjunto de la UE (2001) y por millardo de viajeros-km, el número de muertos era de 0,2 en el ferrocarril (2,3 si se suman las víctimas que no eran usuarios del ferrocarril), 0,4 en el sector aéreo y 8,7 en la carretera, con una tendencia estable. En términos absolutos, nos encontramos ante aproximadamente 5.000 muertos al año en las carreteras españolas.

La ocupación de suelo por las infraestructuras de transporte ha ido pareja al desarrollo de las mismas. Unida a la ocupación del suelo aparece la fragmentación del hábitat natural, con efectos muy negativos sobre la biodiversidad. La riqueza del espacio natural en nuestro país, y la existencia de numerosos espacios que aunque no reciban una protección particular pueden calificarse como ambientalmente “frágiles” (zonas costeras, macizos montañosos, áreas urbanas) crean un condicionante cada vez mayor al futuro desarrollo y densificación de las infraestructuras de transporte de altas prestaciones.

En conjunto, los condicionantes ambientales y de salud no pueden sino aumentar en los próximos años, de acuerdo con el desarrollo progresivo de los compromisos internacionales, de la normativa europea en esta materia y de la creciente sensibilidad de la opinión pública ante estas cuestiones.

2.2 Alternativas de actuación y opciones estratégicas en el horizonte 2020

El diagnóstico y los objetivos permiten establecer y evaluar las opciones alternativas de desarrollo de la política de transporte en el horizonte de 2020. Se ha planteado desarrollar en el PEIT dos escenarios alternativos de base, que son contrastados con los objetivos generales del PEIT. De ese contraste con los objetivos funcionales, ambientales y de sostenibilidad se derivaría una tercera alternativa de síntesis: el escenario PEIT 2020.

Un primer escenario posible es el denominado *escenario tendencial*, basado en la continuidad en las tendencias actuales de la demanda del transporte y en las políticas públicas. Este escenario centraría sus prioridades en el desarrollo de infraestructuras de

alta capacidad y grandes proyectos, continuando la lógica radial actualmente imperante y basada en la competencia entre modos. Los avances hacia los objetivos ambientales quedarían prácticamente limitados a los efectos de una mejor gestión ambiental en la definición y construcción de los proyectos de infraestructuras y a las mejoras tecnológicas que previsiblemente se introduzcan en los vehículos y en la gestión del tráfico.

El segundo escenario sería un *escenario de ajuste ambiental acelerado*, dominado por la necesidad de satisfacer en un plazo breve los objetivos de la política ambiental aplicada al transporte. La acción pública debería dirigirse posiblemente a la fijación de cuotas o cupos en el transporte, internalización inmediata de costes, reducción vía precios de la congestión, desarrollo de infraestructuras limitado a las de menor impacto ambiental —con abandono, por lo tanto, de muchos de los proyectos en cartera—, incremento de la acción basada en la regulación, etc., facilitando así el cumplimiento anticipado de los compromisos internacionales. Este escenario plantearía sin embargo serios problemas: costes muy elevados en infraestructura y reconversión del sector, posibles limitaciones de las medidas de gestión de la demanda y de la capacidad y eficiencia de actuación por la vía normativa, riesgos de profundizar el desequilibrio territorial y reducir la competitividad económica, etc.

Desde el Plan Estratégico se identifica una nueva opción intermedia, con un compromiso entre viabilidad, funcionalidad y sostenibilidad de las actuaciones. El *escenario PEIT 2020* basaría su estrategia en una convergencia progresiva con los objetivos ambientales hasta el año horizonte del Plan, mediante medidas como la coordinación entre los modos de transporte, la internalización de costes, la terminación de las redes para garantizar la homogeneidad y el equilibrio territorial, el refuerzo de la estructura jerárquica de la red de infraestructuras (compatibilidad entre las convencionales y las de alta capacidad), el apoyo a la cooperación de los operadores, el cumplimiento e impulso de acuerdos internacionales, el seguimiento continuado del sistema y el apoyo a la innovación.

El desarrollo de este escenario se apoyaría en una serie de opciones y criterios estratégicos de actuación, tales como:

1. Estabilidad en los niveles de inversión, avance progresivo hacia la autofinanciación del conjunto del sistema de transporte y desarrollo de fórmulas de transferencia de recursos que favorezcan la intermodalidad del conjunto del sistema.
2. Accesibilidad al conjunto del territorio basada en la existencia y calidad de los servicios públicos y no sólo en la dotación de infraestructuras.
3. Desarrollo de España como plataforma logística de carácter internacional, pero compatible con los criterios de sostenibilidad y calidad ambiental.
4. Concepción intermodal y jerarquizada del sistema de transporte y accesibilidad equilibrada al conjunto del territorio.
5. Cooperación con los operadores de transporte con el objetivo de impulsar su europeización e intermodalidad.

6. Desarrollo de políticas para la progresiva disociación del desarrollo económico y la demanda del transporte.
7. Intervención en la movilidad urbana mediante actuaciones en el medio urbano basadas en los principios de sostenibilidad.
8. Formalización de la planificación estratégica en la política del transporte e impulso de la corresponsabilidad de la acción institucional.

El escenario PEIT 2020 se desarrollaría en tres fases consecutivas, con una convergencia progresiva con los objetivos ambientales previstos. Se establecería una primera fase, a desarrollar a corto plazo (2005–2008) orientada a *establecer las bases del cambio*, completando el sistema de transporte y la vertebración del territorio de tal manera que se creen ya las diferentes alternativas modales y técnicas que serán la base posterior de la disociación y mejora ambiental del sector. La segunda fase del PEIT (2009–2012) dedicaría sus esfuerzos y actuaciones a la *consolidación de las nuevas tendencias modales* que favorezcan un uso más eficiente de la economía del sistema de transporte. La tercera y última fase (2013–2020) consolidaría *el carácter ambientalmente sostenible* del sistema de transporte.

