
Encuentro “Objetivos ambientales”

Madrid, jueves 14 de octubre de 2004

SÍNTESIS

Abre la sesión **D. Ángel Aparicio Mourelo**, Director General del Centro de Estudios de Experimentación y Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento, presentando al moderador y a los ponentes del Encuentro. El objeto del Encuentro es cómo plantear los objetivos ambientales en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte que se prepara para España.

D. Domingo Jiménez Beltrán, moderador del Encuentro, Asesor de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, indica que los ponentes van a presentar la andadura en la Unión Europea en cuanto a objetivos ambientales, con la idea de poder trasladarlo posteriormente a la política nacional. Por primera vez se aborda en España un Plan Estratégico, con el carácter de establecer un marco de referencia.

Mr. Jacques Delsalle, ponente, Comisión Europea, Bruselas, se pregunta cuál es el significado de los objetivos ambientales. Para lograr estos objetivos se dispone de modelos, indicadores y herramientas. Se plantea un intercambio de información entre el medio ambiente y el transporte, combinando qué debe ser alcanzado con cómo alcanzarlo, intentando reducir los impactos medioambientales y conseguir un mejor coste social. Recomienda fijar objetivos a medio y largo plazo, teniendo en cuenta las evoluciones tecnológicas, y cómo los efectos externos deben ser tenidos en cuenta (tarificación,...) para focalizar la política. Se basan en tres aspectos: la contaminación del aire, el cambio climático y la biodiversidad de las áreas. Presenta el sexto Plan de Acción Medioambiental, dentro del cual una de las iniciativas que destaca es C.A.F.E. (Clean Air For Europe, es decir, Aire Limpio para Europa). Esta iniciativa pretende llegar a una definición lo más efectiva posible en términos de costes, para reducir los impactos. Si se traducen los accidentes de tráfico en esperanza de vida, el impacto que produce la contaminación ambiental sobre la salud es mayor. El fin es conseguir un escenario óptimo con la reducción de la contaminación en todos los ámbitos.

Mr. Karsten Krause, ponente, Federación Europea del Transporte y Medio Ambiente, Bruselas, presenta los objetivos ambientales en la planificación del transporte, los indicadores que son utilizados en el sistema Transport and Environment Reporting Mechanism, TERM, y la definición de transporte

Encuentro “Objetivos ambientales”

Madrid, jueves 14 de octubre de 2004

sostenible y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Indica también cómo pueden ser influenciados los mercados de transporte a través de diferentes medidas políticas y destaca que ninguno de los indicadores TERM ha mostrado una mejora suficiente. Divide los indicadores TERM en siete grandes grupos, entre los que destaca: los de consecuencias medioambientales en el transporte, los de demanda e intensidad de transporte, los de planeamiento y accesibilidad, los de costes y precios del transporte, entre otros.

Matiza que los objetivos medioambientales en los planes de transporte se pueden dividir en tres fases. En primer lugar, un proceso de planeamiento, tras un análisis coste-beneficio y una EAE. En segundo lugar, la definición de unos estándares medioambientales mínimos, que respeten la legislación medioambiental existente y que contribuyan al desarrollo de las políticas europeas. En tercer lugar, marca los tres objetivos prioritarios en materia medioambiental, que deben ser: la reducción de la demanda de transporte, el cambio modal y la reducción del impacto ambiental. Dotar de una perspectiva de sostenibilidad en los planes de transporte, integrar todos los factores, y mejorar los precios que se cobran a los usuarios del transporte son las conclusiones ofrecidas por este ponente.

D. Domingo Jiménez Beltrán plantea para abrir el debate una serie de cuestiones. Dado que ninguno de los indicadores del sistema TERM han mejorado en estos años, se puede permitir empeorar los indicadores en un plan estratégico y qué condiciones serían necesarias para el cambio (como medir y contabilizar la internalización de costes). Otra cuestión es el desacoplamiento entre un plan estratégico y la calidad del aire o recursos ambientales o cómo comparar distintas opciones que se planean, incluida la intermodalidad dentro del análisis de alternativas. Los modelos estudiados en la Unión Europea deben ser transferibles a nivel nacional.

