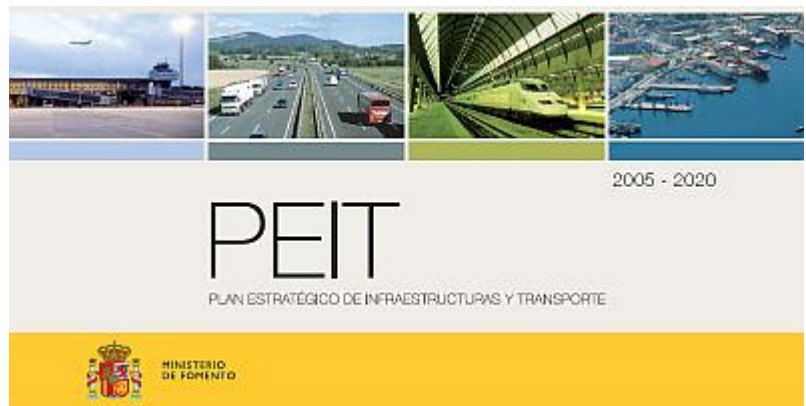


País	España
Tipo de Gobierno	Democracia parlamentaria y Monarquía constitucional
Población	46,1 millones ^(*)
Superficie	505.400 km ²⁽⁺⁾
PIB per cápita	30.800 US\$/año (ppp) ^(**)
IDH	0,955 (15° en el ranking mundial) ⁽⁺⁺⁾

Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (2005-2020)
Ministerio de Fomento (2004)

**Documento
de política**



Fuente: (*) Eurostat, consultado en línea el 25/01/2010
(+) The World Factbook (U.S. Central Intelligence Agency), consultado en línea el 25/01/2010
(**) World Economic Outlook Database (International Monetary Fund, october 2009)
(++) Human Development Report 2009 (UNDP, 2009)

VISIÓN ESTRATÉGICA DE LA AUTORIDAD

La visión estratégica de la autoridad está, en el caso del PEIT, contenida en el preámbulo del documento. En dicho preámbulo, se establece como primer concepto que *“el PEIT es la ‘nueva política de infraestructuras y transportes’, al servicio de los grandes objetivos de política económica y social”*, reconociendo de esta forma objetivos de mayor jerarquía que enmarcan el ámbito de la política sectorial (transporte e infraestructura).

Una primera definición interesante que hace es la asignar a la infraestructura un rol como soporte para servicios de transporte de calidad, seguros y como instrumento para desarrollo económico y cohesión social y territorial. De declara que la política contiene las directrices de largo plazo (2005-2010) para las intervenciones en los dos ámbitos (infraestructura y servicios) que sean de competencia del Estado.

Junto con otorgarle gran importancia al proceso participativo que llevó a la conformación del plan, se recalca que el PEIT está imbuido de la preocupación por el desarrollo sostenible.

Finalmente, se establece que el plan considera inversiones por 250.000 M€ (15.500 M€ por año), equivalentes al 1,5% del PIB nacional. Cerca de la mitad (48%) de la inversión corresponde al modo ferroviario, cuyo desarrollo corresponde a una opción estratégica incluida en el plan.

DIAGNÓSTICO

El documento contiene un capítulo de diagnóstico que inicia con una descripción general de las infraestructuras de transporte de titularidad del Estado (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos), así como de la demanda y condicionantes de política. Finalmente, el diagnóstico identifica los elementos clave a considerar, entre los cuales destacan:

- Evolución de la movilidad de personas y mercancías. Respecto de este tema, se muestra que los análisis disponibles anticipan importantes crecimientos, tanto en pasajeros (3% a 6% anual) como en carga (4,5% a 6% anual). Acoger este crecimiento con el sistema actual posiblemente es insostenible, por lo que surge la necesidad de políticas activas en traspaso de demanda hacia los modos menos de menor impacto y en disociación del crecimiento económico con el crecimiento de la movilidad. Respecto de esto último, existen datos agregados que muestran que la realidad actual en España se encuentra desmejorada en comparación con otros países desarrollados en términos de intensidad de transporte (t-km/PIB).
- Movilidad urbana. La movilidad urbana motorizada crece a mayor ritmo que la interurbana, con una partición modal del transporte público que apenas se mantiene y de los llamados modos saludables (caminata, bicicleta) que retrocede. Cerca del 40% de las emisiones de CO₂ del transporte se producen en los ámbitos urbano y metropolitano, siendo además el sector con mayor aumento. Si bien las intervenciones en el ámbito urbano siguen centradas en la provisión de infraestructura para transporte público, existen en la actualidad ocho áreas metropolitanas con una estructura que permite la integración física y tarifaria del transporte público.
- Desequilibrios en la accesibilidad de sectores no peninsulares y transfronterizos. En el territorio peninsular, las redes de transporte de altas prestaciones han contribuido a la homogeneización de la accesibilidad, que aún posee

desequilibrios. En los territorios no peninsulares, y sobre todo en los transfronterizos, la situación es distinta, apreciándose grados de accesibilidad notablemente menores.

