

DOCUMENTO DE INICIACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LA ACTUALIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE (PEIT)

1. Introducción. Objeto

El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, define los objetivos y directrices básicas de la actuación en infraestructuras y transporte de competencia estatal con un horizonte a medio y largo plazo. Por su carácter estratégico, el PEIT establece el marco de desarrollo de las políticas y actuaciones en cada uno de los ámbitos de las infraestructuras y la gestión del transporte, promoviendo la mejor integración de todos ellos.

El Ministerio de Fomento, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la aprobación del PEIT, y los cambios acaecidos en el entorno socioeconómico, así como la experiencia acumulada durante el último período en la ejecución de sus políticas de infraestructuras y transporte, ha tomado la decisión de iniciar la actualización del citado Plan, prevista, por otra parte, en el marco del desarrollo y seguimiento del mismo. Se van a iniciar, por tanto, los trabajos de actualización, que se pretende culminar con la aprobación del que puede llamarse Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte actualizado o PEIT(a). No se prevé que esta actualización incorpore modificaciones sustanciales al Plan aprobado en 2005 ni se trataría, por tanto, de la realización de un plan completamente nuevo.

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, se inicia, mediante el presente documento, la evaluación de la actualización del PEIT. Con ello, el órgano promotor informa a las autoridades ambientales acerca de la realización del plan, desarrollando el contenido previsto en el artículo 18 de la mencionada Ley. Como resultado de su examen, y teniendo en cuenta en su caso el resultado del pertinente proceso de consultas previas con los organismos e instituciones interesados, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino podrá proceder, en su caso, a la realización del documento de referencia que fijará el contenido y alcance del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) de la actualización del Plan.

La evaluación ambiental del PEIT(a) es un proceso que debe progresar en paralelo con la propia actualización del Plan, que se encuentra en sus etapas iniciales de análisis y diagnóstico, por lo que no se pueden avanzar todavía resultados distintos de los ya disponibles, acerca del contenido detallado de las nuevas propuestas. Como punto de partida y principal referencia, se cuenta con las determinaciones del Plan sometido a actualización, es decir, el propio PEIT (públicamente disponible), en el que se incluye un diagnóstico sobre el

sistema de transporte cuyas cuestiones clave siguen estando esencialmente vigentes.

Cabe señalar en este sentido, como elemento de diagnóstico adicional, la información recogida en la reciente Estrategia Española de Movilidad Sostenible, donde se pasa revista a los aspectos más destacados. Entre otros datos, se menciona que el transporte interurbano en su conjunto ha venido creciendo en España de forma constante, si bien la tendencia se ha moderado durante los últimos años, tanto en pasajeros, donde se ha pasado de una variación anual acumulativa del 5,3% en el período 1990-2000, hasta un 2,1%, en el período 2000-2007, como en mercancías, cuyo comportamiento fue del 5,8% en el período 1990-2000, y del 2,4% en el 2000-2007. En cuanto al reparto modal del transporte, la carretera es con diferencia el modo predominante, hasta el punto de alcanzar en el periodo 2000-2007 unas cuotas medias de participación del 89,8% en pasajeros y del 83,5% en mercancías, respecto del total nacional, con un crecimiento durante el periodo reciente muy similar al experimentado por el conjunto del transporte.

2. Principios de actualización del PEIT. Elaboración, ejecución y seguimiento

La actualización o revisión del PEIT está, como se indicaba anteriormente, prevista en el marco del propio Plan, concebido como un instrumento de planificación marco, sometido por una parte a la precisión que se deriva de su propia ejecución y desarrollo, y por otra a la dinámica de evolución del marco socioeconómico general, y de las políticas y normativas que lo condicionan, tanto en materia económica, como de sostenibilidad medioambiental o de desarrollo territorial.

Por ello, a los cuatro años de su aprobación, tal como el mismo PEIT prevé, se inicia su actualización, que tiene como objeto adecuar sus objetivos, directrices y actuaciones en función de los objetivos marcados, la evolución de la economía y el marco de su financiación, así como los cambios en la normativa europea y nacional, en particular en lo referente a nuevas obligaciones y compromisos en materia de integración ambiental y desarrollo sostenible.

La actualización prevista tiene un alcance limitado, puesto que el Ministerio de Fomento considera que los objetivos, junto con las opciones estratégicas y directrices básicas correspondientes, definidos en el Plan aprobado en 2005, mantienen su validez. Asimismo se mantiene el año horizonte del Plan, 2020, de manera que la vigencia del Plan actualizado se extenderá en el periodo 2010-2020. Teniendo esto en cuenta, y partiendo de la evaluación del avance conseguido en el cumplimiento de los objetivos y de los condicionantes del entorno socioeconómico y medioambiental, en la actualización del PEIT sólo se plantea la incorporación de modificaciones o meros ajustes en sus líneas y propuestas de actuación, especialmente, en la priorización relativa de las mismas, con el fin de impulsar el tránsito hacia una movilidad más sostenible.

La actualización del PEIT consolidará los principios innovadores de la planificación puestos en marcha con la aprobación del Plan Estratégico, entre los que cabe destacar la integración de las actuaciones en infraestructuras y servicios, la coordinación e integración de todos los modos, y su carácter de planificación dinámica, que le asegura la flexibilidad suficiente para responder de forma adecuada a las cambiantes condiciones del entorno social, económico y tecnológico, así como de los requisitos y condicionantes medioambientales.

El Ministerio de Fomento llevará a cabo los trabajos técnicos necesarios para la actualización del PEIT y de forma paralela, a partir de la realización por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino del correspondiente documento de referencia, los de elaboración de su Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA). El documento propuesta de Plan Estratégico actualizado y el ISA serán sometidos a procedimiento formal de información pública, disponiéndose además todos los medios y mecanismos de participación social y de concertación institucional adecuados para desarrollar la actualización del PEIT de la forma más transparente y participativa.

3. Objetivos del Plan.

El PEIT(a) continuará impulsando la consecución de los actuales objetivos generales del PEIT, potenciando el sistema de transporte como uno de los elementos básicos del nuevo modelo productivo en un marco sostenible, no solo desde el punto de vista económico, sino también social y ambiental.

A medio plazo, la mejora de la competitividad de nuestra economía, con su plena integración en el espacio europeo, ha de basarse en la transición hacia un nuevo modelo productivo, basado en la eficiencia en el uso de todos los recursos, la sostenibilidad, y la innovación tecnológica. El PEIT(a) se plantea como un instrumento fundamental para impulsar este cambio de modelo en el sector de las infraestructuras y el transporte, de manera que el sector en su conjunto se rija por criterios de sostenibilidad socioeconómica y ambiental.

De este modo, los objetivos generales del PEIT(a) seguirán siendo los cuatro objetivos estratégicos planteados en el vigente Plan, con la formulación que fue establecida en el acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de julio de 2004 que dio inicio a la elaboración del PEIT:

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.

Se tratará para ello de profundizar en la convergencia con las políticas europeas de transporte, y en la articulación de las redes de transporte nacionales en el marco de la red europea. En esta línea, se promoverá la integración y complementariedad de los distintos modos de transporte, de forma que cada uno se utilice para las relaciones de transporte de mercancías

o viajeros en las que es económica, social, y ambientalmente más eficiente, desarrollando el concepto de **comodalidad**. Se impulsará el desarrollo de los modos más eficientes en materia de consumo energético, con una especial atención al transporte de mercancías por ferrocarril y por vía marítima. Se priorizarán asimismo las actuaciones encaminadas a la mejora de la calidad y la seguridad del transporte, potenciando paralelamente las funciones de los órganos responsables de la evaluación y la integración de las políticas de seguridad en todos los modos de transporte.