2.3 Directrices, prioridades y ámbitos de actuación

La consecución del escenario PEIT 2020 debe concretarse en un conjunto de directrices generales de actuación de la política de transporte— gestión integrada del sistema, directrices de financiación y tarificación, equilibrio territorial y accesibilidad, movilidad urbana, proyección internacional— y otras específicas por sector —carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, operadores e I+D+i— que constituiría la base para la identificación de los programas de acción concretos, con prioridades e identificación de las líneas maestras de las futuras inversiones, normativa, etc. Estas actuaciones cubrirían los diversos ámbitos de actuación del Ministerio de Fomento, en el campo de infraestructuras y de normativa básica: red de carreteras, red ferroviaria, puertos, aeropuertos, transportes de mercancías y viajeros, transporte urbano y metropolitano e innovación.

Hay que resaltar que, como corresponde a un Plan Estratégico, las prioridades y ámbitos de actuación tendrían un grado de definición genérico, que se concretará después progresivamente mediante una planificación “en cascada”: se trata de facilitar la identificación posterior de las actuaciones concretas que deberán desarrollarse dentro del amplio período de vigencia del Plan, no de desarrollar un catálogo exhaustivo de actuaciones. En cada uno de los diversos sectores, las prioridades y ámbitos de actuación se asignarían a cada una de las tres fases en las que se pretende desarrollar el PEIT.

Este esquema metodológico hace necesaria la creación de un mecanismo de evaluación preliminar de las actuaciones que se incorporen al PEIT, que permita una evaluación previa estratégica de la compatibilidad de las actuaciones concretas que se planteen con los objetivos del PEIT. Se trata de un mecanismo de prevención, que permite descartar ya en una etapa temprana aquellas actuaciones que se consideren incompatibles con los objetivos, en particular medioambientales. Sin embargo, no agota la evaluación de

compatibilidad ambiental: una actuación que satisface los criterios de evaluación a este nivel estratégico quedará sometida, posteriormente, a análisis más detallados, en el ámbito de la Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Sectoriales y programas de actuación, siguiendo el concepto de evaluación *en cascada*.

2.4 Puesta en marcha, seguimiento y revisión del PEIT

Dado el carácter estratégico de esta planificación, es fundamental definir adecuadamente los mecanismos de su puesta en marcha, seguimiento y revisión para que sea viable que las directrices definidas en el PEIT se trasladen después correctamente a los diversos Planes Sectoriales, Programas o desarrollos normativos. En los planes sectoriales se definirán las características de las infraestructuras a realizar, las actuaciones en el marco normativo y el contenido de los programas de innovación apuntados en el PEIT.

El PEIT constituye un documento de marcado carácter estratégico que concibe una aplicación secuencial y en cascada. La identificación posterior de actuaciones detalladas deberá estar, por ello, contemplada en respectivos Planes Sectoriales cuyo desarrollo se plantea en el horizonte 2005–2006, estableciendo de manera más inmediata para el primer semestre de 2005 la necesidad de planes específicos para los sectores identificados en la propuesta de prioridades y ámbitos de actuación. El carácter en cascada de desarrollo de la planificación se extiende asimismo a sus procedimientos de evaluación ambiental, previendo en consecuencia la necesidad posterior de someter al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica estos Planes Sectoriales, según corresponda en cada caso. Se prevén asimismo planes urgentes de choque en ámbitos concretos, como la elaboración de una directrices para la actuación en medio urbano o programas de seguridad vial.

El PEIT establecería también mecanismos de seguimiento cuatrienal de sus objetivos — correspondiendo la primera revisión a 2008–2009— y la creación de un Observatorio de Movilidad que elabore bienalmente un informe de sostenibilidad del sector basado en un conjunto de indicadores ligado a los objetivos del Plan, incluidos los de carácter ambiental.

2.5 Participación pública

Se establecen distintos espacios de participación en la fase inicial de elaboración del PEIT que cubren desde paneles de expertos y consultas a grupos de interés, hasta sistemas abiertos de participación pública y mecanismos para facilitar la concertación institucional en torno a la política del transporte y sus infraestructuras.

El proceso de participación y concertación del PEIT se desarrolla mediante cuatro instrumentos básicos:

- Un espacio de reflexión técnica, en paralelo a la elaboración del Plan.
- Un espacio de participación pública relativamente formalizado, en el que intervienen organismos e instituciones mediante invitación: el Foro del Transporte

- Un espacio de participación pública de libre acceso, mediante una página web.
- La concertación institucional.

El espacio de participación pública formalizaría en lo posible los contactos con los diversos grupos sociales, garantizando su acceso a la información sobre la elaboración del PEIT. Integraría agentes económicos y sociales, colegios profesionales, ONGs, operadores, usuarios, etc. previa invitación del Ministerio de Fomento, dándoles la oportunidad de expresar públicamente sus opiniones en relación a la política de transportes y propuestas del PEIT.

La página de Internet del PEIT debe posibilitar el acceso de todos los interesados al proceso de elaboración del Plan, así como la recogida de contribuciones a través de la red. Puede entenderse como una ampliación de la participación de los interesados más directos, es decir, como complemento y precisión del Foro del Transporte; y también como instrumento más abierto a la ciudadanía en general.

La página Web estaría abierta hasta culminar su proceso de elaboración y aprobación.

La concertación con las Comunidades Autónomas constituye un ámbito de participación preferente, tanto por la voluntad política de elaborar un Plan con transparencia y consenso, como por las competencias que en materia de infraestructuras tienen las mismas.