- Impactos sobre medioambiente y salud. Las emisiones del sector transporte Las emisiones del sector transporte, en su mayor parte debidas al transporte vial interurbano y urbano, representan el 23% de las emisiones de CO₂ y el 37% de las de óxidos de NOx. Si bien se espera que las mejoras tecnológicas traigan menores tasas de emisión en determinados contaminantes, esto no es cierto en el caso del CO₂, las cuales han estado creciendo a tasas muy superiores a las tasas de crecimiento del PIB. Esta situación obliga a otro tipo de estrategias, ligadas a la eficiencia energética y a la gestión de la demanda. Se registra, además, aumentos en ruido y deterioro del medio por construcción de infraestructura, así como una seguridad dispar entre los distintos modos y elevada si se compara contra estándares europeos.
- Competitividad en el contexto internacional. Si bien los transportistas españoles mantienen una participación mayoritaria en el transporte bilateral con Francia, Alemania e Italia, en el resto del cabotaje europeo no son un actor relevante, no pudiendo encontrarse ninguna empresa española entre los 15 mayores operadores logísticos europeos. Esto último se debe a la falta de incentivos como los existentes en otros países, así como al carácter periférico de España, que le impide aprovechar las ventajas de ser un país “de tránsito”.
- Costos del transporte: tarificación y fiscalidad. La existencia de altas externalidades y costos fiscales sugiere la importancia de contar con un sistema de tarificación y fiscalidad del transporte que emita las señales adecuadas a los objetivos estratégicos del PEIT, pues de lo contrario se distorsiona el funcionamiento del sistema. La fiscalidad soportada por el transporte no incentiva en la actualidad comportamientos compatibles con la política de transportes, ni penaliza las contrarias.
- La acción institucional. La cooperación institucional es parcial, limitada a objetivos muy concretos, como inversiones en ciertas infraestructuras, coordinación en ciertos aspectos normativos, o financiación de determinados servicios. Existe baja coordinación en lo relativo a identificación de objetivos y planificación con horizonte temporal mayor.

OBJETIVOS DEL PEIT

Hecho el diagnóstico, el PEIT establece que deben explicitarse con la mayor precisión posible los objetivos en el año horizonte, “en términos no sólo de realización de infraestructuras, sino sobre todo de calidad de las condiciones de movilidad puesta al servicio de un desarrollo sostenible”.

Los objetivos del PEIT se estructuran sobre cuatro ámbitos, para cada uno de los cuales se presenta la forma de abordarlo y una serie de objetivos cuantificados para el año horizonte del PEIT. En el cuadro siguiente se presenta las definiciones anteriores, incluyendo una muestra de objetivos cuantificados, de modo de ilustrar el concepto.