Con este mismo objetivo general, se intensificarán los avances ya realizados en materia de conservación y mantenimiento de infraestructuras, cuyo peso relativo en el conjunto del esfuerzo inversor, tanto global como en cada uno de los modos, continuará aumentando progresivamente. Así por ejemplo, en carreteras, que la inversión anual en mantenimiento y conservación llegue a superar, en el periodo final del PEIT(a), a la correspondiente a la creación de nuevas infraestructuras.

B. Fortalecer la cohesión social y territorial. La actualización del PEIT se propone continuar reforzando la cohesión social y articulación territorial de nuestro país, en primer término a través de la mejora de las condiciones generales de accesibilidad al territorio y de la aproximación entre los niveles de accesibilidad de los diferentes ámbitos territoriales. De cara a este objetivo, se tendrán en cuenta no solo las condiciones y dotaciones infraestructurales, sino también la disponibilidad de servicios de transporte adecuados en sus condiciones de calidad y seguridad. En la consecución de este objetivo hay que tener especialmente en cuenta las relaciones, por los modos aéreo y marítimo, de la Península con los archipiélagos y con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como las conexiones interinsulares.

El PEIT(a) orientará las actuaciones del Ministerio de Fomento en el medio metropolitano y urbano en línea con este mismo objetivo. En este ámbito, de competencias compartidas entre todos los niveles de la administración, se ha de desarrollar una política de coordinación y concertación, basada en la definición de objetivos comunes a través de Planes de Movilidad Sostenible (PMS) que faciliten la contribución de este sector al cumplimiento de una serie de metas de sostenibilidad, como la potenciación del transporte público, la seguridad, la reducción de emisiones o la mejora de la calidad del aire.

C. Contribuir a la sostenibilidad general del sistema. En materia medioambiental, el PEIT(a) incorporará e integrará desde el primer momento el creciente número de instrumentos legislativos y normativos, de ámbito nacional y comunitario, que repercuten en el sistema de transporte, en la definición de sus directrices y grandes líneas de actuación, contribuyendo con ello al cumplimiento de los compromisos adquiridos por nuestro país, en especial en lo relativo a la lucha contra el cambio climático. En particular, la actualización del PEIT integrará los principios de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 30 de abril.

Junto al objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), el PEIT(a) incorporará los de limitación de los efectos del transporte y las

infraestructuras sobre la calidad del ambiental, en lo referente a emisiones contaminantes del aire, del agua, y de los suelos, así como de ruido. En cuanto a los impactos potenciales sobre el medio natural, los espacios protegidos y la biodiversidad, se establecerán los criterios de actuación adecuados para asegurar que los posibles impactos no lleguen a alterar de forma significativa la funcionalidad de los mismos.

En el mismo marco de contribución a la sostenibilidad del sistema, el PEIT(a) establecerá las bases para la progresiva integración de los objetivos de las demás políticas sectoriales más significativas, como la industrial, energética, o territorial, con la política de infraestructuras y transporte, con especial énfasis en el ámbito metropolitano y urbano, como se ha hecho referencia anteriormente.

D. Impulsar el desarrollo económico y la competitividad. En una situación económica tan difícil como la presente, es prioritario mantener e impulsar las políticas que favorezcan al mismo tiempo la salida de la crisis y el desarrollo económico de España. Con la planificación de infraestructuras y transporte, el Ministerio de Fomento pretende contribuir al desarrollo económico y al crecimiento del empleo. La política inversora del Ministerio de Fomento constituye una de las herramientas básicas de la acción del Gobierno para el impulso del crecimiento económico sostenible y de la competitividad de nuestra economía. Así, el vigente PEIT es uno de los ejes básicos en que se apoya el Programa Nacional de Reformas presentado por el Gobierno de España a las instituciones europeas para el cumplimiento en nuestro país de la Estrategia de Lisboa. El objetivo central de la actualización del PEIT en este ámbito será la movilización de los efectos de incremento de la competitividad y de modernización del modelo económico a medio y largo plazo, de carácter por tanto permanente. No obstante, en el contexto de la situación actual, es también necesario aprovechar los efectos de dinamización de la economía a corto plazo, particularmente en materia de mantenimiento y creación de empleo.

Un aspecto esencial para la consecución de estos objetivos es el constituido por el impulso a la innovación en todos los sectores de las infraestructuras y los sistemas de transporte, con el correspondiente despliegue de los pertinentes Sistemas Inteligentes de Transporte, referidos normalmente como ITS por sus iniciales inglesas. El PEIT(a) tendrá también en cuenta este elemento entre sus principios y objetivos.

Los objetivos generales, expuestos en este documento de forma cualitativa, deben desarrollarse en el Plan a través de una serie de objetivos, y sus correspondientes indicadores, para el año horizonte del PEIT(a), así como, en su caso, para los horizontes intermedios que puedan considerarse oportunos. En el marco de los trabajos de análisis y elaboración del diagnóstico del Plan, como se indica más adelante, una de las primeras tareas es la evaluación de los cambios y los avances realizados en estos últimos años en la consecución de los correspondientes objetivos, a fin de dirigir las propuestas del Plan en el sentido más favorable al cumplimiento de los mismos.

4. Alcance y contenido de la actualización del Plan y de las propuestas

El PEIT(a) abordará la actualización de las directrices básicas de actuación en las infraestructuras y servicios de transporte de competencia estatal, contemplando la totalidad de los modos de transporte desde una consideración integrada, desarrollando la intermodalidad y la complementariedad entre modos. En función de la distribución competencial existente en materia de infraestructuras y transporte, para la plena consecución de los objetivos del PEIT(a) es imprescindible que haya una convergencia de criterios y líneas de actuación entre todas las administraciones implicadas, en todos los ámbitos, pero de forma particularmente relevante en lo que respecta al transporte y las infraestructuras en el medio urbano y metropolitano. Para ello, el Plan impulsará la concertación entre todos los agentes, partiendo del necesario consenso acerca de los objetivos y criterios de actuación, integrando sus propias intervenciones en los correspondientes marcos de coordinación.

El horizonte temporal del PEIT(a) es el mismo del Plan aprobado en 2005; el periodo de planificación del Plan es, por consiguiente, 2010-2020.

La estructura del PEIT(a) seguirá en sus grandes líneas unas pautas similares a las del Plan vigente. El contenido previsto, en resumen, es el que se indica en los párrafos siguientes.

Evolución y diagnóstico del sistema de transporte; resultados de las actuaciones desarrolladas en el periodo 2005-2009.

Se actualizará el diagnóstico del vigente PEIT, analizando la evolución en el periodo 2004-2008 del sistema de infraestructuras y transporte y su situación actual. Se analizará la situación y tendencias de evolución de la demanda, las infraestructuras, y los servicios de transporte, así como las implicaciones que sobre ellos pueden ejercer las condiciones de contorno, de forma particular la evolución de las políticas de transporte en Europa y en nuestro país.

Una de las partes esenciales de este diagnóstico será la constituida por la descripción y evaluación de las actuaciones desarrolladas en el marco de aplicación del vigente PEIT, y de sus resultados en relación al cumplimiento de los objetivos del mismo, utilizando para ello los instrumentos de seguimiento, sistemas de información, e indicadores, implementados en el seno del Ministerio de Fomento a partir de la puesta en marcha del PEIT.

La conclusión del diagnóstico identificará los **factores clave** para el desarrollo futuro del sistema de infraestructuras y transporte, y los correspondientes retos estratégicos. En buena parte, seguirán siendo los ya definidos en el curso del diagnóstico efectuado al realizar el PEIT, en 2004 y 2005, pero posiblemente sea procedente redefinir algunos de ellos, e incluso incorporar otros nuevos, en función de las nuevas circunstancias, tanto del propio sistema de transporte como de su entorno externo. De forma provisional, puesto que su definición final será precisamente resultado del diagnóstico detallado, se pueden citar entre dichos factores clave los siguientes:

- Eficiencia y sostenibilidad del transporte de mercancías
- movilidad y transporte en áreas metropolitanas y urbanas
- efectos y externalidades ambientales y sociales del transporte
- gestión y explotación de las infraestructuras y servicios de transporte
- innovación y sistemas inteligentes de transporte

Efectos económicos, sociales y ambientales del transporte y de la planificación.

