

ALEGACIONES DE ECOLOGISTAS EN ACCIÓN AL PROYECTO DE PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE Y A SU INFORME DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

ÍNDICE

Consideraciones preliminares.....	2
Objetivos no ambientales.....	2
Objetivos ambientales (contribuir a la sostenibilidad).....	3
Emisiones de CO ₂	4
Eficiencia energética.....	6
Reducción de las emisiones de NO _x y otros.....	6
Contaminantes atmosféricos.....	8
Cumplir la Normativa internacional de calidad ambiental (MARPOL, OACI.....)	9
Ámbitos territoriales sensibles (fragmentación de ecosistemas).....	10
Escenarios y fases temporales.....	12
Escenario ambiental.....	12
Escenario PEIT 2020.....	15
Prioridades y ámbitos de actuación sectoriales.....	16
Carreteras.....	17
Miedo al colapso si se dejan de construir autovías.....	21
Ferrocarril.....	22
Puertos.....	24
Aeropuertos y transporte aéreo.....	25
Transporte en las zonas urbanas.....	25
Seguimiento y revisión.....	26
Inversiones.....	27
Carencias del PEIT.....	27
Alegaciones específicas sobre el ISA.....	28

Consideraciones preliminares

En estas alegaciones se destacarán aquellos puntos del PEIT e Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) que más discrepancia ocasionan, desde el punto de vista de Ecologistas en Acción, con la compatibilidad ambiental del transporte, pero también adoptando una óptica social, territorial y económica.

Sí merece la pena comentar que existen numerosos puntos de acuerdo por parte de esta organización con el documento del PEIT: coincidencias en cuanto al análisis previo de la situación del transporte, muchas de las directrices planteadas –intermodalidad, gestión integrada, planes de movilidad sostenible urbana, apoyo de los medios no motorizados–, etc. sobre las que apenas se va a hacer incidencia en estas alegaciones.

Sin embargo, las coincidencias de criterio con los contenidos del PEIT desaparecen en buena medida cuando dichos criterios se trasladan a su realización práctica, que más bien pareciera estar basada en un análisis radicalmente distinto de la situación del transporte del que plantea el PEIT en su primera parte. No cabe interpretar de otra forma, por ejemplo, que se concluya que la masiva construcción de carreteras y el crecimiento del uso del automóvil es el principal bucle reforzador del llamado sistema TAT, y que de ese diagnóstico luego se infiera la necesidad de un incremento brutal del viario.

A la hora de comentar los diferentes contenidos se seguirá el mismo orden que plantea el PEIT, a la vez que se irán incorporando algunos comentarios relativos al ISA y a los diferentes documentos utilizados como base para su elaboración.

Objetivos no ambientales

Como un criterio general, se hecha en falta una concreción de los diferentes objetivos, en términos poco ambiguos. Lo deseable sería que los distintos objetivos se concretaran en el mismo PEIT, de forma clara y sin hacer referencia a otros documentos que, a menudo, tampoco concretan ni cuantifican de forma inequívoca los mismos. Esto ocurre con algunos de los objetivos ambientales, como veremos más adelante.

Dentro del objetivo de fortalecer la cohesión social y territorial, el PEIT recoge la necesidad de asegurar “*unas condiciones de accesibilidad equitativas al conjunto del territorio*”. Sin embargo, este equilibrio territorial y la mejora de la accesibilidad no puede ser el nuevo pretexto para seguir construyendo autovías o carreteras innecesarias, –o incluso contraproducentes– desde un punto de vista de la racionalidad del transporte, que es lo que aparentemente ocurre a la hora de llevar a la práctica este objetivo, como se señala más adelante. El criterio elegido parece ser: autovía y tren de alta velocidad para todos como forma de equilibrar el territorio y de equiparar la accesibilidad. El desarrollo de los servicios de transporte sería una forma alternativa de llevar a la práctica este objetivo, pero no parece que vaya a ser así en función de los niveles de construcción de nuevas infraestructuras de alta capacidad previstos.

Dentro del objetivo de mejora de la transparencia y participación pública, el PEIT se propone:

*Fomentar la participación pública en el estudio de propuestas y proyectos, dedicando a ello una parte del presupuesto de redacción de los estudios a partir de 2008.*¹

Desde luego, no resulta admisible que se plantee llevar a la práctica este objetivo a partir de 2008, una vez que se hayan acometido la mayor parte de las obras, según la planificación temporal prevista.

No cabe esperar que se cumplan los objetivos con respecto a la integración del sistema de transporte², o los referidos a la reducción de la siniestralidad³, como tampoco se cumplirán los de estabilización de la demanda de transporte per cápita⁴. El principal motivo es la enorme construcción inicial de autovías prevista, que hará que en 2008 existan 17.500 km de autovías y autopistas (las gestionadas por Fomento junto a los 2.450 km de las Comunidades Autónomas). Fijándonos en 1998, año que se toma como referencia para la mayor parte de estos objetivos, nos encontramos con que prácticamente se habrán duplicado los kilómetros de autovía en el periodo 1998-2008, lo que hará en la práctica inalcanzables los objetivos señalados. Es más, la situación puede ser la contraria: que se retroceda antes que avanzar en su consecución.

Entre los objetivos dedicados a fortalecer la cohesión social y territorial, se pospone para muy tarde uno que puede tener gran importancia para la reconversión ecológica del transporte, la inclusión de las externalidades. Se establece la necesidad de elaborar un modelo de corrección de efectos en el conjunto del sistema (2008), para su aplicación a partir del 2015⁵. Sin embargo, la Comisión Europea se ha fijado el 2005 como meta para garantizar que los precios de los distintos modos de transporte, incluido el aéreo, reflejen los costes que suponen para la sociedad. El PEIT deberá, por lo tanto, considerar la evolución del marco tarifario europeo y adaptar los objetivos del PEIT en relación a las recomendaciones de la propia Comisión Europea.

Es llamativo que, siendo la situación la descrita, se utilice como un argumento en contra de la viabilidad del escenario ambiental el hecho de que en este escenario se empiecen a incluir las externalidades en los costes del transporte desde un primer momento, como más adelante se señalará.

Objetivos ambientales (contribuir a la sostenibilidad)

Aunque resulta clara la necesidad de que las inversiones previstas se vinculen al cumplimiento de los objetivos (y así lo reconoce el propio PEIT en particular en temas como el cambio climático), la realidad es que las directrices sectoriales apuntan en un sentido radicalmente contrario al de los objetivos, especialmente los ambientales. La clave de esta situación es, como en muchos lugares reconoce el ISA, la organización temporal y las prioridades en las inversiones en el PEIT: primero construir más infraestructuras

¹ PEIT, pág 36

² “Se plantea conseguir al menos la estabilización en el reparto modal de viajeros y mercancías en el entorno de 2010 en niveles similares a los de 1998. PEIT”; pág 36

³ “se asume para nuestro país el objetivo de la UE de reducción a la mitad en el número de muertos en el horizonte 2010 con respecto a 1998” PEIT; pág 36

⁴ “Estabilizar la demanda de transporte per cápita en vehículo privado (vehículos-km/ habitante) en valores similares a los de 2005, a partir de 2012” PEIT; pág 37

⁵ “Valoración detallada de los costes totales (incluidas externalidades) en cada modo de transporte y de la parte soportada por el usuario para identificar posibles efectos de distribución regresiva de rentas (2008). Elaboración de un modelo de corrección de estos efectos en el conjunto del sistema de transporte (2012), para su aplicación a partir de 2015” PEIT, pág 37

aunque sean las más impactantes, después hacer más compatible el transporte ambientalmente. De este modo, el cumplimiento de los objetivos ambientales queda muy mermado, cuando no imposibilitado, como se argumenta más abajo.

Cabe preguntarse, entonces, qué sentido tiene plantear unos objetivos ambientales que no se van a cumplir, incluso sabiendo que se empeorará en muchos casos la ya mala situación actual desde el punto de vista de la sostenibilidad de nuestro sistema de transporte.

Del mismo modo, ¿cómo es posible que se opte por un escenario, el PEIT 2020, que implica el incumplimiento de buena parte de los objetivos previstos? ¿De qué sirven, pues, los objetivos planteados?, ¿qué utilidad tiene el ISA?, ¿qué tipo de evaluación ambiental estratégica es ésta?

Por su importancia, a continuación daremos un repaso a cada uno de los objetivos ambientales planteados en el PEIT.

Emisiones de CO₂

El PEIT declara, como no puede ser de otra manera, que asume la obligación del sector transporte de reducir emisiones de gases de efecto invernadero para que el Estado español pueda dar cumplimiento al Protocolo de Kioto⁶. Pero el Informe de Sostenibilidad Ambiental que lo acompaña deja claro que tal como está planteado no podrá cumplir este condicionante, y apunta a la necesidad de un cambio en función de las políticas europeas y españolas en relación con el acuerdo de Kioto:

Se asume la meta de estabilizar en el 2012 los niveles de emisión de 1998 y reducir las emisiones de NOx igual al valor medio nacional objetivo. Esta meta, tan ambiciosa, parece que no podrá cumplirse de acuerdo a los últimos cálculos realizados. Se han calculado⁷ los niveles de emisión de contaminantes por los diferentes modos de transporte y se ha visto que la reducción de emisiones a esos niveles no permitirá cumplir con los objetivos del Protocolo de Kioto en el escenario PEIT [el destacado es nuestro]. Por lo tanto, este objetivo, tal cual prevé el PEIT, deberá evolucionar de acuerdo a los compromisos adquiridos por la UE con el Protocolo de Kioto y las decisiones que se adopten a nivel nacional para cumplir con el Protocolo.⁸

Sin embargo, tanto la Unión Europea como el Gobierno español hace tiempo que han concretado sus decisiones respecto a este asunto. No se entiende, pues, que se presente a estas alturas una planificación de transporte en abierta contradicción con otras políticas de gran calado ya en curso.