Dña. Mónica Corrales, Vocal Asesora del Gabinete del Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación, Ministerio de Fomento, opina sobre los indicadores de la evaluación del impacto ambiental y de la necesidad de plantear unos objetivos estratégicos claros. Defiende que sean sencillos, claros y en número reducido y aplicables. Los indicadores deben ser un instrumento de carácter preventivo, previo a la toma de decisión, y no un instrumento ex-post, útiles por ejemplo para sentencias de tribunales y muy frecuentemente asignados sólo a consideraciones de Red Natura 2000 o biodiversidad. **D.**

Encuentro “Objetivos ambientales”

Madrid, jueves 14 de octubre de 2004

Domingo Jiménez Beltrán recalca que los indicadores deben ser un instrumento de gestión y no de justificación.

D. Juan Manuel Ruiz, Consejero Técnico de la División de Prospectiva y Estudios del Transporte, Secretaría General de Transporte del Ministerio de Fomento, comenta que viendo la evolución del impacto ambiental, la idea de ordenar y gestionar la demanda del transporte pasa por una internalización de costes, para provocar el cambio modal que logre los objetivos ambientales, de otra forma las emisiones individuales pueden disminuir pero colectivamente el volumen de contaminantes aumenta por mayor demanda. Se pregunta cómo introducir el debate sobre la fiscalidad en la sociedad, que ahora demanda menores impuestos ante la subida del petróleo, para reconducir a la sostenibilidad y cómo redefinir esa recaudación para que se dé un reparto equitativo entre transporte público, interurbano, intermodal, etc. **Mr. Jacques Delsalle** contesta que en el estudio de la Unión Europea, en lo referente a la internalización de costes, la hipótesis económica no se corresponde con la realidad. Que siempre va a haber problemas si la elasticidad en la demanda económica no está aplicada a los resultados que se quieren obtener. El sector del transporte protesta ante una mayor fiscalidad porque no son capaces de repercutir ese aumento al usuario final, las medidas deben ir hacia quienes demandan ese transporte para que sean eficaces. **D. José Luis Romero**, Coordinador de Programa de la Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial, Ministerio de Fomento, señala que ahora se admite y defiende el debate sobre la tarificación y reinvertir en el sector transporte, como sucede en Alemania. Sin embargo no está tan claro y deberían explicarse mejor las razones.

D. Gustavo Nombela, Asesor de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, defiende que los indicadores cuantitativos, como instrumento de planificación, deben concretarse en una lista reducida. Pregunta si se han utilizado en otros países algunos objetivos cuantitativos en indicadores. Responde **Mr. Jacques Delsalle**, que en el Reino Unido su Plan Estratégico fija los objetivos cuantitativos, los Países Bajos han detallado mucho (derechos de emisiones...), y en Finlandia van más allá, integrando la visión medioambiental en todos los procedimientos de planificación de infraestructuras y ese es el tipo de experiencia interesante. **Mr. Karsten Krause** incide en la necesidad de que el número de indicadores no sea tan reducido, ya que, aunque a priori no parezcan tan relevantes para el estudio, después pueden ser necesarios. Si se

Encuentro “Objetivos ambientales”

Madrid, jueves 14 de octubre de 2004

ciñen a un número muy reducido pueden desvirtuar el resultado que con una perspectiva mayor se fortalece.

D. Ángel Cabo, Ingeniero Jefe de Proyectos de la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento, indica que determinados modos de transporte comparados con otros son menos contaminantes, y éstos son los que se deben promocionar. Defiende que los ferrocarriles son menos contaminantes que las carreteras. Indica que en su Dirección General trabajan con un número en torno a 15 indicadores, con los que seleccionan la alternativa más adecuada. Pregunta si se va a insistir en la comparación entre modos de transporte. **Mr. Karsten Krause** responde que no se decantan por un modo u otro de transporte, que incluso el ferrocarril, con la Alta Velocidad, es un transporte que genera problemas medioambientales por el incremento del consumo de energía, con menor eficiencia que los ferrocarriles convencionales. Cita el caso de Alemania, donde ha habido un cambio de tendencia, potenciando el ferrocarril pero con condiciones.

D. Carlos Martínez Camarero, Adjunto del Departamento de Medio Ambiente, Secretaría de Medio Ambiente y Salud Laboral, Comisiones Obreras, apunta que los problemas medioambientales cada vez son más graves, y deben ser más tenidos en cuenta. Las líneas de actuación son conocidas, e incluyen algunos objetivos ambientales como gestión de la movilidad, intermodalidad, cambio modal, etc. Debe abordarse la planificación urbana, las formas de vida que los distintos tipos de planificación conllevan, la fiscalidad y la movilidad urbana (quizá aprobar una Ley Estatal de Movilidad o un Plan). Estas medidas las deben acometer las autoridades competentes. El PEIT debe considerar el mayor número de variables posibles, y recogerlas en el estudio que presente, que no sólo se centre en mapas con infraestructuras con medidas correctoras.