TABLA 1 OBJETIVOS DEL PEIT

Objetivo general	Cómo abordarlo	Objetivos cuantificados (ejemplos)
A. Mejorar la eficiencia del sistema, en términos de calidad de los servicios efectivamente prestados y atender las necesidades de movilidad de las personas y los flujos de mercancías en condiciones de capacidad, calidad y seguridad adecuadas y proporcionadas a las características de esos flujos.	a) Desarrollará un sistema integrado de transporte en un marco de complementariedad y coordinación entre los distintos modos y entre las infraestructuras y servicios competencia de distintas Administraciones y Organismos.	Conservación de infraestructuras - Elaboración y actualización de modelos piloto de conservación - Aumentar dotación presupuestaria hasta 2% del valor patrimonial de las infraestructuras - Implantación de sistemas de auditoría externa y comparación intermodal (2008).
	b) Optimizará el uso de las infraestructuras existentes mediante medidas de gestión de la demanda.	Gestión de la demanda - Disminuir intensidad del transporte (ton-km/PIB) a valor medio de la UE-15 en 2020 - Estabilizar la demanda de transporte per cápita (veh-km/hab) hasta valores similares a los de 2005 a partir de 2012
	c) Impulsará una política de conservación y mantenimiento del patrimonio de infraestructuras.	
B. Fortalecer la cohesión social y territorial.	a) Asegurarán unas condiciones de accesibilidad equitativas al conjunto del territorio y en particular a la España no peninsular.	Cohesión social - Garantía de accesibilidad universal mínima a servicios públicos de todos los ciudadanos, prestando especial atención a los grupos vulnerables. En 2012 debe garantizarse el acceso en transporte público a sectores prioritarios y en 2020 en todo el territorio - Elaboración de un modelo de corrección de efectos regresivos producto de las externalidades (2012)
	b) Identificarán los beneficiarios potenciales de la política de infraestructura y transportes, evitando transferencias regresivas de renta.	Cohesión territorial Fortalecer redes de ciudades con transporte público interurbano. Alcanzar en 2012 reparto modal cercano urbanos motorizados.
C. Contribuir a la sostenibilidad general del sistema.	a) mediante el cumplimiento de los compromisos internacionales de la normativa europea en materia ambiental, en particular en cuanto a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).	Calidad ambiental - Cumplimiento de Directivas Europeas de calidad del aire para el 90% de la población (2012), disminuyendo como mínimo en un 50% las superaciones actuales de los niveles límite de calidad del aire en ciudades, con respecto a los contaminantes para los que el transporte constituye la principal fuente - Cumplimiento en el menor plazo posible de la normativa internacional sobre calidad ambiental e impulso en el ámbito internacional para su revisión urgente
		Efectos de carácter global Evolución de acuerdo a Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión. Estabilizar emisiones en 2005-2007. Disminuir emisiones en 2012 a niveles de 1998

Objetivo general	Cómo abordarlo	Objetivos cuantificados (ejemplos)
D. Impulsar el desarrollo económico y la competitividad.	a) Potenciará el papel de las áreas urbanas y metropolitanas españolas. b) Reforzarán las relaciones transfronterizas. c) Fomentará el desarrollo de los programas de I+D+i y los avances tecnológicos aplicados a la gestión y explotación de infraestructuras y servicios de transporte.	Innovación - Incrementar la dotación presupuestaria de los Programas de I+D+i y alinear su contenido con más decisión en las líneas prioritarias de investigación del Programa Marco de la UE. Dedicar 0,5% de la inversión del Ministerio de Fomento a I+D+i (2006) e incrementar esta partida hasta el 1,5% a partir de 2008 - Favorecer rápida incorporación de los resultados de la investigación a la política de transportes Eficiencia energética - Mejorar eficiencia del sistema para disminuir significativamente dependencia energética. Disminuir energía por pax-km y t-km respecto a 1990 (20% al 2012 y 40% al 2020)

Fuente: PEIT (2004)

ALTERNATIVAS DE ACTUACIÓN Y OPCIONES ESTRATÉGICAS

Definidos los objetivos y metas del PEIT, la etapa siguiente que se abordó fue la definición de dos escenarios de desarrollo: el escenario tendencial, que supone una continuidad en las tendencias de la demanda de transporte y en las políticas públicas, y el escenario ambiental, que pretende optimizar el comportamiento ambiental del sistema, sin comprometer su eficiencia funcional. A partir de ellos se establece un tercer escenario: el Escenario PEIT 2020 como un proceso de aproximación progresiva y realista hacia el escenario ambiental.

En el cuadro siguiente se presentan ejemplos de las prioridades asociadas a cada escenario, así como el resultado de su evaluación en función de su compatibilidad con los objetivos establecidos para el PEIT.

TABLA 2 DEFINICIÓN Y EVALUACIÓN DE ESCENARIOS

Escenario	Prioridades	Evaluación en función de los objetivos del PEIT
Tendencial Continuidad de las políticas vigentes	- Dotación homogénea de infraestructuras de alta capacidad en todo el territorio - Identificación de grandes proyectos, de gran efecto “simbólico”. - Lógica radial en cada modo. - Aumento de la competitividad de las empresas de transporte (liberalización del sector) - Competencia intermodal - Mejoras tecnológicas en los vehículos - Cumplimiento estricto de las obligaciones internacionales. - Estimular la competitividad de la economía a través básicamente de los sectores de la construcción y del transporte.	Incompatible con los objetivos del PEIT, en particular con los de carácter ambiental