La organización de un sistema europeo de comercio de emisiones, que comienza este año con la participación obligatoria de buena parte de los sectores energético e industrial, ha llevado al Gobierno a definir un plan para el cumplimiento de nuestra parte del Protocolo de Kioto en el que el límite originalmente establecido del 15% al aumento de las emisiones

⁶ “Evolución de acuerdo con las directrices del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión: estabilización de las emisiones del transporte en el período 2005-2007 y disminución de las emisiones en 2012 hasta los niveles de 1998”. (PEIT, pág 38)

⁷ Cálculo de emisiones contaminantes atmosféricos asociados al escenario de transporte PEIT del Ministerio de Fomento. Universidad Politécnica de Madrid, Octubre 2004.

⁸ ISA, pág 85

de gases de efecto invernadero respecto a 1990, se convierte en un 24% a realizar en el país, y el resto en buena parte se reducirá fuera de nuestras fronteras (un 7%) o se encomendará a los bosques (un 2%).

Dado que la situación actual de emisiones es un 45% superior a la de 1990, incluso el objetivo “extendido” que ha decidido el Gobierno va a exigir voluntad política y esfuerzos notables, puesto que entre 2008 y 2012 el **promedio** de las emisiones no deberá sobrepasar el 24% de las de 1990. Esto significa para el sector transporte que tiene que reducir sus emisiones al nivel que tenían en 1998, pero no en 2012, sino en promedio durante los mencionados cuatro años. Es decir, si dentro de tres años no se ha alcanzado ese nivel muy probablemente en el 2012 tengan que haberse reducido mucho más.

Entendemos que es importante señalar esta cuestión porque en el PEIT no se prevé abordar ninguna medida que pueda conducir a una reducción apreciable de emisiones antes de 2009, en que comience la fase de “tránsito modal”, antes al contrario, es más que previsible que los planes de construcción de viario de alta capacidad harán que estas emisiones aumenten.

Además del retraso evidente en incorporar Kioto, hay fundados motivos para prever que las acciones que se quieren llevar a cabo durante los tres primeros años del plan van a conducir a un considerable aumento de las emisiones de CO₂. Basta fijarse en la evolución de las infraestructuras de carreteras puesto que el transporte por carretera es el causante del 90% de las emisiones de CO₂ de todo el sector: en el año 1998, al que deberían “regresar” las emisiones del transporte, había 9.649 km de vías de gran capacidad (autovías, autopistas...), mientras que para 2008 se quiere llegar hasta los 17.450 km (15.000 km estatales y 2.450 km ya existentes de las Comunidades Autónomas).

Por esas carreteras circularán más coches que en 1998 (el incremento del parque de vehículos durante la pasada década ha sido de un 4% anual) cuya cilindrada ha crecido en los años 90 en un 182% (en el rango 1.600-1999 cc) y un 52% (para vehículos de más de 1999 cc). En consecuencia el consumo de combustible y emisiones por pasajero han aumentado.

A esto hay que sumar las emisiones derivadas de la fabricación del cemento necesario para la ingente cantidad de obras previstas. El cementero es el mayor emisor del sector industrial (excluyendo centrales eléctricas y refinerías).

En definitiva, se emplearán tres años en disparar las emisiones del sector, durante los siguientes cuatro se intentará enmendarlo con un cambio a los modos de transporte menos contaminantes, pero entonces ya deberíamos estar cumpliendo el Protocolo de Kioto, y finalmente tras 2012, cuando con bastante probabilidad se habrán definido objetivos de reducción de emisiones mucho más ambiciosos que los actuales (la Comisión Europea está barajando cifras del 15%-30% para 2020), se comenzará la evaluación de la contribución del PEIT al cumplimiento de las obligaciones ambientales de este país.

Frente al impulso que la carretera recibirá de este PEIT poco podrán el resto de medidas apuntadas. El objetivo de contribución de biocarburantes establecido por la Directiva 2003/30/CE es de un 5,75% de los combustibles usados en el transporte en 2010, una cuantía excesivamente pequeña de la que, además, estamos lejos (habría que multiplicar por cuatro las previsiones). El aumento de eficiencia de los nuevos vehículos no ha tenido casi incidencia en la disminución del consumo energético, debido a que se han puesto en el mercado coches más grandes y más potentes y a que han disminuido las tasas de ocupación de los mismos. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente la energía consumida por

pasajero/km no ha mejorado durante las recientes décadas y no se espera que disminuya en los próximos años.

El sector transporte causa el 23% de las emisiones de gases de efecto invernadero en España, y es el que presenta un crecimiento más rápido, desde 1990 al 2002 aumentaron un 60%. Para compensar el incremento de emisiones que con seguridad producirá este plan, otros sectores tendrían que abordar reducciones mucho mayores, cuestión que generará fuertes resistencias, como ya se ha visto durante la elaboración del Plan Nacional de Asignación.

En definitiva, puede decirse con rotundidad que el PEIT que se ha presentado amenaza el cumplimiento del Protocolo de Kioto. Esta cuestión, por si sola, debería ser suficiente como para replantearse todo el PEIT en su configuración actual.

También llama la atención la reiteración del ISA en muchos aspectos ambientales, y cómo, sin embargo, sobre este punto vital se pasa de puntillas, citándolo tan sólo en una única ocasión, a pesar de su determinante relevancia.⁹

Señalar también en cuanto a la documentación facilitada en la fase de información pública del PEIT que resulta una gravísima carencia la no inclusión del documento citado en el ISA “Cálculo de emisiones contaminantes atmosféricos asociados al escenario de transporte PEIT del Ministerio de Fomento. Universidad Politécnica de Madrid, Octubre 2004”. Efectivamente, este documento resulta vital para comprender cómo no va a ser posible cumplir los objetivos ambientales en un tema de esta relevancia, que el propio PEIT sitúa en la cúspide de las prioridades.

Eficiencia energética

Ya hemos comentado en el punto anterior las serias limitaciones que tiene la mejora de la eficiencia energética en el transporte si no se plantea una estrategia de contención de la demanda y de limitación a las carreteras, especialmente a las de alta capacidad. Según los datos de la Estrategia Española de Eficiencia Energética (E4) la evolución de los consumos energéticos del transporte crecerá un 65% en 2012.

El propio ISA reconoce que estos objetivos probablemente no se alcanzarán:

El PEIT apuesta por reducir el consumo de energía y aumentar el consumo de combustibles alternativos. En una primera fase (2012) se propone disminuir el consumo energético específico un 20% (en viajeros-Km. y ton-km) respecto del consumo de 1990. En una segunda (2020), se quiere alcanzar el 40% de reducción del consumo. Si los comparamos con los objetivos de reducción propuestos por la EEEE parecen difíciles de cumplir.¹⁰

Reducción de las emisiones de NOx y otros

En el PEIT e ISA se plantea con respecto a este objetivo:

⁹ “Se han calculado los niveles de emisión de contaminantes por los diferentes modos de transporte y se ha visto que la reducción de emisiones a esos niveles no permitirá cumplir con los objetivos del Protocolo de Kioto en el escenario PEIT” ISA, pág 85.

¹⁰ ISA, pág 87

*Reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) y otros contaminantes en el sector del transporte de acuerdo con las directrices del Programa nacional de reducción progresiva de emisiones nacionales de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles (COV) y amoníaco (NH₃), y evolución posterior de acuerdo con los objetivos establecidos para España por la Directiva 2001/81/CE, de Techos Nacionales de Emisiones*¹¹.

*Se asume la meta de estabilizar en el 2012 los niveles de emisión de 1998 y reducir las emisiones de NOx igual al valor medio nacional objetivo*¹².

Con respecto a estos textos, cabe señalar, tal y como hemos comentado antes, que una práctica cada vez más extendida en este país, es que cuando se redactan planes o programas con incidencia ambiental, son frecuentes las citas a otros planes o programas relacionados con ellos, en los que en apariencia estarían las soluciones a las preguntas o retos que se plantean en los primeros. La sorpresa está en que si se acude a los documentos citados, con frecuencia se vuelven a encontrar citas a los planes de partida y escasas soluciones a las preguntas de interés. Tal es por ejemplo el caso de la cita a la Directiva 2001/81/CE en el actual PEIT.