Incorporado como un aspecto parcial en el marco del diagnóstico del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte aprobado en 2005, se considera que en los trabajos de su actualización este aspecto debe tener una consideración específica diferenciada y un mayor nivel de desarrollo. Aquí se expondrán las conclusiones de los trabajos y estudios llevados a cabo recientemente por el Ministerio de Fomento, así como por los que van a ponerse en marcha en el marco de la actualización del PEIT. Se considerarán todos los efectos significativos en relación con los objetivos del PEIT(a), incluyéndose entre ellos en particular:

- los efectos sobre el desarrollo económico, la competitividad y el empleo,
- los efectos sobre el medio ambiente y la salud de la población, según se detalla más adelante en este mismo documento,
- las implicaciones sobre otros sectores, y sobre el conjunto del modelo productivo y la sostenibilidad del desarrollo,
- los costes y externalidades sociales, económicos y ambientales.

Objetivos de la actualización del Plan.

Los cuatro objetivos generales del PEIT(a), indicados previamente en este documento, se desarrollarán en este capítulo del Plan, detallando sus objetivos operativos, así como los indicadores correspondientes, que serán cuantitativos en todo lo posible, junto con los niveles que se propone alcanzar para estos indicadores en el horizonte del Plan.

Alternativas de actuación y opciones estratégicas.

Como se explica más adelante en este documento, para la elaboración del PEIT(a) se van a plantear dos alternativas básicas. La primera, o alternativa cero, corresponde a la no actualización del Plan vigente. En cuanto a la segunda alternativa básica, o de actualización, se contemplará la definición de posibles variantes, en función de la priorización relativa y el ritmo de desarrollo de las actuaciones del Plan. Ya se han iniciado los trabajos previos de diseño y definición de las alternativas. En todo caso, las alternativas definidas serán realistas y suficientemente diferenciadas, y se tendrá en cuenta en la selección el efecto de cada una de ellas sobre el conjunto de los objetivos del Plan.

De la conclusión del análisis y selección de alternativas, se deducirán las opciones estratégicas a mantener para el cumplimiento de los objetivos, en relación con las cuestiones principales de la orientación de la política de

transportes, tales como: el nivel global de financiación; la jerarquización de corredores y nodos en el sistema intermodal de transporte, tanto de viajeros como de mercancías; las directrices para la coordinación y concertación de las actuaciones con otras administraciones, y con los agentes económicos y sociales; los niveles objetivo de accesibilidad y calidad de los servicios e infraestructuras de transporte; o los criterios de intervención del Estado en el transporte urbano y metropolitano.

Directrices de actuación.

Siguiendo el modelo del vigente PEIT, las opciones estratégicas establecidas como resultado del proceso de selección de alternativas se concretarán en una serie de directrices de actuación, en dos niveles.

El primero, de rango más general y carácter transversal, corresponde a las directrices comunes a todos los modos de transporte. Entre las mismas, seguirán ocupando un lugar destacado las relativas a la integración de las infraestructuras y servicios en todos los modos de transporte, abarcando, entre otros, los siguientes aspectos:

- fomento de los modos de transporte más sostenibles y eficientes energéticamente, con vistas a propiciar un reparto modal más equilibrado,
- impulso y desarrollo de la intermodalidad,
- aumento de la seguridad y calidad de los servicios de transporte,
- mejora de la accesibilidad y equilibrio territorial,
- integración de las infraestructuras y el transporte de España en el marco europeo y mundial.

También se dará un especial desarrollo a las directrices relativas a la concertación y coordinación con las demás administraciones públicas, y con los agentes económicos y sociales, orientadas a la consecución del necesario consenso sobre algunos aspectos clave de la política y la planificación de las infraestructuras y el transporte, en particular en lo relativo a la sostenibilidad de la movilidad urbana.

El segundo nivel de directrices es el de contenido específicamente sectorial. Estas se establecerán como un desarrollo detallado de las directrices generales, partiendo de las directrices consideradas en el PEIT original, que se actualizarán y ponderarán de acuerdo con los resultados del diagnóstico y la priorización de los objetivos del PEIT(a).

Criterios, prioridades y programas de actuación.

De la misma manera que el PEIT, su actualización no programará actuaciones concretas, sino que establecerá las orientaciones estratégicas y estructurará los correspondientes programas de inversión, ordenación y gestión, incluyendo la definición de la situación previsible de las redes de conexión en el horizonte del Plan. El PEIT(a) no será el ámbito de decisión definitiva de la ejecución o no de las actuaciones previstas.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucedía en 2005, en este momento algunas actuaciones se encuentran ya en un grado de maduración mucho más avanzado y, por otro lado, se cuenta con un mayor número de estudios de planificación. Estos trabajos se integrarán en el marco de la actualización del PEIT, de forma que, sin llegar a desarrollar un catálogo exhaustivo de actuaciones concretas, sí se estará en condiciones de aportar un nivel mayor de desagregación de las líneas y programas de actuación.

Seguidamente se muestra un resumen de las principales prioridades y las orientaciones generales de estructuración de los programas de actuación contemplados en el PEIT(a):

Sistema de transporte por carretera. Las prioridades en el sistema de transporte por carretera se dirigirán a mejorar y homogeneizar las condiciones de servicio en el conjunto de la red, en lo referente a seguridad y conservación, la terminación de los itinerarios de alta capacidad en ejecución, y la puesta en marcha de un sistema de servicios adicionales al usuario, en coordinación con otras Administraciones competentes, desplegando las posibilidades de los Sistemas ITS. Las actuaciones en este modo de transporte se articularán en los programas siguientes:

- creación de infraestructura interurbana,
- fomento de la intermodalidad y otras actuaciones en la red estatal de ámbito urbano,
- conservación, explotación y seguridad vial,
- ordenación del transporte por carretera.

Sistema de transporte ferroviario. La actuación en el sistema ferroviario se plantea con el objetivo de que, de manera progresiva, este sistema se convierta en el elemento central para la articulación de los servicios intermodales de transporte, tanto de viajeros como de mercancías, proporcionando una mejor accesibilidad al conjunto del territorio.

Las prioridades de actuación se concentran en la finalización de los corredores actualmente en construcción, con un esfuerzo sustancial en la coordinación de servicios; la actuación en la red convencional para mejorar los servicios ferroviarios de mercancías, facilitar la intermodalidad con el transporte por carretera y marítimo, y posibilitar la interoperabilidad con la red francesa; y la consolidación del nuevo marco institucional.

Los programas específicos de actuación previstos en este sector son:

- infraestructuras de alta velocidad,
- modernización y mejora de la infraestructura ferroviaria de cercanías,
- impulso a la red prioritaria de transporte de mercancías,
- programa de interoperabilidad, estrategia de cambio de ancho y de implantación del sistema ERTMS,
- eliminación y mejora de pasos a nivel,
- programa de material móvil ferroviario,
- actuaciones en la red de ferrocarriles de vía estrecha.

Transporte marítimo y puertos. Las prioridades en el ámbito del transporte marítimo se orientan a la consolidación de los puertos como nodos intermodales de referencia, apoyando el efectivo despliegue de la red intermodal de mercancías, y a la consecución de unos servicios de transporte marítimo más seguros y respetuosos con el medio ambiente. Para ello, las actuaciones relativas a este modo de transporte se estructurarán en los siguientes programas:

- infraestructuras portuarias,
- accesos terrestres a los puertos,
- desarrollo de áreas logísticas,
- autopistas del mar,
- mejora de servicios portuarios,
- servicios de transporte marítimo,
- seguridad y lucha contra la contaminación marítima.