Escenario	Prioridades	Evaluación en función de los objetivos del PEIT
Ambiental Prioridad al desempeño ambiental del sistema	▪ Establecimiento de cuotas de emisiones (fiscalidad, etc) ▪ Internalización de todos los costes por el usuario, a corto plazo. ▪ Actuación sobre situaciones de congestión, vía precios. ▪ Inversiones en infraestructuras exclusivamente en los modos de mejor comportamiento ambiental ▪ Baja prioridad para los proyectos de infraestructura frente a alternativas no infraestructurales. ▪ Aumento de la regulación en el transporte. ▪ Establecimiento de objetivos ambientales nacionales más exigentes que las obligaciones internacionales, para ejercer un efecto de “impulso” en el ámbito internacional.	Convergencia acelerada hacia los objetivos ambientales, a costa de introducir tensiones en el sistema, especialmente en cuanto a eficiencia a corto plazo y a las expectativas de cohesión territorial.
PEIT 2020 Aproximación progresiva y realista al escenario ambiental	▪ Coordinación entre modos de transporte ▪ Internalización a medio y largo plazo de costes ▪ Prioridad en la terminación de las redes (homogeneidad y equilibrio) ▪ Compatibilidad entre las infraestructuras convencionales y de alta capacidad: asignación según eficiencia (demanda). ▪ Apoyo y estímulo a cooperación entre operadores • Impulso activo de acuerdos internacionales ▪ Coordinación entre titulares y explotadores de las diferentes redes de transporte. ▪ Seguimiento continuado del sistema. - Apoyo a la innovación en el transporte. ▪ Coordinación con el planeamiento territorial y urbanístico y promoción de la “autosuficiencia local” para disminuir las necesidades de movilidad	Facilita la transición desde la política de transporte actual hacia un escenario sostenible y compatible ambientalmente en el año horizonte.

Fuente: PEIT (2004)

Para el logro del escenario PEIT 2020 se establece una serie de opciones y criterios de actuación sobre “las grandes cuestiones abiertas hoy en la política de transporte”.

- El nivel de inversión y su financiación. El Escenario PEIT 2020 opta por la estabilización en los niveles de inversión, el avance progresivo hacia la autofinanciación del conjunto del sistema de transporte y el desarrollo de fórmulas de transferencia de recursos entre modos siempre y cuando favorezcan la intermodalidad del conjunto del sistema.
- Los parámetros de calidad y accesibilidad ofrecidos por el sistema. Se opta por una accesibilidad basada en la existencia y calidad de los servicios públicos y no sólo en la dotación de infraestructuras.
- El papel de España en el transporte internacional y europeo. Es preciso establecer una opción realista que posibilite el desarrollo de España como plataforma logística de carácter internacional compatible con el desarrollo de cadenas de transporte respetuosas con el entorno.
- La definición de los grandes ejes o corredores dentro de un sistema jerarquizado de transporte intermodal. El Escenario PEIT 2020 opta por una concepción intermodal y jerarquizada del sistema de transporte, que ofrezca una accesibilidad equilibrada al conjunto del territorio, resolviendo los estrangulamientos actuales.

-
- La cooperación con los operadores de transporte. En el escenario PEIT 2020 los poderes públicos desarrollan una política activa de impulso de la europeización e intermodalidad de nuestros operadores de transporte, mediante una estrategia concertada con los operadores públicos y un sistema de incentivos y apoyo a todos los agentes.
 - Disociación y gestión de la demanda de transporte. Se apuesta por explorar activamente las posibilidades de actuación e iniciar, en cuanto sea posible y en coordinación con otros países europeos, un proceso ordenado que consiga una disociación progresiva primero en términos relativos y, a largo plazo, en términos absolutos entre crecimiento económico y de la demanda de transporte.
 - La intervención en la movilidad urbana. PEIT 2020 contempla una mejor coordinación y unos criterios de actuación objetivos para las actuaciones en medio urbano basados en los principios de sostenibilidad.
 - Definición del marco institucional de planificación y coordinación. El Escenario PEIT 2020 supone la formalización de la planificación estratégica en la política de transporte, mediante el establecimiento del marco legislativo adecuado, y el impulso de nuevos sistemas de concertación basados en la corresponsabilidad para alcanzar los objetivos del Plan.

La consecución del escenario PEIT-2020 se plantea en tres fases:

- 2005-2008: Completar el sistema de infraestructuras para asegurar la vertebración del territorio, y establecer paralelamente las bases del cambio.
- 2009-2012: Consolidar las tendencias de cambio modal, profundizar las actuaciones de mejora ambiental, y proseguir el desarrollo de las redes infraestructurales para asegurar el mallado del sistema.
- 2013-2020: Finalizar el proceso de integración de los objetivos medioambientales y de desarrollo sostenible en el sector del transporte, avanzar en la construcción de un sistema integrado de transporte, y desarrollar las acciones infraestructurales coherentes con ese modelo.