D. Domingo Jiménez Beltrán, pregunta cuál será la envolvente ambiental del PEIT, y que hay que separar la obligación de resultados de la obligación de medios, del mismo modo que se debe hacer cumplir lo acordado.

D. Julio Ignacio Gamarra, Subdirector General de Evaluación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente, señala que hay que cumplir los indicadores propuestos, intentando introducir otros nuevos más realistas, enmarcados bajo el concepto de desarrollo sostenible, dentro de la EAE (Evaluación Ambiental Estratégica). Pregunta cómo se puede abordar de forma sistemática la EAE de un plan estratégico, cómo se deben cruzar los indicadores de unos planes sectoriales con otros y qué experiencias hay sobre ello en la Unión Europea.

Encuentro “Objetivos ambientales”

Madrid, jueves 14 de octubre de 2004

Contesta **Mr. Jacques Delsalle** que en la iniciativa C.A.F.E se intenta diferenciar estrategias más allá de la global a nivel comunitario para llegar a un nivel nacional, los modelos desarrollados pueden dar luz en este punto. **D. Domingo Jiménez Beltrán** resalta que los indicadores se aprueban felizmente y se aplican dolorosamente.

D. Justo Borrajo, Jefe del Servicio de Planificación de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, indica que no son dissociables los indicadores ambientales de las condiciones para el cambio, las consecuencias políticas y el coste. Un objetivo ambiental debe ir ligado a una política económica, para conseguir una política social; ya que si no, no se pueden asumir desde la sociedad los cambios en los costes. El cumplimiento de un indicador ambiental implica mayor presión fiscal y mayor coste, que la sociedad no admite, por lo que es necesario desarrollar indicadores que se puedan cumplir. **Mr. Karsten Krause** afirma que siempre hay una perspectiva relativa; había economistas que decían que si aumentaba el precio del transporte, esto produciría un descenso en la economía y en el desarrollo, pero luego aumentan los precios del petróleo y esos mismos economistas dicen que no se producirá un impacto en la economía. **Dña. Marta González Garrido**, Técnico Ambiental de la Subdirección General de Planificación de Carreteras, Ministerio de Fomento, señala que hay indicadores más fáciles de aplicar que otros. En una EAE son más fáciles de medir los relativos a ocupación de espacios protegidos que los relativos a emisiones.

D. Eduardo Pallardó, Subdirector General de Planificación de las Infraestructuras y de Transporte, Ministerio de Fomento, se felicita por el torrente de ideas y observa que aparecen temas recurrentes, que estarán en la agenda de la elaboración final del PEIT. Es necesario que haya indicadores, objetivos cuantificados. Los indicadores del Plan Estratégico serán de carácter global, muy amplios, lo más justos y razonables posibles que correspondan a su escala dentro de la cascada de procesos de planificación. Los niveles de viabilidad se verán en estudios posteriores a escalas más concretas. **Mr. Jacques Delsalle** subraya, a título de ejemplo, que un objetivo posible sería la reducción de emisiones de CO₂, apoyando el objetivo, sin entrar en consideraciones modales, fijando que sea económicamente asumible, para lograr su viabilidad.

D. Ángel Aparicio dice que establecer los objetivos ambientales tiene una ventaja, se habla de ellos y de sus consecuencias por primera vez. Se ha pasado de ser un país que entre los años 70 y 80 dejó de invertir en

Encuentro “Objetivos ambientales”

Madrid, jueves 14 de octubre de 2004

infraestructuras a ser los primeros en dichas inversiones. Por tanto tenemos un modelo flexible. Se plantea cómo el establecimiento de objetivos ambientales afecta a la gestión de las infraestructuras. Se propone realizar un análisis de compatibilidad de las acciones con estos indicadores y objetivos, para ver hacia qué dirección van los objetivos, y un modelo de selección de prioridades en el sistema más sólido que el actual, que incluya procesos de control, para conseguir que la EAE sea una institucionalización del sistema de control. Tenemos primero que contrastar modelos y herramientas y habrá que valorar más que se llegue a un sistema estructurado y sólido de toma de decisiones que no cuánto CO₂ se emitirá o habrá en el 2020. **D. Justo Borrajo** pregunta si se ha evaluado la política económica, entre otras, para conseguir los objetivos ambientales previstos. Comenta si se producirá un cambio en la gestión de la demanda, para lograr su contención. No sólo es inversión en infraestructuras sino también gestión de la demanda. Si no se invierte en infraestructuras puede crecer la demanda y entonces tendremos más emisiones.