Transporte aéreo. Las prioridades de actuación se dirigen a integrar progresivamente los servicios de transporte aéreo en el sistema intermodal de viajeros y de mercancías y a asegurar la compatibilidad a largo plazo entre el transporte aéreo y los objetivos ambientales establecidos para el sector del transporte. Las actuaciones precisas en cada aeropuerto se concretarán en los correspondientes Planes Directores, teniendo en cuenta los correspondientes análisis de rentabilidad económica y de compatibilidad ambiental. Los programas de actuación previstos en materia de infraestructura y transporte aéreo son:

- Programa de seguridad,
- Programa de calidad,
- Infraestructuras y servicios aeroportuarios,
- Programa de desarrollo ambientalmente sostenible del transporte aéreo,
- Mejora de la viabilidad, eficiencia económica y competitividad del sector,
- Intermodalidad y cohesión social y territorial,
- Fomento de la presencia internacional de España en el sector,
- Modernización de la legislación aeronáutica y los modelos de gestión.

Transporte intermodal de mercancías. El transporte intermodal se concibe como un elemento de racionalización y mejora de la calidad del transporte de mercancías. Se basa en una mayor cooperación entre todos los modos de transporte, siendo un puntal clave para la mejora de costes en la cadena logística. La concertación entre administraciones y de éstas con los operadores resulta básica, dado el reparto competencial existente y la propia realidad de la actividad del transporte de mercancías. El desarrollo idóneo del transporte intermodal de mercancías, desde este marco de coordinación, precisa de actuaciones simultáneas en las dos dimensiones involucradas: las actuaciones infraestructurales en nodos y corredores, y el marco de prestación de los servicios. Las actuaciones infraestructurales deben integrarse en el marco de los programas de actuación de los distintos modos, como se indica en los párrafos anteriores. Por otra parte, el impulso a la intermodalidad en el transporte de mercancías requiere la puesta en marcha de una serie de

actuaciones no infraestructurales, que se contemplarán en el PEIT(a) a través de un programa específico, basado en la elaboración de la normativa adecuada, acompañada de las oportunas acciones específicas de apoyo.

Transporte intermodal de viajeros. El desarrollo del sistema intermodal de transporte de viajeros se apoyará en la implantación progresiva de una red estratégica de servicios de transporte de personas, basada en las infraestructuras modales, los nodos de intercambio, un marco normativo que estimule la coordinación e integración de servicios, y una serie de incentivos e iniciativas para el fomento de la intermodalidad. El ferrocarril de altas prestaciones se configura como el elemento central de este sistema intermodal, apoyado por una adecuada conectividad con el ferrocarril de ámbito regional y el transporte público regular por carretera, así como, en los nodos estratégicos que proceda, por una coordinación del transporte aéreo con el ferrocarril de alta velocidad.

Todos estos aspectos se instrumentarán en el PEIT(a) mediante un programa específico de transporte intermodal de viajeros.

Transporte urbano y metropolitano. En el medio urbano y metropolitano es donde se concentra el mayor volumen de movimientos de la población y de la actividad económica, donde se alcanzan las mayores congestiones del tráfico y donde se produce una proporción muy significativa de las emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero. Por otra parte, son las Administraciones Autonómicas y Locales las que ostentan la mayor parte de las competencias en materias de infraestructuras y transportes en las áreas urbanas. Con objeto de contribuir a los objetivos de sostenibilidad, el Ministerio de Fomento participará, junto a las Comunidades Autónomas y a las administraciones Locales, en la elaboración de Planes de Movilidad Sostenible específicos para cada ámbito urbano o metropolitano, desde una perspectiva integral y en línea con los objetivos establecidos en el PEIT(a); las actuaciones del Ministerio se enmarcarán en esos Planes de Movilidad Sostenible. Las actuaciones en infraestructuras de competencia estatal, tradicionalmente abordadas desde un enfoque sectorial, se plantearán como elementos dentro de un modelo de ciudad y de movilidad concertado con las demás administraciones.

Asimismo, se promocionará el desarrollo de programas piloto para la movilidad urbana sostenible, donde se contemplen medidas innovadoras, tanto de transporte por medios motorizados como no motorizados, intermodalidad, mejora en los sistemas de gestión del transporte y actuaciones urbanísticas integradas.

Innovación en el transporte. Las actuaciones en el ámbito de la innovación en el transporte se desarrollan en dos niveles: El primero corresponde a las actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), que se podrán realizar dentro de los correspondientes Programas Nacionales de I+D+i, bajo la coordinación del Ministerio de Ciencia e Innovación, en las que los centros y empresas del Ministerio de Fomento participarán activamente con la aportación de prioridades y propuestas de acción y eventualmente, colaborando en su

realización. La segunda de las áreas corresponde al desarrollo y despliegue de los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) en todos los modos. Este sector constituye una de las áreas clave de la contribución del transporte al nuevo modelo productivo. En esta materia, las empresas españolas ocupan posiciones de liderazgo en algunos sectores, como el de interoperabilidad y seguridad ferroviaria, con el sistema ERTMS, o el de navegación aérea, situación que el PEIT(a) debe ayudar a consolidar, haciendo que prosigan también los avances en los demás modos de transporte.

Marco económico y financiero del Plan.

Se definirá en este capítulo la estrategia de financiación de las actuaciones del PEIT(a), teniendo en cuenta el objetivo de llevar a cabo el conjunto de las actuaciones previstas y las fuentes potenciales y los condicionantes de financiación existentes, a lo largo de todo el periodo de vigencia del Plan actualizado.

En todo caso, la financiación presupuestaria seguirá aportando la mayor parte de los recursos necesarios, considerándose la utilización de mecanismos de colaboración público-privada como un recurso adicional, adecuado para un ámbito específico de actuaciones. Se consolidará el principio de mantenimiento de un esfuerzo inversor sostenido de forma estable en el tiempo, con los ajustes coyunturales procedentes, así como el aprovechamiento, en un marco sostenible, de la capacidad de autofinanciación de las empresas y entes públicos.

Seguimiento y revisión del Plan.

Con la aprobación del PEIT(a) se instrumentará, de forma paralela a su desarrollo y puesta en marcha, un sistema de seguimiento permanente del mismo.

Para este fin, se continuará y reforzará el desarrollo de los instrumentos de análisis, evaluación y seguimiento ya disponibles, incluyendo entre ellos los correspondientes indicadores y un sistema de información geográfica (SIG), que se actualizarán permanentemente, incorporando la información relativa a la ejecución de las actuaciones previstas, y a la valoración de sus resultados y efectos. Estos sistemas servirán, de esta manera, como un útil básico de apoyo a la toma de decisiones en materia de adaptación del Plan a los cambios de las condiciones del sistema, para la modificación o la incorporación de nuevas actuaciones.

Apoyándose en estos instrumentos, y con la colaboración de todas las unidades y empresas del Ministerio de Fomento, la Dirección General de Planificación elaborará con carácter bienal un informe de seguimiento del Plan. Aproximadamente a la mitad del plazo de su vigencia, en torno por lo tanto a 2015, volverá a plantearse la oportunidad de proceder a una nueva actualización o revisión del Plan, con objeto de responder al avance del cumplimiento de los objetivos establecidos, de ajustarse a las condiciones del entorno socioeconómico y medioambiental, y, en su caso, de contemplar un

nuevo horizonte de medio y largo plazo en la planificación de las infraestructuras y los servicios de transporte.

5. Alternativas de actuación

El periodo de maduración de las actuaciones de inversión en infraestructuras es muy dilatado; en el caso de las de mayor envergadura, este plazo puede llegar a ser de hasta 8 años, duración muy próxima a la del propio horizonte previsto para el PEIT(a). Este factor condiciona en gran medida la definición de las alternativas potenciales en planificación, y lo hace aun más en la medida en que el Ministerio de Fomento, como se ha explicado, no estima en este momento necesario abordar una modificación en profundidad del vigente PEIT. Con esta limitación, no obstante, es posible plantear algunas alternativas diferenciadas, y al mismo tiempo, realistas.