Valga decir que la citada Directiva ya ha sido transpuesta a la legislación nacional. Aunque como es habitual, ni se elaboró el plan de reducción de emisiones cuando establecía la Directiva (art. 6, a más tardar el 1 de octubre de 2002) ni se traspuso la Directiva en el plazo indicado. Que lo hiciera a través de una Resolución de la Secretaría General de Medioambiente (de 11 de septiembre de 2003) hacía temer que el Gobierno se limitaba a cumplir el expediente para evitar ser sancionado por la UE. Y su contenido confirma plenamente los temores expresados. El Plan es un dechado de tópicos, generalidades y lugares comunes que hace pensar claramente que está hecho con voluntad de no cumplirse.

Centrándonos en las emisiones de NO_x, se comprueba que no quiere hacerse nada. En el transporte¹³ se describe una preocupante situación de partida: tras señalar que en el año 2000 las emisiones de NO_x del sector crecieron en un 3,5% sobre las de 1990, se limita a exponer vaguedades. Eso sí, explica el preocupante incremento de emisiones de finales del siglo pasado comentando que en nuestro país penetran muy lentamente los vehículos de bajas emisiones y que ha aumentado fuertemente la demanda de transporte en las zonas urbanas. Tampoco hay ninguna cuantificación de cuáles serán las emisiones de este sector en 2010. ¿Cómo se sabrá entonces si se respetarán los límites fijados?

En el caso de los COV, las emisiones del sector del transporte no son tan importantes, y han disminuido tanto en términos absolutos como en participación en el total. Las emisiones en 2000 fueron el 83% del volumen de 1990, pasando la participación del sector de ser el 15,4% al 13,1% del total de emisiones. La tendencia claramente descendente ha comenzado en 1997, acentuándose en el año 2000.

La estrategia de la UE para los COV se ha centrado en la mejora de las características técnicas de los vehículos y de los combustibles. Esta estrategia quedó reflejada en los programas Auto Oil (1994) y Auto Oil II (1998), que han dado lugar a una serie de directivas que disminuyen progresivamente las emisiones permitidas a los vehículos nuevos, y los contenidos de ciertas sustancias en gasolinas y gasóleos. Estas medidas han supuesto una cierta mejora en las emisiones del sector del transporte, aceleradas en muchos países mediante incentivos para favorecer la rápida implantación de los nuevos vehículos y

¹¹ PEIT pág 38.

¹² ISA pág 85

¹³ Apartado 7.3 del Anexo de la Resolución

combustibles. Con todo, las mejoras se han visto mitigadas por el importante crecimiento de la demanda de transporte durante el mismo período.

No es relevante la contribución del transporte a las emisiones de NH₃ ni de SO₂, también contempladas en la Directiva de partida.

Las medidas que la citada Resolución propone para lograr los objetivos son decepcionantes. Literalmente dice:

7.3.1 Medidas de reducción de las emisiones debidas al sector del transporte.

Las medidas que se plantean en este documento se orientan en tres direcciones principales:

1.a Acelerar la introducción de nuevas tecnologías limpias en el sector, de manera que los efectos beneficiosos de la normativa europea en cuanto a emisiones de vehículos y calidad de combustibles sigan en España un ritmo similar al de la Unión Europea.

2.a Aprovechar las sinergias y efectos positivos de un conjunto de medidas en marcha dentro de las políticas del transporte de las diversas autoridades públicas y del sector privado, de manera que contribuyan en la medida de lo posible a la reducción de las emisiones de NOx y COV.

*3.a Mejorar la información de base, facilitando así un seguimiento continuado de las emisiones del sector*¹⁴.

Se describe después la actuación en cuatro campos diferentes: mejoras tecnológicas, actuación de lo que llaman “el sector institucional”, actuación del sector privado y de la Administración central (con cita expresa a los Ministerios de Medio Ambiente y de Fomento). Relatar todas estas medidas es claramente injustificado porque la mayoría de ellas son pura retórica; quizá la única que pueda tener alguna eficacia es la de “ofrecer incentivos a la adquisición de vehículos Euro IV (que tienen un valor límite de emisión de NOx para los turismos un 50% inferior a los vehículos Euro III, actualmente en venta) y, en su momento, Euro V”.

No por casualidad, cuando se redactó esta Resolución contra ella se realizaron severas críticas, tanto de Ecologistas en Acción, como de buena parte de la actual cúpula del Ministerio de Medio Ambiente, con la Ministra a la cabeza. Es obvio que un Gobierno debe respetar el marco jurídico heredado, pero lo que no pude hacerse ahora es que se crea que lo que ayer era claramente un fiasco hoy sirve para resolver un problema.

Contaminantes atmosféricos

Este objetivo se define en el PEIT de forma muy ambigua, según el siguiente tenor literal:

*Disminución en un 50% de las superaciones actuales de los niveles límite de calidad del aire en ciudades (2010) en los contaminantes donde el transporte constituye la principal fuente. Cumplimiento de las Directivas Europeas de calidad del aire para el 90% de la población (2015).*¹⁵

Si, como parece entenderse, el texto indica que para 2010 se debe infringir la ley en un 50% menos que lo que se hace en la actualidad, sólo cabe un comentario: resulta

¹⁴ Resolución de la Secretaría General de Medioambiente (de 11 de septiembre de 2003)

¹⁵ PEIT, pág 38

inadmisible un objetivo de estas características, que no se plantee un cumplimiento a rajatabla de la legalidad, sobre todo cuando se está tratando de la salud de las personas.

Y es que la contaminación del aire a causa del tráfico es en un asunto que instancias sanitarias españolas, europeas e internacionales consideran de la máxima prioridad e importancia. Los datos que ofrecen los proyectos europeos y estudios como el APHEIS-3 (el más reciente, de otoño de 2004) o el español EMECAS, además de la información de la Organización Mundial de la Salud, muestran una alta correlación entre mortalidad, morbilidad, algunos cánceres y enfermedades cardiovasculares y respiratorias. Los grupos más vulnerables resultan ser los niños y ancianos.

De hecho, el propio PEIT en su diagnóstico de la situación, reconoce:

Las emisiones contaminantes tienen una notable incidencia en la calidad del aire en las ciudades [...] En la actualidad, prácticamente todas las grandes ciudades presentan, en mayor o menor medida, algunos episodios de superación de los límites de calidad del aire establecidos por la normativa europea y nacional en cuanto a PM_{10} , NO_2 u ozono.¹⁶

Ante esta situación sólo cabe pedir el cumplimiento estricto de la legislación vigente en materia de calidad del aire (Directiva 1999/30/CE, Real Decreto 1073/2002) que marca los valores límite para la protección de la salud humana y para la protección de los ecosistemas según los distintos contaminantes.

Además, conviene recordar que puesto que en el Estado español partíamos de unos niveles legales de contaminación muy tolerantes, estamos en un proceso de ajuste hacia las directrices vigentes en Europa, proceso que para muchos contaminantes concluirá en 2010. Esto supone que cada año los límites legales en España son más estrictos hasta converger con los del resto de países europeos, y que, por tanto, será más difícil cumplir con los límites máximos, por lo que aún aumentarán más las superaciones si no se da un vuelco en los patrones de movilidad urbanos. Esto no parece que vaya a ocurrir en breve: el PEIT reconoce cómo el porcentaje en la utilización del vehículo privado en la ciudad aumenta en detrimento de otros modos menos contaminantes. Y los planes de construcción de más carreteras de alta capacidad no cabe duda que empeorarán la situación.

Cumplir la Normativa internacional de calidad ambiental (MARPOL, OACI...)

No es de recibo este grado de indefinición en unos objetivos que deberían explicitarse con toda claridad. No basta con hacer una vaga alusión a los convenios internacionales, sino que es necesario que se relacionen las normas concretas que se deberán cumplir. Hacerlo de otro modo supone un grado de ambigüedad que el propio PEIT señala como indeseable¹⁷.

¹⁶ PEIT pág 28

¹⁷ “Con la elaboración del PEIT se pretende establecer un marco racional y eficiente para el sistema de transporte a medio y largo plazo. Para ello, deben explicitarse con la mayor precisión posible los objetivos en el año horizonte” PEIT, pág 35.

Ámbitos territoriales sensibles (fragmentación de ecosistemas)

Se aborda este objetivo con las siguientes medidas:

Identificación de “ámbitos territoriales sensibles”, particularmente frágiles a los impactos del transporte (2008) y elaboración de programas específicos de actuación (2012).¹⁸

Obviamente no resulta asumible una política de construir un enorme número de infraestructuras lineales en los primeros años de vigencia del PEIT para, una vez realizada esta malla y provocados los daños territoriales y de fragmentación a los ecosistemas, plantearse un programa específico de actuación.

Resulta claro que, con respecto a este objetivo, lo razonable es seguir las recomendaciones de la Estrategia Española de Conservación de la Biodiversidad (EECB), que promueve la incorporación de criterios ambientales en la planificación de infraestructuras a fin de evitar los impactos negativos y la pérdida de valor en las áreas naturales. De este modo es imprescindible considerar estos impactos de forma previa en la planificación de infraestructuras lineales, debiendo primar los criterios de conectividad, proximidad y fragmentación de los espacios naturales.