D. Manuel Álvarez-Arenas, Director Gerente de TAU Ambiental, añade que se está centrando el encuentro en objetivos de política de transporte. Estos indicadores ambientales serán objetivos para la planificación y la gestión. Es necesario concretar objetivos ambientales, indicadores y elaborar una relación de éstos, para redactar el Plan Estratégico. Los objetivos ambientales van más allá, a otras políticas sectoriales que afectan al PEIT. Es importante una visión integrada y no ceñirse sólo a la componente ambiental, sino ampliarlo a otros campos del transporte y su planificación. No disociar condiciones para el cambio de la medida de ese cambio.

D. Patricio Bariego, Técnico Superior del Servicio de Espacios Naturales de la Dirección General del Medio Natural, Junta de Castilla y León, indica que se debe apostar fuertemente por la ordenación del territorio y la protección de la Red Natura 2000. Pregunta si se ha previsto la aplicación de los artículos 6.3 y 6.4 sobre la coherencia de estas indicaciones con la Red Natura. **Mr. Jacques Delsalle** le contesta que en el sitio web se encuentran dichos artículos y una guía metodológica donde se prevé la coherencia de estos planes con la Red Natura 2000.

D. Alfredo Sánchez Vicente, del Centro de Investigación del Transporte (TRANSyT) de la Universidad Politécnica de Madrid, destaca que en cuanto a la aplicación de la EAE hay que tener en cuenta la poca experiencia que existe actualmente en España y Europa. Uno de los condicionantes de su éxito estará

Encuentro “Objetivos ambientales”

Madrid, jueves 14 de octubre de 2004

en la medida en que las consideraciones ambientales entran en un nivel u otro de la toma de decisiones. Además, es difícil pero necesario ver las implicaciones ambientales de un plan sobre otros aspectos como los impactos territoriales de la realización de una nueva infraestructura y lo que eso conlleva ambientalmente.

Dña. Cristina Rois, Coordinadora del Área de Energía de Ecologistas en Acción, comenta que los indicadores deben ser detectores de problemas a resolver. Los problemas medioambientales se siguen incrementando por el aumento de las inversiones en carreteras y autovías que además hace que se demanden más los vehículos de gran cilindrada; también el tipo de ferrocarril más apoyado, el de alta velocidad, aumenta los problemas. El nuevo Plan debe incorporar un cambio de mentalidad empezando por cumplir las pautas aprobadas en Kioto y hacer menos carreteras. Se ve necesario un cambio de modalidad, ya que se está perdiendo capacidad de transporte medioambientalmente sostenible.

Dña. Rosa Arce, Profesora Titular de Ordenación del Territorio de la Escuela de Ingenieros de Caminos, Universidad Politécnica, resalta tres puntos. En primer lugar resalta que la política de transportes depende de muchas otras políticas (urbanismo, automóviles, I+D, mercados...) bastante mediatizadas. Si no se puede influir en estas políticas, se podrá llegar a algunos objetivos pero no a todos o a los más importantes o más estratégicos, por esto empeorarán los indicadores de transporte. En segundo lugar, se ha hablado de indicadores medioambientales y/o de sostenibilidad. Unos deben ser de situación y otros de cumplimiento de objetivos. En tercer lugar hay que valorar económicamente los aspectos ambientales, ya que es una lengua común que entendemos todos, donde se podría incluir la internalización de costes. La inmersión del medio ambiente en la economía tiene el problema de que los mercados no son perfectos, y esto puede empeorar las cosas.

D. Carlos Nardiz, Profesor Titular del Departamento de Proyectos Arquitectónicos y Urbanismo de la Escuela de Ingenieros de Caminos, Universidad de A Coruña, resalta que los últimos planes han sido estratégicos, el Plan Director de Infraestructuras, PDI, 1993-2007 y el Plan de Infraestructuras 2000-2007. El PDI introducía los objetivos ambientales en el primer capítulo, dentro de los objetivos territoriales. El Plan Estratégico, al ser político, necesita de unos mecanismos de control, con los objetivos políticos muy concretos, que aún se desconocen. En el Plan Estratégico debe haber un consenso político a

Encuentro “Objetivos ambientales”