En el presente documento, se indican solamente las orientaciones básicas de definición de las alternativas. Su concreción se establecerá de forma precisa en las fases iniciales de elaboración del PEIT(a), en paralelo con la realización del diagnóstico, utilizando en su definición, siempre que sea posible, indicadores cuantitativos.

La primera alternativa, de referencia o alternativa cero, corresponde, como indica el artículo 8 de la Ley 9/2006, a la no realización de la actualización del Plan, y por tanto, a mantener en su integridad el actual PEIT.

En cuanto a las posibles alternativas de actualización, deben ser en todo caso consecuentes con los objetivos básicos de la actualización del PEIT señalados anteriormente, y en particular con el de impulsar desde el sector del transporte y las infraestructuras el avance hacia un nuevo modelo productivo más eficiente y sostenible. La definición de las prioridades de actuación debe ser consecuente con este objetivo en cualquier alternativa que se plantee, y por lo tanto, todas ellas deberán tener como directrices el impulso de los modos de transporte ambientalmente más favorables, el desarrollo y aplicación de la innovación, y la intensificación de las intervenciones de fomento de la movilidad sostenible en áreas urbanas y metropolitanas. No obstante, la aplicación de estos criterios se puede abordar de forma diferente, tanto en su intensidad como en su desarrollo temporal, ya que el Ministerio de Fomento puede contar, en el conjunto de las políticas del Gobierno, tiene capacidad de decisión al respecto de dos variables determinantes, como:

- La priorización relativa entre los distintos sectores, ámbitos, y objetivos de actuación, y
- El mayor o menor plazo de ejecución de las actuaciones previstas, en función de la intensidad y ritmo de desarrollo.

Teniendo esto en cuenta, pueden definirse distintas alternativas o variantes en el escenario de actualización del PEIT. Primeramente, se considerará una alternativa básica, cuyos principios son el **mantenimiento del horizonte** de las actuaciones del PEIT, y la adaptación de sus prioridades a los **objetivos de**

sostenibilidad del modelo productivo y de lucha contra la crisis. Se caracterizará por mantener, con las modificaciones que se muestren precisas, tanto las directrices básicas y las principales líneas de actuación del actual PEIT, como su horizonte de ejecución. En cuanto al reajuste de sus prioridades, se favorecerán especialmente las actuaciones ligadas más directamente a los objetivos de crecimiento sostenible de la economía, en la línea marcada por la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, y en el plazo más corto, de creación de empleo. Para ello, se actualizará el contenido del PEIT, incrementando los recursos y acelerando la realización de las actuaciones relativas, en especial, a los ámbitos siguientes:

- Mejora y conservación de la infraestructura existente,
- Intermodalidad del transporte, tanto de viajeros como de mercancías,
- Transporte de mercancías por ferrocarril y marítimo,
- transporte en áreas urbanas y metropolitanas.

Como variantes de esta alternativa básica de actualización del PEIT, se prevé que puedan definirse otras nuevas, que se diferenciarán de ella, en primer término, en el ritmo de ejecución de las actuaciones inversoras previstas en el PEIT, que podrá bien acelerarse o bien ralentizarse, extendiéndose el plazo de ejecución del conjunto de las actuaciones más allá del horizonte del Plan actualizado. En el primer caso, se mantendría un intenso esfuerzo en la construcción y ampliación de las redes en todos los modos y ámbitos territoriales, posibilitando que se añadieran al PEIT, para desarrollarse en el último periodo del Plan, otras nuevas actuaciones. En el caso de ralentización, se limitaría el inicio de nuevas actuaciones, manteniéndose como más prioritarias las más favorables para la consecución de los objetivos de sostenibilidad.

6. Desarrollo previsible del Plan

La aprobación del PEIT(a) establecerá el marco de evaluación y aprobación de los diferentes instrumentos de planificación que emanen de él. Entre ellos figurarán una serie de programas específicos o de choque sobre ámbitos territoriales particulares o sobre temas concretos de interés especial, que desarrollarán y programarán en el tiempo las correspondientes actuaciones y proyectos. Como ejemplos de estos planes se pueden citar, entre los de carácter temático, los relativos a actuaciones específicas en alguno de los modos de transporte, como las de impulso al transporte de mercancías por ferrocarril, o los planes de salvamento marítimo, entre muchos otros. Entre los de dimensión territorial concreta, se encuentran por ejemplo los planes y programas de cercanías ferroviarias y otras actuaciones en medio urbano y metropolitano, así como, por el carácter intrínsecamente puntual de sus nodos e infraestructuras, los planes de modernización de puertos y aeropuertos. El PEIT(a) enunciará los instrumentos de planificación de estos tipos que puedan derivarse de él.

Algunas actuaciones, especialmente en el caso de proyectos singulares de dimensión significativa, podrán desarrollarse directamente a partir del propio

PEIT(a). En este sentido, debe reiterarse que por su carácter estratégico y de medio plazo, la planificación que se establezca no constituye un conjunto cerrado y rígido, sino que debe estar abierta a la incorporación de las adaptaciones precisas, sin que ello implique la realización de un nuevo ciclo de revisión completa del Plan.

El segundo ámbito de desarrollo de las directrices y criterios del PEIT(a) corresponde a la realización de los oportunos programas de elaboración de normativa, regulaciones sectoriales y gestión de los servicios, que se elaborarán de forma paralela a la planificación específica y la ejecución de las actuaciones inversoras del Plan. Algunos de los temas más relevantes que han de ser objeto de actuaciones regulatorias y de gestión son el posible cambio de modelo de gestión aeroportuaria, o el de puertos, o la culminación del cambio de modelo ferroviario. En este grupo se incluirá también el desarrollo de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, y el desarrollo normativo que pueda derivarse de ello.

En función de la distribución competencial existente en materia de infraestructuras y transporte, la consecución de los objetivos del PEIT(a) precisa de la convergencia, coordinación y concertación entre las actuaciones del Ministerio de Fomento y de las Comunidades Autónomas y las autoridades locales. Esta concertación, orientada por los principios de corresponsabilidad y colaboración entre las Administraciones, tendrá como ámbitos de actuación preferente, entre otros, los relativos al desarrollo de los nodos logísticos y la integración modal, la integración urbana de las infraestructuras y servicios de transporte de titularidad estatal, la coordinación del marco de prestación de los servicios de transporte público de viajeros por carretera, y muy especialmente, la movilidad urbana y metropolitana. En el marco del PEIT(a) se propondrán los medios adecuados para desarrollar esta coordinación interadministrativa, así como la concertación con los agentes económicos y sociales del sector.

La actualización del PEIT revisará también el desarrollo de los mecanismos e instrumentos de seguimiento y gestión del propio Plan, proponiendo las actuaciones que se estimen adecuadas al respecto, tanto en relación a los instrumentos técnicos y de gestión interna como a los medios de estructurar la concertación entre administraciones y la participación social.

7. Efectos ambientales previsibles

Por su vinculación con las infraestructuras y los servicios de todos los modos de transporte, así como por la amplitud de su ámbito de actuación, que se extiende a toda la geografía nacional, el PEIT(a) puede interrelacionar con la mayor parte de los sectores de la política ambiental, produciendo tanto efectos potencialmente positivos como negativos.

La presente actualización del Plan Estratégico integrará en su elaboración los principios del desarrollo sostenible, contribuyendo al cumplimiento de los compromisos adquiridos acerca de las emisiones contaminantes y el cambio

climático, a través de la mejora de la eficiencia general del sistema y de la optimización de la distribución modal del transporte.

Por otra parte, en la elaboración del PEIT(a) y de su Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) se tendrán en cuenta todas las afecciones potenciales significativas en los distintos aspectos, con el objeto de diseñar las orientaciones de actuación y los instrumentos oportunos para el posterior desarrollo de las propuestas incluidas en el Plan.