En particular, y en relación con esta EECB, será necesario:

- La realización de una valoración cualitativa y cuantitativa del grado de fragmentación que comportan las nuevas infraestructuras de transporte previstas, y sus consecuencias para la viabilidad de las poblaciones animales y vegetales.
- La realización de estudios básicos referentes a la conectividad entre espacios protegidos y la influencia del sistema de transporte sobre la misma,
- El análisis y cuantificación del efecto directo del ruido sobre el comportamiento de los animales.

En todo caso, la realización de estos estudios, si no tienen la capacidad de condicionar la realización o no de determinadas infraestructuras, no garantiza un adecuado mantenimiento de la biodiversidad. El ISA, en este sentido, afirma:

debe admitirse que las exigentes condiciones técnicas de diseño que impone la construcción de viario de alta capacidad no permitirán, con toda probabilidad, una reducción muy significativa de sus efectos de fragmentación del territorio.¹⁹

Se trata, pues, de que en la planificación de la red de infraestructuras se tengan en cuenta: la red de espacios protegidos, los IBA, las zonas importantes para los mamíferos, las áreas importantes para anfibios y reptiles, las áreas importantes para las mariposas, los planes de recuperación de especies definidos en la Ley 4/89, los hábitats cartografiados por el MIMAM que no se llegaron a incluir en la red Natura 2000, las áreas que forman el dominio público hidráulico y marítimo-terrestre, las vías pecuarias y cañadas reales, y, en

¹⁸ PEIT, pág 38

¹⁹ ISA, pág 124

general, las áreas de mayor riqueza, rareza y prioridad de conservación, guiándose por el inventario de la DG para la Biodiversidad.

También conviene destacar la escasa atención que se ha dado a los espacios protegidos por la red Natura 2000. Mencionados en el ISA, no han sido en absoluto tratados los problemas que la red de infraestructuras causa sobre los espacios protegidos por las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CE. Sin embargo, este fue el principal motivo que impulsó el procedimiento de evaluación ambiental estratégica y se trata de una información que, preceptivamente, ha de estar incluida en el informe de sostenibilidad ambiental de un plan o programa, según el anexo I de la Directiva 2001/42/CE.

La Directiva 92/43/CEE relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, en sus artículos 6.2 y 6.3, obliga a los estados miembros a evitar la degradación de cualquier espacio perteneciente a la Red Natura 2000 así como a evaluar los efectos de cualquier proyecto que se lleve a cabo en estas áreas. Bajo una perspectiva análoga, en su apartado 6.4. considera que únicamente se considerará la ejecución de proyectos que afecten negativamente a la Red Natura sí no existen alternativas posibles y bajo supuestos de excepción:

Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

Además, el artículo 7 de la Directiva Hábitats establece que

Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas.

De tal forma, que los apartados 3 y 4 establecen para los espacios de la red Natura 2000 la obligación de realizar adecuadas valoraciones de los impactos ambientales derivados de planes y proyectos no relacionados con la gestión del lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. Las autoridades medioambientales sólo se declararán de acuerdo al proyecto tras haberse asegurado que no existen alternativas posibles y que no causará perjuicio a la integridad del espacio, excepto si se trata de un proyecto de interés público de primer orden. Una vez cumplidas estas dos premisas, la ejecución del proyecto deberá ir acompañada de cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 queda protegida.

Recapitulando, la fragmentación de los ecosistemas sería otro de los aspectos en los que de forma más nítida la decisión previa de realizar toda una serie de nuevas infraestructuras de

alta capacidad (particularmente autovías y líneas de alta velocidad ferroviaria) resulta más injustificable y contraria a los criterios exigidos por la legislación citada.

Escenarios y fases temporales

Sólo cabe calificar de burdo el análisis realizado entre dos escenarios extremos, para luego concluir que lo razonable es un escenario continuista con la construcción masiva de infraestructuras que después, al cabo de unos años y una vez construidas buena parte de las infraestructuras, se iría reconduciendo ambientalmente.

La estrategia argumental que se sigue es clara, forzar las condiciones de cada uno de los dos escenarios inicialmente presentados, el tendencial y el ambiental, incluso imponiendo condiciones absurdas a este último, para concluir que son inviables.

Resulta necesario matizar mucho más en el análisis de los distintos escenarios, con proyecciones cuantificadas y detalladas sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, sobre ocupación de la red Natura, sobre fragmentación de ecosistemas, sobre siniestralidad, etc. según las diferentes opciones. Éstas proyecciones de carácter científico y cuantitativo serían imprescindibles para poder tomar una decisión adecuada, pero en el PEIT no se adoptan.

Desde luego, no hace falta detenerse mucho en el análisis del escenario tendencial. La propia diagnosis inicial que se realiza sobre el sector del transporte basta para darse cuenta de su inviabilidad, así como de los graves impactos que ocasionaría –que ya está ocasionando– a medio plazo. Más interesante, sin embargo, es el análisis del escenario ambiental, que abordaremos a continuación.

Escenario ambiental

En el análisis del escenario ambiental, se roza el absurdo al plantear unos requerimientos incluso muy por encima de los razonables en nuestra situación socioeconómica actual, forzando siempre la incongruencia del escenario. Así, según reza el documento de Definición y Evaluación de Escenarios Alternativos, refiriéndose a los compromisos ambientales que se plantearía cumplir el Estado español:

*el escenario ambiental implicaría, en su concreción a nivel de políticas y prioridades de actuación, ir más allá de las obligaciones internacionales, a fin ser capaz de generar dinámicas propias, capaces de impulsar un enfoque radicalmente diferente, como el que plantea este escenario. Es decir, avanzar más deprisa, plantearse metas más ambiciosas de las que hoy establecen las grandes organizaciones y foros internacionales, y en particular la Unión Europea, en relación con la preservación e, incluso, recuperación de los recursos naturales y el medio ambiente. Significa, por tanto, diseñar y programar un proceso específico para España, un proceso acelerado, en relación a los países de nuestro entorno socio-político, lo que implica cambiar radicalmente, la velocidad de transformación hacia una sociedad más respetuosa con el medio ambiente*²⁰

No deja de ser irónica –por no utilizar un calificativo más contundente– esta reflexión en un Estado, el español, que es el más denunciado por las instancias europeas a causa de su reiterado incumplimiento de las normativas ambientales, que a menudo traspone bajo

²⁰ Definición y Evaluación de Escenarios Alternativos, pág 20

mínimos y fuera de plazo las Directivas sobre esta materia, y que con frecuencia se ha significado, al menos en las legislaturas anteriores, al bloquear avances en la legislación ambiental europea.

En definitiva, el requerimiento del liderazgo y superación en las obligaciones ambientales del Estado español es una pobre argucia argumental para justificar la inviabilidad de este escenario, cuando en realidad el propio ISA reconoce en reiteradas ocasiones que buena parte de los objetivos ambientales no se podrán conseguir con el escenario que finalmente se elige, el PEIT 2020.

Otras argumentaciones que se fuerzan en el escenario ambiental son, aparte de esta conversión española en líderes mundiales del medio ambiente, una subida desmesurada de impuestos que afectaría también a los transportes públicos –como si no existiesen posibilidades de subvencionarlos en función de su interés ambiental y social–, la moratoria en la construcción de casi todo tipo de infraestructuras –¡incluso las que permitirían el trasvase modal a los medios más sostenibles!–...

Sin embargo, es necesario considerar que la muy negativa situación de nuestro sistema de transporte en lo ambiental (el ISA se refiere a él como “*abrumadoramente negativo para los valores ambientales del sistema*”²¹) hace imprescindible una actuación decidida y rápida en el sentido de dobligar su fuerte insostenibilidad, reconduciéndola por una senda de mayor racionalidad. En este sentido, muchas de las propuestas que se recogen en el escenario ambiental –y que se descartan por la tendenciosa inviabilidad que se plantea en dicho escenario–, deberían ponerse en marcha de forma rápida, pues tienen toda la racionalidad y justificación desde el punto de vista de evitar el mantenimiento de una situación claramente insostenible.

En este sentido, entre otras medidas, destacan:

1. Concentrar las inversiones de infraestructura en los modos de mejor comportamiento ambiental, estableciendo una moratoria para el resto de infraestructuras que sólo podría soslayarse de forma muy justificada y, en todo caso, individualizada en casos muy concretos.
2. Esto supondría el abandono de proyectos en marcha, del mismo modo que, bajo un punto de vista de la racionalidad ambiental, económica y social, se ha abandonado el Trasvase del Ebro, recogido en la Ley del Plan Hidrológico Nacional.
3. Esta moratoria tampoco hay que verla como una aberración que echaría por tierra cualquier posibilidad de desarrollo económico, como se pretende mostrar en el documento de Definición y Evaluación de Escenarios Alternativos. En este sentido, conviene recordar lo ocurrido en Reino Unido, donde los informes realizados por el grupo de expertos asesor del Gobierno británico en temas de carreteras SACTRA (*Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment*) llevaron a dicho Gobierno a reducir a finales de los 90 sus planes de construir 500 nuevas carreteras, limitándolas a 37, además de aprobar la *Road Traffic Reduction Act*. Unos años después no parece que estas medidas, tomadas desde una estricta racionalidad ambiental, social y económica, hayan supuesto el declive de la economía británica.
4. Aumento en la regulación del transporte para reducir las fuertes externalidades que origina el transporte, ya que la existencia de infraestructuras en modos alternativos no es

²¹ ISA pág 165

suficiente para garantizar el trasvase modal. Así se reconoce, también, en el propio documento de Definición y Evaluación de Escenarios Alternativos

Son conocidas, a este respecto, las conclusiones de varios estudios de la Unión Europea: la existencia de medios alternativos de transporte a los convencionales no es suficiente para que se usen, es preciso convencer, animar u obligar a los ciudadanos para que lo hagan²².