Madrid, jueves 14 de octubre de 2004

largo plazo. **D. Domingo Jiménez Beltrán** subraya que el Plan debe ser el marco de referencia donde se debe fijar el mecanismo de actuación política, desarrollando este proceso de decisión. La decisión política no ha de ser discrecional. **D. Carlos Nardiz** destaca el caso del Plan Galicia, donde se confunde el concepto de planificación con la declaración de obras que tienen mucha fuerza política en la sociedad, en definitiva estos son planes de demandas de autovías, AVEs, etc. Pregunta cuáles son las políticas concretas a aplicar. **D. Domingo Jiménez Beltrán** contesta que el enemigo mayor de la sostenibilidad es el corto plazo. Este Plan recoge principios, permanencia y consenso político, con el objetivo de crear un marco de referencia. Se debe buscar un equilibrio entre las demandas de la sociedad y su compatibilidad con los objetivos, evitando la particularización en las demandas.

D. Miguel Rodríguez Bugarín, Catedrático en la Escuela de Caminos, Universidad de A Coruña, señala que el mercado de transporte impone sus reglas, independientemente de los indicadores que se usen. Por mucho que se quiera reducir los parámetros, la sociedad, con el mercado actual, es difícil que actúe. Es necesaria una labor de concienciación del ciudadano, no sólo en los medios de comunicación social, para obtener resultados. **D. Domingo Jiménez Beltrán** resalta que de nuevo se habla de las condiciones para el cambio, y que el desarrollo sostenible no es un final, sino una aportación progresiva. Hay que diferenciar entre las condiciones para el cambio y la medida de ese cambio, diferenciar sostenibilidad y buena gobernanza.

D. José Luis Echevarri, Director General de Obras Públicas, Gobierno de Navarra, apunta que es difícil disociar medio ambiente y economía, es necesario conocer los efectos económicos junto con los ambientales y sociales sobre los distintos sectores, qué es lo que puede producir una internalización de costes. Los indicadores deberían tener lecturas más directas y claras para el ciudadano, por ejemplo, no mapas de dispersión de contaminantes sino qué efecto tiene un contaminante sobre la esperanza de vida. Todos los indicadores confluyen en uno, que es la sostenibilidad en cuanto al consumo de energía, no sólo del sector transporte, toda la sociedad se sustenta sobre el consumo general de petróleo.

Dña. Pilar Vega, Consultora de Transportes, GEA-21 S.L, comenta que es necesario medir los indicadores, es un trabajo a largo plazo, ya que los valores de los indicadores siempre están anticuados, y las tendencias en el transporte van cambiando. La medida de los indicadores debería continuar en el tiempo, en

Encuentro “Objetivos ambientales”

Madrid, jueves 14 de octubre de 2004

paralelo con otras medidas. Propone que se cree un observatorio de indicadores. Al medir los indicadores, se asocia sólo, en el caso de las emisiones, la tracción de los sistemas de transporte, cuando hay muchas más fases en la producción del transporte con consumo energético que no se tienen en cuenta, por lo que el consumo sería mayor. Mucha industria pesada forma parte del sector del transporte. Los objetivos están claros, aparecen reflejados en la Conferencia de Río, en los documentos de la UE, en el Libro Blanco del Transporte. Al hablar de indicadores es necesario establecer medidas. Pregunta si es posible la flexibilidad en la gestión de la demanda urbana real, y si es posible destinar una partida presupuestaria para la gestión de la demanda. Concienciar al ciudadano es un proceso lento y cuesta dinero, a los ciudadanos les interesa su cotidianeidad y es necesario incidir ahí para cambiar las pautas.

D. Antonio Estevan, socio de GEA-21 S. L., tras preguntarse si era necesario un Plan Estratégico, concluye que se necesita un programa de gestión de infraestructuras, dado que tenemos un problema de infraestructuras mal usadas, redundantes. Necesitamos buenos análisis de los resultados, hay que invertir más en transporte que en infraestructuras. Critica que el transporte no ha sido incluido en el Plan de asignación de emisiones, porque el sector es muy difícil, y pregunta si se puede introducir esto a través del mercado de combustibles. En cuanto a las medidas, se necesitan buenas herramientas, y en este punto critica por ejemplo el Plan Renove, donde la mejora marginal en cuanto a emisión de cada vehículo es cada vez menor, y sin embargo su fabricación tiene un coste energético enorme. Plantea realizar análisis de ciclo de vida. La visión única de conservación de la Red Natura es muy minimalista, es necesario abordar un análisis más global de implicación en el territorio y eso se podría trasladar mejor a la gente. Hay que crear un contexto de información para hacer cambiar pautas, no limitarse a decir qué está mal.