Entre los aspectos generales que van a ser considerados, comunes a todos los modos de transporte, se incluyen los siguientes:

- Efectos globales y cambio climático,
- Efectos sobre la salud humana: emisiones y contaminación del aire, del agua, y de los suelos, ruido, y generación de residuos.
- Efectos sobre el patrimonio natural y la biodiversidad, hábitats, fauna y flora, espacios naturales protegidos y otras áreas de valor natural, medio litoral y marino.
- Usos del suelo, paisajes y patrimonio sociocultural.
- Efectos sinérgicos y acumulación de efectos.

Un resumen de los efectos más significativos de las infraestructuras y los transportes en su conjunto se presenta seguidamente. En el análisis detallado de los mismos, que se desarrollará en la actualización del PEIT, se cuantificarán éstos efectos, identificando en especial la evolución de los mismos en el período más reciente, correspondiente a la puesta en marcha del PEIT, y sus tendencias de cambio a corto y medio plazo.

Según datos recogidos en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible, en términos de energía final y tomando como fuente los datos del año 2006 remitidos oficialmente a los organismos internacionales, el sector del transporte consume el 42% del total de energía final (no considerando en este término los usos no energéticos), lo que supone 40.650 ktep. En la distribución de ese consumo energético por medios de transporte, destaca el fuerte peso que tiene el transporte por carretera, que absorbe casi el 80% del total de energía del sector. Le sigue en importancia el transporte aéreo, con casi un 14% del total, siendo el resto de medios de transporte minoritarios en lo que a consumo de energía se refiere.

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) originadas por las actividades de transporte -carretera, ferrocarril, aéreo nacional y navegación de cabotaje (no se incluye transporte aéreo y marítimo internacional) - superaron en 2006 las 108 Mt CO₂ eq., lo que supone el 25,4% de las emisiones totales en España y un aumento del 88% desde 1990. Este incremento está directamente relacionado con el notable crecimiento de la demanda de transporte. En este sentido el peso del sector del transporte ha crecido del 21,4% en 1990 al 25,4% en 2006 considerando el conjunto de los gases de efecto invernadero.

En cuanto al reparto modal, la carretera causó el 89,2% de las emisiones, la aviación nacional el 6,6%, el cabotaje marítimo el 3,9% y el ferrocarril el restante 0,3%. Por tipo de vehículo, el 53,2% de las emisiones del transporte por carretera corresponden a los turismos y motocicletas, mientras que el 33,5% proviene de los vehículos pesados -autobuses y camiones- y el restante 13,3% de los vehículos de transporte ligeros.

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 con el consumo de combustibles fósiles y obligan a otro tipo de estrategias. En este sentido, un indicador para valorar la eficacia de las medidas dirigidas a reducir las emisiones del transporte, y en particular del vehículo privado, son las emisiones específicas de dióxido de carbono de los turismos nuevos, en línea con los Acuerdos Voluntarios establecidos por la Comisión Europea con los fabricantes europeos, japoneses y coreanos. Así, según el informe de la Comisión Europea de 2009, y basado en datos de 2007, la media de las emisiones de coches nuevos era en el caso de España de 152 g CO₂/km en 2007 y 175 g CO₂/km en 1995.

La emisión de otros contaminantes - precursores del ozono troposférico, sustancias acidificantes, partículas y aerosoles, etc.- por las actividades del transporte tiene importantes efectos sobre la calidad del aire y la salud, más notables en los entornos urbano y metropolitano donde la congestión y la propia estructura de las ciudades agravan esos efectos, especialmente sobre ciertos grupos de riesgo o particularmente vulnerables, como niños y ancianos. Salvo una parte menor -evaporación de combustibles y pérdida de gases refrigerantes-, estas emisiones provienen de la quema de combustibles fósiles de uso final.

Como ya se ha señalado, los esfuerzos realizados a través de normativas sobre motores y combustibles -introducción de catalizadores y filtros, gasolineras sin plomo, biocarburantes, etc.- han permitido reducir notablemente las emisiones de plomo, compuestos orgánicos volátiles distintos del metano, monóxido de carbono, óxidos de azufre y de nitrógeno, si bien el aumento de la demanda y la creciente matriculación de vehículos más potentes o con motorización diesel han contrarrestado parte de los esfuerzos tecnológicos; mientras que las emisiones de partículas, dióxido de carbono, óxido nitroso y amoníaco siguen creciendo. Por otro lado, cada día cobra mayor importancia la emisión total de partículas, en la que el transporte es responsable del 20,5%, siendo mayor (29,1%) para las de diámetro inferior a 2,5 micras.

Existe una alta correlación entre la calidad del aire y mortalidad, morbilidad, algunos cánceres y enfermedades cardiovasculares y respiratorias, estando constatado que las reducciones en las emisiones de contaminantes tales como partículas y/o el óxido nitroso producen ganancias considerables sobre la salud pública.

El ruido provocado por el tráfico, sobre todo en los entornos urbanos, se ha incrementado en nuestro país durante los últimos años. Se estima que

alrededor de tres cuartas partes de la población española está sometida a niveles sonoros altos. La relación entre el ruido y la salud resulta clara: molestias, perturbaciones en la comunicación y un incremento de comportamientos agresivos, en el sueño y en el descanso, en el desarrollo de los niños, hipertensión, e influencia en enfermedades cardiovasculares.

En cuanto al deterioro provocado en el medio ambiente por la construcción de las infraestructuras, las medidas correctoras introducidas en las Declaraciones de Impacto Ambiental intentan paliar algunos de sus efectos negativos, pero difícilmente podrán eliminar la progresiva ocupación del territorio y su fragmentación, con efectos negativos sobre la biodiversidad. Aunque el ratio de territorio fragmentado por infraestructuras resulta menor en España que en el resto de la UE15, no conviene perder de vista el gran número de entornos ambientales protegidos existentes en nuestro país, más vulnerables, por tanto, a cualquier actividad que los divida y fragmente. La riqueza natural del país-, y la existencia de numerosos espacios que aunque no reciban una protección particular pueden calificarse como ambientalmente "sensibles" (zonas costeras, macizos montañosos, áreas urbanas) aconsejan prestar una atención creciente a este condicionante y a su dimensión territorial en la presente fase de planificación.

Hay que señalar que tanto el alcance de la actualización como la identificación de las cuestiones del PEIT que van a verse afectadas se encuentran todavía en una fase preliminar de definición, por lo que no es posible evaluar con precisión todos los efectos ambientales previsibles. La evaluación precisa de los efectos medioambientales de la actualización del PEIT se abordará una vez establecidos los elementos básicos de la misma, actualmente en fase inicial del diseño de las directrices de actuación y contenido de los cambios. No obstante, cabe adelantar que en el análisis de los distintos aspectos ambientales, se identificarán los problemas existentes y su relevancia, los actuales objetivos de protección, y los efectos probables. Se tendrán en cuenta la legislación y normativa nacional y comunitaria aplicable, así como los instrumentos políticos de planificación con incidencia en el sector del transporte y sus infraestructuras.

Seguidamente, se describen los criterios principales de evaluación de los efectos específicos más significativos en los distintos modos de transporte.

En particular, por lo que se refiere a las conexiones terrestres, infraestructuras de **carreteras y ferrocarriles**, y atendiendo a las recomendaciones de la Memoria Ambiental del PEIT, se completará un análisis de la afección a la Red Natura 2000. Entre los espacios protegidos a estudiar, se consideran tanto la Red Natura 2000: Lugares de Interés Comunitario (LIC) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), como las Áreas de Importancia para las Aves (IBA). Asimismo, se evaluarán los efectos potenciales sobre los hábitats prioritarios y sobre las especies faunísticas de interés.