5. Actuar sobre la congestión en carretera vía precios, como por otra parte ya se hace en numerosos lugares como Londres, Oslo o Génova, y no con un aumento de la capacidad viaria.

En definitiva, es necesario replantearse este escenario sin asunciones fuera de tono, como se ha hecho interesadamente, ya que es el que más medidas coherentes plantea y el único que puede garantizar un razonable cumplimiento de los objetivos ambientales, a diferencia del escenario elegido, que comentamos a continuación.

²² Definición y Evaluación de Escenarios Alternativos, pág 26

Escenario PEIT 2020

Como hemos señalado, el modo en el que se plantea el análisis de los escenarios lleva a concluir, necesariamente, que la única opción es el escenario PEIT 2020, entendido como “*un proceso de aproximación progresiva y realista hacia el escenario ambiental*”.

Sin embargo, esta “*aproximación progresiva*” hacia el escenario ambiental en realidad es un proceso de “*divergencia inicial brusca*” e incumplimiento flagrante de los objetivos ambientales. Y esto es así sobre todo por la planificación temporal que se plantea para la puesta en funcionamiento del escenario, que consta de tres fases:

- 2005-2008, en la que se continúa –e incluso se incrementa– el ritmo actual de construcción de infraestructuras, claramente sin distinguir entre su comportamiento ambiental, abordándose sobre todo las de viario de alta capacidad y las de alta velocidad ferroviaria;
- 2009-2012, de transición; y
- 2013-2020, que es cuando se empezarían el “*proceso de integración de los objetivos medioambientales y de desarrollo sostenible en el sector del transporte*”.

Como se comenta en otros apartados de estas alegaciones, el ISA es un documento tremendamente repetitivo, en el que las mismas ideas se combinan una y otra vez, a menudo con la misma redacción. Sin embargo, sí que es significativo señalar que es precisamente la apuesta inicial del PEIT por la continuidad en la construcción de infraestructuras el aspecto que más veces se critica, de forma que se podría calificar de machacona (ISA páginas 112, 116-117, 124, 132, 169, 172, 173-174, 181...). Por citar sólo una de ellas:

El escenario PEIT 2020 prevé, durante los primeros años de su implementación, la concentración de la inversión en infraestructuras en la mejora de las comunicaciones convencionales, principalmente carreteras y ferrocarril de alta velocidad. Desde una perspectiva ambiental, los efectos asociados a la inversión en nuevas infraestructuras viarias suponen una contribución clara al reforzamiento de las principales dinámicas negativas del sistema de transporte²³

Otra idea, complementaria de la anterior, y que también se repite continuamente en el ISA, es la fuerte incertidumbre que supone sobre su puesta en práctica el hecho de que las medidas ambientales se dejen para el final de los periodos de actuación:

la incertidumbre respecto a la realización de las actuaciones previstas, lógicamente mayor en aquellas programadas para las fases segunda y final del PEIT, que coinciden precisamente con las fases de mayor impulso de sus objetivos ambientales²⁴

No es por ello extraño que el ISA sea concluyente en cuanto a la posibilidad de cumplir los objetivos ambientales, cuando afirma (el destacado es nuestro):

²³ ISA pág 112

²⁴ ISA pág 119

El análisis de coherencia entre objetivos y metas ambientales del PEIT y sus tres escenarios: 2008, 2012, 2020 da como resultado que estos no son coincidentes. Es decir, las metas propuestas como objetivos ambientales no permitirán alcanzar los objetivos formulados en los escenarios.²⁵

Así, el ISA acaba recomendando:

complementar la estrategia gradual de aplicación que propone el PEIT. En vez de optar por una primera fase más bien continuista a la que le sigue una más de cambio, se considera útil plantearse una estrategia que desde un comienzo identifique ámbitos y áreas donde es posible aplicarla de forma integrada desde ya, para iniciar un proceso de cambio paulatino.²⁶

Y es que en medio ambiente rige el principio de prevención, porque una vez causado el daño, no siempre es posible corregirlo o repararlo. Para evitar la ocupación de suelo, la fragmentación de los hábitats naturales... el factor ambiental ha de tenerse en cuenta desde el primer momento de la planificación. No es admisible, por tanto, la organización temporal prevista.

El *Escenario PEIT* propone que, los primeros años, se dediquen a consolidar la inversión en infraestructuras y, por tanto, a reforzar las dinámicas negativas del sistema. Si ahora es difícil intentar cumplir los compromisos de emisiones y cambio climático, dentro de unos años, con las infraestructuras ya consolidadas, será prácticamente imposible.

No son por tanto admisibles ni el retraso en el cumplimiento de las exigencias ambientales ni la política continuista de nuevas infraestructuras que plantea este escenario.

Prioridades y ámbitos de actuación sectoriales

Resulta significativo que donde más concreción muestra el PEIT, que se plantea como un documento genérico de criterios y prioridades, sea en las cifras de kilometraje de nuevas infraestructuras de alta capacidad (autovías y líneas de alta velocidad ferroviaria), algo reforzado aún más por el hecho de que se adjuntan mapas en los que se delimitan cuáles serán los proyectos principales en este sentido.

De modo general, lo más criticable de las prioridades señaladas es, como ya se ha señalado al hablar de los escenarios y fases temporales, la planificación en fases que plantea un claro continuismo con la política previa seguida por el anterior equipo de Fomento. Y es aún más criticable después del diagnóstico previo tan negativo que se realiza de sus consecuencias en el propio PEIT.

Sin embargo, el PEIT asume todos los compromisos previos de construcción de infraestructuras, e incluso los incrementa, como veremos más abajo al hablar de cada modo de transporte:

El grado de definición de estas actuaciones es, lógicamente, diverso. En general, las actuaciones contempladas para el período 2005-2008 cuentan ya con estudios previos, y en algunos casos, proyectos elaborados e incluso obras iniciadas. [...] En todo caso, el PEIT asume los compromisos adquiridos por el Gobierno en sede parlamentaria (como es el caso del “Plan Galicia”), y en acuerdos bilaterales con

²⁵ ISA pág 169

²⁶ ISA pág 181

*los países vecinos, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, así como el apoyo del Estado a actuaciones de carácter cultural y deportivo de proyección internacional previstas en distintas ciudades españolas en los próximos años.*²⁷

Cualquier actuación en infraestructuras debería replantearse con los objetivos definidos por el PEIT, aplicando el Análisis de Compatibilidad Ambiental que propone el mismo ISA, y en particular poniendo el énfasis en la justificación de la demanda social que genera la actuación, y considerando las distintas opciones alternativas²⁸ que permitan una justificación clara de la elección tomada. Y, desde luego, que el resultado final permita cumplir con los objetivos ambientales recogidos en el PEIT.

Otra cuestión relevante es que, frente a lo que se señala en el PEIT:

*- Utilización preferente de los recursos obtenidos por la tarificación en la amortización de las infraestructuras, conservación, mejora del conjunto del sistema intermodal de transporte y actuaciones de mitigación y corrección de los impactos del transporte.*²⁹

Sería necesario garantizar que la recaudación en los medios más insostenibles en ningún caso sirva para financiar nuevas infraestructuras del mismo tipo y que, en caso de emplearse en el sector del transporte, se dirija a potenciar aquellos medios que presentan un mejor comportamiento ambiental o a corregir los impactos ambientales del transporte.

En definitiva, no es de recibo, como plantea el escenario PEIT 2020, seguir construyendo infraestructuras de forma indiscriminada y a un ritmo incluso superior al actual, para luego, a partir de 2013 tratar de reconducir al sistema de transporte por la senda de la sostenibilidad. Es necesario, por el contrario:

- Aplicar cuanto antes aquellas medidas de regulación del transporte que tomen en consideración los objetivos ambientales, esto es, que traten de cumplirlos.
- Someter cada nueva actuación infraestructural, independientemente de su estado de tramitación, a un análisis de compatibilidad ambiental, para garantizar que su ejecución no suponga ir en contra de los objetivos y directrices del PEIT.
- Es necesario fijar criterios que, de manera estricta, establezcan los umbrales de rentabilidad social para las nuevas infraestructuras.

Carreteras

Las directrices que el PEIT plantea de manera específica para carreteras, consagran una programación de actividades orientada, en primer lugar, a la terminación de la denominada Red Básica de Altas Prestaciones y pospone a una segunda fase, a medio plazo, las actuaciones de mejora de la calidad de la red convencional: hasta 2008 lo que se plantea es una política continuista con la actual, y a partir de ese momento, una vez construidos los nuevos 6.000 km de autovías, plantearse acometer otro tipo de actuaciones en aras de la sostenibilidad.