DIRECTRICES DE ACTUACIÓN

Posteriormente, se define una serie de directrices generales y sectoriales para la definición detallada del plan. Las directrices generales se hacen cargo de los siguientes temas:

- Visión unitaria de las infraestructuras y servicios: intermodalidad
- Gestión integrada del sistema desde criterios de seguridad, calidad y eficiencia
- Marco normativo y cooperación con otras administraciones, instituciones y agentes sociales
- Financiamiento del sistema y tarificación
- Equilibrar el territorio y mejorar su accesibilidad
- La movilidad urbana
- La mejora del sistema de transporte de mercancías y de su inserción internacional
- Un sistema de transporte de viajeros abierto al mundo.

Adicionalmente, se generan directrices sectoriales para:

- Carreteras
- Ferrocarriles
- Transporte marítimo y puertos
- Transporte aéreo
- Operadores de transporte
- Investigación desarrollo e innovación (I+D+i)

PRIORIDADES Y ÁMBITO DE ACTUACIÓN SECTORIAL Y PUESTA EN MARCHA

En esta etapa, que comprende la estructuración del plan propiamente tal, se definen las acciones a desarrollar durante el período de planificación, en tres períodos: 2005-2008, con acciones que ya poseen estudios previos, proyectos elaborados u obras iniciadas; 2008 – 2020, con acciones que involucran estudiar y definir en mayor detalle sus alcances.

Para cada sector comprendido en el PEIT se definen prioridades, se estructura el plan sectorial y se identifica acciones concretas (infraestructurales no infraestructurales). Las actuaciones se agrupan siguiendo la estructura siguiente, que combina las visiones modales con otros de carácter transversal:

- Seguridad en el transporte
- Sistema de transporte por carretera
- Sistema ferroviario
- Transporte marítimo y puertos
- Transporte aéreo
- Sistema intermodal de mercancías
- Sistema intermodal de viajeros
- Transporte urbano
- Innovación en el transporte

La puesta en marcha posterior del PEIT se articula mediante una serie de planes con horizonte de entre 4 y 8 años y que son desarrollados por parte de diferentes instituciones, a partir de los objetivos y directrices establecidos en el PEIT. Estos planes son:

- Plan Sectorial de Carreteras (Dirección General de Carreteras)
- Plan Sectorial de Transporte por Carretera (Dirección General de Transportes por Carretera)

-
- Plan Sectorial de Transporte Ferroviario (Dirección General de Ferrocarriles, con colaboración de ADIF¹, RENFE² Operadora y FEVE³)
 - Plan Sectorial de Transporte Marítimo y Puertos (Ente Público Puertos del Estado y la Dirección General de Marina Mercante)
 - Plan Sectorial de Transporte Aéreo (Dirección General de Aviación Civil y AENA⁴)
 - Plan Intermodal del Sistema de Transporte de Mercancías (Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial)
 - Plan Intermodal del Sistema de Transporte de Viajeros (Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial)
 - Plan Nacional de Despliegue de Sistemas Inteligentes de Transporte (División de Prospectiva y Estudios de Transporte de la Secretaría General de Transportes)
 - Estrategia de Promoción de los Modos Saludables (Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial)
 - Programa de Innovación en el Transporte (Dirección General de Planificación y Coordinación Territorial y el CEDEX⁵)
 - Programa de I+D+i (CEDEX)

OTROS ELEMENTOS

Finalmente, el PEIT se hace cargo de una serie de otros elementos que se mencionan a continuación.

NORMATIVA

El PEIT propone la aprobación de una serie de iniciativas legales de distinta jerarquía (leyes, reglamentos, normativas).

DIRECTRICES PARA LA ACTUACIÓN EN MEDIOS URBANO Y METROPOLITANO

El PEIT propone a las Comunidades Autónomas y Locales la elaboración de Planes de Movilidad Sostenible específicos para cada ámbito urbano o metropolitano.

SEGUIMIENTO INTERNO DEL PEIT

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

¹ Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.

² Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles.

³ Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha.

⁴ Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

⁵ Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, organismo del Ministerio de Fomento.

Se establece la figura interna del “coordinador de proyecto” para aquellas actuaciones singulares o concurrentes que precisan de una particular coordinación dentro del Ministerio de Fomento.

SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL APOYO A LA TOMA DE DECISIONES

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

REVISIÓN Y ADAPTACIÓN DEL PEIT

Se entiende el PEIT como un instrumento de planificación que está sujeto a ser modificado durante su ejecución. Particularmente, se considera una evaluación en el período 2008-2009 para adecuar sus objetivos, directrices o actuaciones.