Concretamente, para identificar los potenciales puntos de conflicto, se prevé obtener indicadores del efecto acumulado de las citadas conexiones terrestres sobre los espacios naturales protegidos, hábitats prioritarios y especies protegidas, de conformidad con la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de

abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres y de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de hábitats naturales y la fauna y la flora silvestres. Así mismo, se realizarán estudios similares en el resto de modos de transporte con el fin de identificar los efectos potencialmente significativos y evaluar el alcance de los mismos. Por la naturaleza y volumen de información a procesar, será necesario recurrir a la ayuda de las herramientas SIG (Sistemas de Información Geográfica).

Sin llegar a entrar en el estudio detallado de efectos de menor entidad, más propio de las siguientes etapas de desarrollo de las actuaciones, en las que es posible definir mejor las medidas protectoras y correctoras oportunas, también se evaluarán otros aspectos ambientales que son susceptibles de analizar a la escala de trabajo del PEIT. Entre ellos figuran, en el caso de la red viaria básica, la ocupación del suelo, consumo de materiales y generación de residuos, bajo la perspectiva de limitar su magnitud y evitar impactos adicionales a los ya producidos; los efectos sobre áreas pobladas, especialmente la calidad del aire y el ruido; los efectos secundarios inducidos, teniendo en cuenta que la mejora de las comunicaciones a menudo origina un desarrollo local y regional que conviene ordenar adecuadamente; y los efectos globales derivados del consumo de energía, las emisiones de GEI y otros contaminantes atmosféricos, a los que la construcción de carreteras puede contribuir indirectamente.

Junto a estos efectos, se valorarán también, entre otras, las eventuales aportaciones positivas de las actuaciones viarias, cuando éstas fomenten la intermodalidad, promuevan el uso del transporte colectivo (y en general la eficiencia del sistema) o mejoren la seguridad vial, la calidad del aire y los niveles sonoros, particularmente en entornos urbanos.

En lo que se refiere a **la aviación y el transporte aéreo**, éstos son causantes de impactos ambientales diversos que tienen relación con todos los factores del medio, inerte, biótico o perceptual y que se manifiestan a todas las escalas, global, regional o local. En general, serán principalmente relevantes sólo determinados impactos a nivel global y local. Entre los primeros se consideran el consumo de energía y la contribución al calentamiento global, y entre los segundos, las emisiones locales de óxidos de nitrógeno y el ruido aeroportuario.

En general, sólo las actuaciones infraestructurales de mayor envergadura (actuaciones en área de movimiento de aeronaves y en área terminal) van a presentar efectos globales potenciales negativos pues suponen un aumento de la capacidad de transporte aéreo mediante la inversión en nueva infraestructura. Por el contrario, el resto de actuaciones, ya sean infraestructurales o no, son básicamente compatibles con los principales objetivos ambientales del PEIT (calidad, seguridad, intermodalidad, conservación de la infraestructura, gestión, participación, innovación...) por lo que, a priori, sus efectos globales se estiman positivos.

El análisis de los principales impactos ambientales derivados del incremento del tráfico aéreo (consumo de energía, GEI,) deberá realizarse de manera

detallada para los escenarios y alternativas previstas, y cuantificarse, en la medida de lo posible, mediante los indicadores seleccionados para evaluar los efectos globales y locales del transporte aéreo.

Se pueden avanzar tres objetivos ambientales específicos, relevantes a éste nivel de planificación, como desarrollo del objetivo general de sostenibilidad:

- Minimizar el impacto acústico en las poblaciones que habitan en el entorno de los aeropuertos.
- Contener las emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos por España.
- Contribuir a la mejora de la calidad del aire en el entorno de los aeropuertos.

En cuanto a los **puertos y la actividad de transporte marítimo-terrestre** a la que dan soporte, su desarrollo puede dar lugar a un conjunto de afecciones sobre el medio físico, cuya evaluación se realizará desde una perspectiva acorde con el nivel propio de planificación estratégica, por lo que se tomará como unidad de análisis espacial la fachada marítima.

Así mismo, también pueden derivarse efectos relacionados con el calentamiento global, en la medida en que la potenciación del transporte marítimo de corta distancia, la puesta en marcha de las Autopistas del Mar y la mejora de los accesos terrestres a los puertos, especialmente los ferroviarios, propiciarán un reparto modal más sostenible al proporcionar soluciones alternativas y/o complementarias a la carretera. En conjunto, se espera que estas medidas supongan una contribución positiva al objetivo general de reducción de GEI.

En atención a lo expuesto, los objetivos ambientales de la actualización del PEIT en esta materia consisten básicamente en la minimización de los impactos, tanto sobre el medio físico como sobre el calentamiento global. Respecto al primero de ellos, la evaluación de los posibles efectos contemplará tres aspectos importantes: áreas protegidas, biodiversidad marina (durante la implantación de las infraestructuras y durante la fase de explotación) y afecciones a las playas próximas. Para la estimación del segundo de los efectos, dado que se basa en el trasvase de tráfico desde la carretera al modo marítimo, será necesario realizar previsiones de demanda en las diferentes alternativas, antes de proceder a los cálculos de emisiones conforme a los criterios comúnmente aceptados.

Por último, hay que resaltar desde una perspectiva global, que la actualización del PEIT tendrá un efecto conjunto positivo, como consecuencia fundamentalmente de las medidas de gestión que se proponen y del trasvase modal que se va a producir hacia los modos de transporte más sostenibles. Aunque ambas son difíciles de cuantificar, sin duda están orientadas en la dirección correcta. En efecto, las actuaciones ferroviarias, tanto en pasajeros como en mercancías, destinadas a mejorar la oferta y la competitividad del ferrocarril, como alternativa a la carretera, permitirán sustituir tráficos de esta última. En el mismo sentido operan las medidas de impulso al transporte marítimo, los puertos y la intermodalidad, en la medida en que promoverán

ganancias claras de eficiencia, no solo desde el punto de vista del ahorro energético sino también de generación de emisiones, en el transporte de mercancías. Particular importancia tienen, en este sentido, las medidas previstas para el transporte de viajeros en el ámbito urbano y metropolitano, cuya contribución resultará especialmente valiosa por producirse en zonas de muy alta sensibilidad.

8. Efectos previsibles sobre el territorio y sobre otras políticas sectoriales

En materia territorial, el PEIT(a) busca que los efectos más significativos, derivados de la política de transportes que define, sean coherentes con el cumplimiento de los objetivos generales del Plan. La concreción de dichos objetivos en la dimensión territorial implica, en primer lugar, favorecer el equilibrio territorial, evitando los efectos potenciales de una excesiva concentración de las inversiones en las zonas de mayor demanda - mayor población y actividad económica – lo que podría contribuir a agudizar ciertos desequilibrios territoriales. Por lo tanto, es preciso que los efectos del PEIT(a) en relación a la mejora de la competitividad y el cambio de modelo de crecimiento de la economía se produzcan de forma territorialmente bien distribuida. Por ello, se plantea como uno de los indicadores básicos de evaluación el de mejora global y convergencia de los niveles de accesibilidad de los distintos ámbitos territoriales. Además, la actualización del Plan debe incidir en el objetivo de cohesión social, a través de la mejora de los servicios de transporte, con una atención especial tanto a los ámbitos más frágiles del modelo territorial, como las zonas más periféricas, como a aquellos otros donde se producen las mayores tensiones en el sistema, como es el caso de muchas de las áreas metropolitanas y urbanas.

En la obtención de estos objetivos, se ha tener presente que la dimensión física del territorio y del paisaje no es ajena a las transformaciones que se derivan de los modelos de ordenación del territorio, la planificación urbanística, y a las actuaciones en el sistema de transporte que sustentan dicha planificación, generándose un círculo de potenciales impactos en la sostenibilidad del conjunto. Así, la planificación de las infraestructuras y el transporte debe velar por el mantenimiento de la diversidad y la funcionalidad ecológica del territorio y el paisaje.