²⁷ PEIT, pág 71

²⁸ Alternativas en transporte colectivo, de gestión de la demanda, de mejora de la infraestructura existente, de desarrollo de servicios, de I+D+i, etc.

²⁹ PEIT pág 55

No hay duda que estas actuaciones tendrán el efecto inicial de estímulo al uso del transporte privado, lo que dificultará más aún la aplicación exitosa de medidas de reconversión ambiental del transporte por carretera.

Cabría argüir una cierta indefinición de lo que se entiende por “carretera de altas prestaciones”:

Las actuaciones en este ámbito se refieren a ejes viarios en los que se prevé que deberán establecerse autovías o autopistas y carreteras convencionales de capacidad o características geométricas elevadas, de acuerdo con los datos de demanda y estudios previos disponibles.³⁰

Pero esta indefinición en el PEIT de lo que se entiende por carretera de altas prestaciones se salva con las declaraciones inequívocas de la Ministra y los comunicados que el Ministerio de Fomento ha venido haciendo desde la presentación del borrador del PEIT, a finales de 2004. La información es concluyente: se construirán 6.000 km nuevos de autovías.

Sería difícil encontrar una medida más contradictoria con la sostenibilidad del transporte que esta brutal ampliación del viario. Efectivamente, la medida es absolutamente contraria a la pretendida sostenibilidad que se quiere alcanzar. Los puntos que más relevante hacen esta discrepancia son:

1. El diagnóstico previo hecho en el mismo PEIT e ISA.

Cuesta creer que, tras el análisis de la situación del sistema TAT que realiza el ISA³¹, se plantee un incremento tal del viario de alta capacidad:

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

1. Un intenso proceso inversor en infraestructuras viales que han fomentado un uso indiscriminado del vehículo privado con todas sus consecuencias ambientales negativas.³²

el bucle de inversión en carreteras e incentivo del uso del vehículo privado refuerza los aspectos ambientales negativos del sistema [...] Es el bucle que lidera la dinámica general del sistema³³

2. Dotación actual de autovías y autopistas muy por encima de nuestros socios europeos.

El PEIT afirma que:

España cuenta con una red madura, con la práctica convergencia con Europa en términos de equipamiento del país en grandes infraestructuras de transporte, y muy en particular en autovías y autopistas.³⁴

³⁰ PEIT, pág 75

³¹ ISA, apartado 8.3 “Consideraciones sobre el estado actual del sistema TAT” pág 66 y sig.

³² ISA, pág 66

³³ ISA pág 76

³⁴ PEIT, pág 20.

En realidad la situación actual es mucho más extrema de la que plantea el PEIT, una comparación con el resto de países europeos basada en datos de 2000. Los datos de 2004 (con prácticamente 11.200 km de vías de alta capacidad en España ³⁵) así lo indican: España es hoy día el país europeo con más km de vías de alta capacidad en relación a su población y al número de vehículos, y sólo es superado en términos absolutos por Alemania, algo que, de seguir adelante los planes del PEIT con 6.000 nuevos km de autovías dejará de ser así en breve, pues nos situaremos a la cabeza de Europa.

En este mismo orden de cosas, llama la atención cómo el PEIT escamotea los 2.450 km de autovías y autopistas gestionados por las Comunidades Autónomas, y sólo hace referencia a los 9.000 de gestión estatal, que se tornarán en 15.000 gracias al PEIT.

3. La IMD de la mayor parte de los itinerarios a desdoblarse es muy reducida.

Los manuales de tráfico consideran razonable desdoblarse una carretera con unas intensidades medias diarias de vehículos (IMD) superiores a los 10.000-15.000 vehículos día. El propio PEIT fija un criterio similar a éste³⁶.

Pues bien, la simple comparación de los mapas de la página 74 del PEIT (Intensidades Medias Diarias de la red de carreteras del Estado, 2003) y el de la página 76 (Red de carreteras del Estado. Actuaciones del PEIT) arroja un resultado sorprendente: prácticamente la totalidad de las vías que se pretenden desdoblarse no llegan a estos 10.000 vehículos día y, aún peor, más de la mitad ni siquiera llegan a los 5.000 vehículos/día.

De este modo, aún se entiende menos desde la racionalidad y la funcionalidad del transporte esta pretensión de construir este nuevo viario de gran capacidad.

4. Rentabilidad social

Es muy importante, pero no se hace en el PEIT, que se establezcan con claridad los criterios que justifiquen la rentabilidad social de las infraestructuras viarias a desarrollar. Una aplicación estricta de este criterio, claramente necesaria, limitaría y racionalizaría la inversión en carreteras.

5. Cohesión social y territorial o “autovías para todos”

El objetivo de “*fortalecer la cohesión social y territorial*”, y en particular la intención de asegurar “*unas condiciones de accesibilidad equitativas al conjunto del territorio*” pareciera transformarse, a la hora de concretarlo, en autovías para todos. Sin embargo, y como también se reconoce en el PEIT³⁷, la accesibilidad real al territorio la proporcionan sobre todo los servicios, y no sólo las infraestructuras.

6. Contradice los criterios de la UE

La estrategia de movilidad sostenible emprendida por la UE apunta al desarrollo de alternativas al transporte en vehículo privado y al transporte de mercancías por carretera, algo que, es obvio, no se consigue construyendo más y más autovías.

³⁵ PEIT pág 13.

³⁶ “Cierre de aquellos itinerarios de alta capacidad actualmente en construcción, o aquellos en programación avanzada y con demanda alta o media (IMD>10.000 vehículos/día)”, PEIT, pág 73.

³⁷ “La infraestructura no asegura per se la accesibilidad: para ello es necesario que además los operadores de los servicios de transporte de mercancías y de viajeros se dispongan a prestar efectivamente el servicio con unos niveles de frecuencia y calidad adecuados”, PEIT, pág 25.

7. Impedirá el cumplimiento del Protocolo de Kioto

Ya hemos comentado que pocos objetivos hay más relevantes que el de conseguir una reducción significativa de las emisiones de CO₂ del sector transporte. Como quiera que la carretera es responsable del 90% de las emisiones del transporte en España, es un auténtico contrasentido esta ampliación del viario de alta capacidad prevista.

Este contrasentido queda aún más patente si consideramos que, como ya hemos señalado al hablar del objetivo de las emisiones de CO₂, en el año 1998 –nivel en el que el PEIT pretende estabilizar las emisiones del transporte–, había 9.649 km de vías de gran capacidad (autovías, autopistas...), mientras que para 2008 se pretende llegar hasta los 17.450 km³⁸, casi el doble.

8. Dificultará los objetivos de mejora en la seguridad en el transporte

La carretera es el modo de transporte más inseguro³⁹, por lo que todo lo que suponga ampliar el número de vehículos en circulación dificultará una reducción en la siniestralidad, en teoría uno de los puntos vitales del PEIT

Cualquiera de estos criterios señalados ya debería invalidar por sí solo el propósito de construcción de los 6.000 km de autovías. Pero no por ello dejaremos de apuntar que de las actuaciones previstas reflejadas en los mapas de las páginas 76 y 77 del PEIT, algunas son especialmente inasumibles por su terrible impacto ambiental. Tampoco es de recibo el absurdo que suponen las numerosas duplicidades de actuaciones paralelas a autopistas de peaje existentes, para las que se deberían buscar alternativas diferentes a la construcción de nuevo viario.

Entre las autovías que mayor impacto ambiental originarían, y sin afán de exhaustividad, destacamos:

- Cádiz-Algeciras. Afectaría al parque natural de los Alcornocales, así como a los montes de Tarifa, un área de gran valor ambiental, con abundancia de meloncillo. Es una zona de paso migratorio muy importante. De hecho en los monte de Tarifa, se observan durante el paso migratorio un gran número de ejemplares de aves rapaces volando muy bajo sobre esos montes y esa carretera.

- Mérida-Sevilla. Afectaría necesariamente a la Sierra de Aracena. En concreto, el vial afectaría a dehesas de encina y alcornoques en muy buen estado de conservación, así como a monte y matorral mediterráneo denso. Contribuiría a una mayor compartimentación de Sierra Morena, produciendo un efecto barrera importante.

- Toledo-Ciudad Real-Córdoba, afecta a las LIC y ZEPA de Montes de Toledo y Sierra Morena (con presencia importante de especies como lince, águila imperial...). El tramo Puertollano-Córdoba produciría un impacto medioambiental enorme, al atravesar el valle de Alcudia y una de las áreas mejor conservadas de Sierra Morena.

³⁸ Como se ha dicho, contando los 15.000 km de vías estatales y los 2.450 autonómicos.

³⁹ “La seguridad ofrecida por los diversos modos de transporte resulta muy dispar, incluso en términos relativos: en el conjunto de la UE (2001) y por millardo de viajeros-km, el número de muertos era de 0,2 en el ferrocarril (2,3 si se suman las víctimas que no eran usuarios del ferrocarril), 0,4 en el sector aéreo y 8,7 en la carretera.” PEIT pág 28

- Puertollano - Mérida. También produciría un gran impacto, al afectar a sierras aledañas a Sierra Morena, donde habitan especies mediterráneas de gran interés. Afecciones a la LIC Río Guadiana y a especies como el lince o el águila imperial.

- Toledo-Ávila. Esta carretera cruza por medio de los pinares de Almoróx y Cadalso de los Vidrios, que se encuentran en muy buen estado de conservación, contando con la presencia como nidificantes de águila imperial y cigüeña negra. Afectaría a la LIC del Alberche-Tiétar.

- Cuenca-Teruel. Atraviesa por medio de los Montes Universales. Se trata de un área de gran valor natural (grandes pinares muy bien conservados), con un relieve muy quebrado, por lo que su transformación en autovía conllevaría espectaculares desmontes y terraplenes produciendo un enorme impacto paisajístico. Si fuera además siguiendo el trazado de la actual carretera, afectaría al primer trasvase de agua que se hizo en España, durante la época romana, en el siglo II d.c., de 25 km de longitud, que iba de la cuenca del Júcar a la del Ebro. La carretera discurre próxima a puntos de nidificación de águila real y alimoche. Afectaría a la LIC-ZEPA de la Serranía de Cuenca.

- Burgos-Santander. La transformación de esa carretera en autovía produciría un impacto enorme, al discurrir durante bastantes kilómetros por el fondo de grandes cañones rocosos, produciendo necesariamente grandes desmontes y terraplenes. La vegetación es espectacular, mezclándose encinares y quejigares, con robledales e incluso hayedo, localizados en las umbrías. En la zona habita una fauna rica y variada, con abundancia de lobos, así como de gran cantidad de parejas de buitres leonados, alimoche, águila real, halcón común, etc. que nidifican en los cantiles rocosos del mismo cañón por donde discurre la carretera.

- Cartagena-Vera

- Albacete-Jaén, LIC Sierra de Alcaraz y LIC Río Guadalmena, afectando a la mejor zona para el lince de Albacete.

Miedo al colapso si se dejan de construir autovías

También se recoge en el ISA la siguiente conclusión:

un sistema que ante cualquier aminoración del ritmo inversor en infraestructuras para el vehículo privado se puede ver colapsado, incrementando los problemas ambientales o generando nuevos conflictos sociales.⁴⁰

Sólo cabe señalar como tendenciosa esta afirmación, cuando los mayores problemas ambientales están ocasionados precisamente por la sobredotación de carreteras. De hecho, este es uno de los argumentos utilizados para argüir en contra de la viabilidad del escenario ambiental.

Ya hemos comentado la situación en Reino Unido a partir de los informes de SACTRA. Pero, además, merece la pena reseñar que existen algunas investigaciones que se han desarrollado recientemente en Europa y que analizan una situación que va más allá de dejar de construir nuevas autovías: se plantean ¿cómo reaccionará el sistema ante una reducción de la capacidad de la infraestructura? Fuera de las restricciones de circulación en centros urbanos, que siguen patrones muy especiales, no existen muchos casos reales en los que se

⁴⁰ ISA pág 69

haya reducido significativamente la capacidad de la infraestructura de transporte. Lo normal es ampliarla, no reducirla.

A esta pregunta, sin embargo, trató de responder en 1998 un estudio de casos financiado por el Ministerio de Medio Ambiente, Transporte y Regiones del Reino Unido (DETR), en colaboración con London Transport, sobre los resultados de 60 experiencias de reducción de capacidad viaria localizadas en una docena de países en todo el mundo.⁴¹ Desde hace mucho se sabe que a un aumento de la infraestructura le sigue un aumento del tráfico, y con este estudio se trataba de averiguar si a una reducción de la infraestructura debería de seguirle una reducción del tráfico.

Los datos empíricos confirmaron esta hipótesis. En los casos estudiados se observó una media de más del 20% de reducción del tráfico sobre los volúmenes anteriores a la adopción de las medidas, llegando en algunos casos al 60%. En el estudio se computaba no sólo el tráfico que permanecía en la vía con capacidad reducida (en los casos en los que no se había cerrado totalmente), sino también el tráfico que se desplazaba a itinerarios alternativos. El estudio fue bastante concluyente, y se le conoce como “el estudio de la evaporación del tráfico”.

Es decir, el estudio, no sólo no detectó ningún caso de colapso de tráfico después de la implantación de reducciones de capacidad, sino que incluso se observó que en las vías alternativas, tras algún trastorno transitorio, los niveles de tráfico volvían a su situación anterior, esto es, al nivel de congestión socio-culturalmente aceptada por cada comunidad de usuarios en cada momento.

En definitiva, un análisis honesto de la realidad actual del transporte en el Estado español, haría implantable la construcción de los 6.000 km de autovías previstos por el PEIT. La accesibilidad a los territorios debe basarse en la mejora de los servicios y en la mejora del viario existente, y cualquier nueva construcción de infraestructura o aumento de la capacidad debería contrastarse con el cumplimiento de los objetivos ambientales y con unos criterios altos de rentabilidad social.

Ferrocarril

El PEIT parte de un criterio que consideramos positivo: convertir al ferrocarril en el elemento central para la articulación de los servicios intermodales de transporte. Pero, dicho esto, la forma de llevarlo a la práctica en los primeros años se asemeja mucho a la que se ha seguido en las últimas legislaturas, lo que ha supuesto un importante construcción de líneas de alta velocidad ferroviaria, exclusivas para viajeros, en detrimento de la mayor parte de la red ferroviaria, que se encuentra en un estado lamentable.

Al igual que ocurre con las carreteras, hay una importante indefinición cuando se habla de la red de “altas prestaciones”, y existe el temor de que se enmascare, una vez más, la priorización de la inversión y los esfuerzos a las líneas de alta velocidad, que tan escasa rentabilidad social han tenido hasta la fecha (en relación con la magnitud de la inversión) y tan impactantes han sido en lo ambiental (fragmentación territorial, alto consumo energético...). El PEIT piensa multiplicar por 10 la red de “altas prestaciones”, pasando de los 1.031 km actuales a 10.000, sin embargo según escribe el PEIT

⁴¹ CAIRNS, S., C. HASS-KLAU and P. GOODWIN (Coord.). *Traffic Impact of Highway Capacity Reductions: Assessment of the Evidence*. Landor Publishing, London, 1998.

De hecho, el PEIT plantea tres tipos de actuaciones: líneas troncales de nuevo trazado exclusivas para viajeros; líneas de tráfico mixto con variación sustancial del trazado con respecto a la línea existente (lo que parece querer decir en muchos casos que serán vías nuevas, segregadas de las previamente existentes⁴²); y los llamados tramos de cierre.

Los presupuestos confirman estos temores, ya que aunque en las directrices específicas para el ferrocarril se afirma que se dará

*Atención prioritaria al mantenimiento de la red ferroviaria, con la mejora de su gestión, mediante la dotación de los recursos necesarios, estimados con criterios de seguridad y eficacia, y la implementación de un sistema actualizado de mantenimiento integral y preventivo.*⁴³

lo cierto es que esto con los presupuestos presentados al final del PEIT, se comprueba que a este capítulo se dedican 4 veces menos fondos que a la creación de una red de altas prestaciones.

Con respecto a la temporalización de las actuaciones, se reproduce la situación que ya se ha señalado para el sector de la carretera⁴⁴:

- en una primera fase se construyen buena parte de las infraestructuras nuevas (“2005-2008: finalización de ejes de altas prestaciones actualmente en construcción avanzada”)

- para después plantearse la mejora de servicios (“Las actuaciones a partir de 2009 y hasta el horizonte del PEIT se dirigen a mejorar los servicios prestados en viajeros y mercancía”)

- ya en 2013, se plantean acciones como el estudio de la viabilidad de la reapertura de diversos corredores ferroviarios que serían una importante alternativa a los tráficos por carretera, como pueda ser el caso de la Ruta de la Plata, una antigua demanda del movimiento ecologista.

Al igual que ocurre con la carretera y otros modos de transporte, el PEIT no debería sin más asumir la continuación de las obras de corredores de alta velocidad. Muchas de estas obras (como se deduce del mapa de la pág. 91) se están ejecutando o planeando con criterios de trazado para circular a 350 km/h, velocidad que luego no se consigue alcanzar. Sin embargo, el impacto ambiental de los trazados por los condicionantes geométricos, y su coste económico, es brutal. En este sentido destacan las líneas exclusivas para viajeros al Noroeste (Madrid-Olmedo-Zamora-Orense-Santiago), la Motril-Algeciras, o la Madrid-Cuenca-Levante.

⁴² Aparentemente se tratará de vías nuevas, segregadas de las anteriores, a juzgar por lo que se indica al hablar de: “El segundo caso corresponde a líneas de tráfico medio, prolongaciones de líneas troncales, ejes transversales estructurantes y enlaces transfronterizos, que se diseñarían en principio, para tráfico mixto [...] a las que se añade la opción futura de cierre de la línea convencional o de explotación de las dos líneas de forma especializada. Este tipo de actuación correspondería a una segunda fase de programación, excepto cuando se aproveche de forma importante la línea actual”. (PEIT, pág 89)

⁴³ PEIT, pág 63

⁴⁴ “uno de los objetivos prioritarios para la primera fase del PEIT lo constituye la inversión en nuevas infraestructuras ferroviarias de alta capacidad, en una actuación justificada en la alternativa del escenario PEIT que implica una prolongación, con matices, de la actual línea inversora en líneas de alta velocidad y que, a corto plazo, implica una intensificación del efecto barrera asociado a este tipo de líneas. Es decir, el PEIT prevé continuar a corto plazo una inversión, que considera necesaria para asegurar la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de transporte, en el tipo de infraestructuras ferroviarias de mayor incidencia ambiental negativa” ISA, pág 125

Tal y como ocurre con la carretera, parece ser que en el ferrocarril se ha optado por priorizar la peor forma de acometer una reconversión hacia la sostenibilidad del transporte.