Las infraestructuras de transporte, especialmente las lineales, tienen unos potenciales efectos sobre el territorio que son derivados de la demanda de suelo y recursos y, a escala regional, pueden manifestarse también potenciales efectos barrera y de fragmentación de hábitats.

Si bien estos efectos son propios de cada actuación y del entorno en el que se insertan, por lo que su evaluación detallada debe realizarse a la escala adecuada, normalmente la de Estudio Informativo, esta materia debe abordarse también indudablemente en el ámbito de la planificación estratégica que corresponde al PEIT(a). En esta línea se deberán completar y desarrollar, como se indica anteriormente, los trabajos relativos al estudio de los efectos

conjuntos de ocupación y fragmentación que se derivan de las actuaciones en infraestructuras de transporte terrestre.

Por su parte, las infraestructuras portuarias y aeroportuarias no tienen unos potenciales efectos tan extensos y transformadores como lo pudieran tener las infraestructuras terrestres, aunque localmente puedan ser significativos en términos de demanda de suelo y recursos. En el caso de las infraestructuras portuarias será necesario tener presente, en el marco de los análisis realizados por fachadas marítimas, las potenciales afecciones a la biodiversidad marina y los efectos en el medio marítimo-terrestre, siempre teniendo en cuenta el grado de definición o escala en las que puedan ser definidas las actuaciones.

A una escala más amplia, los efectos territoriales del transporte y las infraestructuras se traducen en una potencial contribución a ciertas dinámicas de transformación del modelo ocupación del territorio y localización de actividades económicas o de áreas residenciales, como pueden ser la extensión y dispersión de la urbanización, o la especialización y segregación funcional. Este tipo de dinámicas se realimenta a veces mediante el aumento de la dotación de infraestructuras de transporte, especialmente infraestructuras viarias, incrementando la demanda de transporte, tanto en número como en distancias de viaje, y consecuentemente los impactos medioambientales y sociales del transporte (emisiones, congestión, ocupación de suelo, etc.)

En general, son los nuevos desarrollos urbanísticos y la deslocalización de las actividades productivas las fuerzas motrices de este tipo de dinámicas territoriales, desempeñando el transporte un papel derivado o, en todo caso, de acompañamiento de las mismas. Por ello, es en el marco de la planificación territorial y urbanística donde deben de ser tenidos primordialmente en cuenta estos efectos, ya que las necesidades de suelo, construcción de nuevas edificaciones y vías de acceso y las servidumbres que conllevan la construcción y explotación de nuevas infraestructuras, pueden entrar en conflicto con los planeamientos diseñados para los territorios de actuación. Se pueden producir disfunciones e incompatibilidades, si no se ha realizado la necesaria coordinación entre los planes territoriales y los de infraestructuras.

Debe tenerse en cuenta que las administraciones locales tienen la competencia sobre la planificación urbanística, y que las Comunidades Autónomas son competentes en materia de ordenación del territorio, y normalmente han desarrollado instrumentos específicos que fijan criterios y condicionan el desarrollo de las infraestructuras en el territorio. Del mismo modo, algunas Comunidades tienen sus propios planes específicos de infraestructuras, que amplían la construcción de infraestructuras en sus territorios y a su vez demandan de la administración central la construcción de nuevas infraestructuras que constituyan la base sobre las que apoyar el desarrollo de aquellas otras en las que son competentes.

Para lograr la máxima coherencia y compatibilidad de la planificación territorial y también de transportes de las Comunidades Autónomas con las de competencia estatal, es necesaria la coordinación entre las Administraciones, y resulta fundamental aprovechar al máximo los instrumentos creados como

marco de concertación territorial. La planificación territorial y la de transportes deben profundizar en su cooperación, a partir de un consenso básico sobre objetivos de desarrollo comunes, articulados en torno a los principios de la sostenibilidad. La formulación por el Ministerio de Fomento de un marco estable para la planificación a medio y largo plazo de las infraestructuras y transportes de su competencia aporta su propia contribución para desarrollar esta concertación.

Un tercer aspecto de necesaria consideración en relación con los efectos en el territorio de la planificación de infraestructuras y transporte es el correspondiente al desarrollo socioeconómico relativo de los diferentes ámbitos. La relación entre dotación de infraestructuras de transporte y desarrollo social y económico del territorio, objeto de análisis y debate desde hace un largo tiempo, depende de muchos factores, pudiendo concluirse con carácter general que las infraestructuras de transporte implican para los territorios donde se implantan tanto oportunidades como amenazas para el desarrollo. La gestión que se haga de esas oportunidades y amenazas es un factor determinante para que las infraestructuras produzcan más o menos (positivos o negativos) efectos de desarrollo en el territorio.

Es necesario por ejemplo tener en cuenta que la implantación de nuevas infraestructuras puede generar un efecto inmediato en los precios del suelo (tanto positivo como negativo) pero sin embargo sus efectos sobre el desarrollo real del entorno, sobre su demografía o actividades económicas, se manifiestan a mucho más largo plazo o, incluso, pueden llegar a no producirse. Todo dependerá de las medidas políticas, económicas y sociales complementarias que sean implantadas, y sólo con ciertas actuaciones se pueden alcanzar efectos, de tal calado, que actúen sobre los procesos de jerarquización del sistema territorial. Estas políticas y estrategias de acompañamiento deben desarrollarse de manera coordinada y coherente con las actuaciones de planificación territorial y urbanística.

La potencialidad de contribución del PEIT(a) a los objetivos de desarrollo socioeconómico sostenible, en el marco de una estrategia global de cambio del modelo productivo, será objeto de un análisis específico detallado en el curso de la elaboración del Plan. Precisamente, uno de los elementos de oportunidad de la actualización del PEIT, es decir, de la decisión de ponerla en marcha en este momento concreto, radica en la situación de la economía global y su repercusión en nuestro país. Uno de los principales fines de la política de infraestructuras y transportes del Gobierno es contribuir a mejorar la posición competitiva de nuestra economía en el escenario europeo y global, y en las circunstancias actuales, contribuir a la superación lo más rápida posible de la crisis.

El PEIT(a) tratará de mejorar la eficiencia y movilizar el potencial del sistema económico, ligados al desarrollo de las infraestructuras y el transporte, priorizando las cadenas de conexión más eficientes económica y ambientalmente, y apostando decididamente por la incorporación de la innovación y los Sistemas Inteligentes de Transporte. El PEIT(a) debe aportar,

de este modo, una contribución relevante del sector del transporte a la necesaria evolución hacia un nuevo modelo productivo.

Junto con este efecto, más estratégico, a medio y largo plazo, el PEIT(a) debe constituir uno de los instrumentos básicos para el mantenimiento del empleo, objetivo decisivo también en estos momentos.

Frente a los citados objetivos de impulso al desarrollo socioeconómico en un nuevo modelo productivo más sostenible, la política de transporte e infraestructuras, y su correspondiente planificación, deben ejecutarse de forma coordinada y coherente con las demás políticas sectoriales que influyen sobre la consecución de dichos objetivos. En este sentido, es destacable que los criterios, directrices y propuestas del PEIT han sido tenidos en cuenta e incorporados en las medidas correspondientes a este sector en importantes documentos de planificación estratégica elaborados en el marco de las políticas económica, industrial, energética, de lucha contra el cambio climático, y de impulso a la sostenibilidad. Pueden citarse entre ellos:

- La Estrategia Española de Eficiencia Energética, E4, y su Plan de Acción,
- El Programa Nacional de Reformas para la instrumentación por España de la Estrategia de Lisboa,
- La Estrategia Española de Movilidad Sostenible,

El PEIT(a) debe suponer un avance adicional de la política de transporte e infraestructuras en relación a la consecución de estos objetivos, así como una continuación del impulso a la integración de las políticas sectoriales, dando concreción al compromiso del Ministerio de Fomento de situar esta política al servicio de la estrategia global de profundización en el cambio de modelo de crecimiento de la economía española.

10 de julio de 2009