Puertos

Quizá lo más importante a destacar sobre este modo de transporte es que se dibuja un enorme crecimiento futuro del tráfico de mercancías a través de los puertos sin plantearse medidas para su limitación, con la argumentación de que el transporte marítimo es uno de los más eficientes ambientalmente⁴⁵. Efectivamente, el PEIT pretende:

*reforzar el papel de España en el transporte internacional, cuyo efecto inmediato debería ser el incremento de los flujos de transporte internacional a través del territorio nacional.*⁴⁶

Como es general en todo el PEIT, aunque cita la necesidad de una moderación en el transporte, en el fondo buena parte de las actuaciones se dirigen a fomentarlo, si bien en este caso con uno de los medios de menos impacto ambiental. Pero, independientemente de que el transporte marítimo sea menos impactante que otros modos, no es menos cierto el hecho de que no puede crecer indefinidamente la demanda de transporte de mercancías.

Para romper esta tendencia se necesitan medidas que impongan una racionalidad ambiental y social a estas dinámicas de la economía globalizada, medidas que deberían ir dirigidas a diseñar y poner en práctica estrategias concertadas que permitan priorizar el consumo de productos locales y la potenciación de nuestros recursos endógenos.

Del igual manera que ocurre con otros modos de transporte, no se cuantifican las previsiones de incremento de tráfico en los diferentes puertos del Estado. Pero el mapa de la página 97 sí que permite vislumbrar unos enormes crecimientos en zonas como Algeciras.

Ha habido zonas donde los nuevos puertos ampliados son deficitarios, como el de Málaga. Hay otros, como el de Sevilla, cuya ampliación cuestiona la supervivencia de un espacio protegido, es el caso del Parque Nacional de Doñana, también zona LIC y ZEPA. Y, por último, hay unos terceros, como los de Granadilla⁴⁷, en Tenerife y Punta Langosteira, en A Coruña, cuya nueva creación causa un impacto ambiental grave.

Esta política no favorece el reparto equilibrado, por ejemplo, cuando produce una duplicación de infraestructuras, como sucede con el puerto de Granadilla en Tenerife, con respecto al de Los Cristianos; o cuando es una zona que ya goza de un buen servicio, como

⁴⁵ Sin embargo, este impacto no es ni por asomo despreciable, como nos recuerdan situaciones tan dramáticas como la del *Prestige*.

⁴⁶ ISA pág 126

⁴⁷ La construcción del “Puerto industrial de Granadilla”, en el Sur de Tenerife, supondría la creación de uno de los puertos del Estado con mayores dimensiones: con un dique exterior superior a los 4 km de longitud, en él se prevé la construcción de una inmensa plataforma de atraque con más de 137 hectáreas ganadas al mar, plataforma que exigiría el desmonte de más de 21.000.000 de m³ de relleno.

Esta infraestructura supondría la desaparición del mejor sebadal de la isla, declarado LIC por la normativa comunitaria, así como el progresivo desmantelamiento de las mejores playas de arena natural de Tenerife, por la modificación en la dinámica de corrientes marinas y de aporte sedimentario.

La obra responde a una hipotética apuesta por estimular el comercio internacional de buques contenedores, convirtiendo a Tenerife en una plataforma logística de primer orden para ese tráfico: un modelo, concebido en los años 60, que pretendía atraer a la isla multitud de industrias de acero, cementeras, de fabricación de coches, etc., convirtiéndola en “polo de desarrollo” en las rutas atlánticas.

Hoy esa ilusión desarrollista se desvanece, pero se mantiene el afán de ejecutar la gran obra pública que la soportaba, la de mayor impacto ambiental de las múltiples previstas en Tenerife.

sucede con el de Sevilla, cercano a los puertos de Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz, Huelva y Málaga. Ni tampoco disminuye el nivel de ruido o la accidentalidad, cuando se construyen en zonas donde hasta entonces no había intervención de la mano del hombre, como ocurre con el puerto de Granadilla, en Tenerife, o Punta Langosteira, en A Coruña.

En definitiva, discrepamos de la política expansiva de ampliación de todos y cada uno de los puertos de interés general y, simultáneamente crear puertos nuevos, por ser muy destructiva ambientalmente y poco viable económicamente. Al igual que en los demás sectores, es imprescindible replantearse la utilidad social y la compatibilidad ambiental de las distintas obras, en las fases de ejecución que se encuentren, antes de llevarlas a término, así como limitar y reducir la necesidad de transporte.

Aeropuertos y transporte aéreo

Del mismo modo que se critica en otros modos de transporte, los planes del PEIT no pretenden gestionar la demanda, tendiendo a reducirla en un modo de transporte tremendamente problemático desde el punto de vista ambiental, como es el aéreo. Al contrario, se pretende proporcionar capacidad suficiente a esta demanda. Así, se afirma:

Estas actuaciones están orientadas, en su mayoría, a proporcionar capacidad suficiente a las instalaciones aeroportuarias para atender la demanda esperada, [...] proporcionando con ello un mayor potencial de crecimiento a ciertos aeropuertos en mercados todavía en proceso de maduración.⁴⁸

Hay, sin embargo, puntos positivos en el planteamiento de inversiones con respecto a los aeropuertos, si bien poco concretados, como la exigencia del incremento en el umbral de rentabilidad de los aeropuertos y una limitación a las inversiones en los mismos. Pero uno de los aspectos más negativos, son las directrices de mejora de la planificación del sistema aeroportuario, que a través de una cierta descentralización del sistema en torno a los aeropuertos de El Prat y Barajas, reforzaría el papel de los restantes aeropuertos para los vuelos intra-europeos, buscando convertir a la Península Ibérica en un nodo internacional del transporte, lo que supondrá un importante incremento en el transporte aéreo total y también en el terrestre.

Es claro que el fomento del transporte aéreo que aquí queda implícito resulta una de las peores maneras de promover la sostenibilidad del transporte, dado el pésimo comportamiento ambiental del sector aéreo.

Transporte en las zonas urbanas

Si tenemos en cuenta que un porcentaje altísimo de nuestros desplazamientos se realizan en entornos urbanos y metropolitanos –prácticamente el 50% de las emisiones de CO₂ debidas al transporte se realizan en estos ámbitos–, nos daremos cuenta de la importancia de abordar este asunto desde una óptica de la sostenibilidad. En este sentido, es una buena iniciativa la elaboración y desarrollo de Planes de Movilidad Sostenible en las ciudades, tal y como propone el PEIT, pero sería necesario reforzar los mecanismos de cooperación o concertación con las autoridades regionales o locales que se establecen para implantarlos.

⁴⁸ PEIT, pág 106

Efectivamente, la experiencia nos demuestra que las recomendaciones, independientemente de lo razonables que sean, no se cumplen. Así, por ejemplo, la necesidad de establecer Planes de Movilidad Urbana en ciudades de más de 100.000 habitantes ya estaba recogida en la estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4) y en el Plan Nacional de Asignación (que hace referencia a la E4), pero desde su aprobación no se ha dado prácticamente ningún paso en ese sentido. Es seguro que lo mismo ocurrirá con estas directrices del PEIT: salvo que se pongan en marcha instrumentos adecuados para promoverlas, se quedarán en una buena intención.

Un posible camino para promover los necesarios Planes de Movilidad Sostenible en las ciudades sería el desarrollo de una Ley estatal de Movilidad que, como ha hecho la aprobada en Cataluña⁴⁹, generalice la obligatoriedad de abordar y planificar la gestión de la movilidad con criterios de sostenibilidad. Una ley de estas características debe delimitar unas directrices de movilidad que obliguen a la planificación urbanística y sectorial, imponiendo la redacción de Planes Directores Autonómicos de Movilidad y de Planes de Movilidad Urbana, siempre a través de mecanismos de participación en los que estén representadas las organizaciones ciudadanas que trabajan en estos temas (ecologistas, viandantes, usuarios del transporte público, ciclistas...). Importante también sería que recogiera la figura del coordinador de la movilidad en las administraciones locales y la creación de órganos permanentes de participación ciudadana sobre transporte urbano.

Un aspecto en el que se debería incidir prioritariamente sería en el transporte al trabajo, ya que, como recoge el informe del Observatorio de la Movilidad Metropolitana, de julio de 2004, éste es el motivo que más desplazamientos motorizados genera en nuestras ciudades. Entre los aspectos a mejorar con respecto a la situación actual, están el acceso en transporte público a los polígonos industriales, los planes de transporte de empresa, la promoción de los modos no motorizados para acceso al trabajo, etc.

Seguimiento y revisión

Al igual que ocurre con muchos aspectos del PEIT, su interés y utilidad real dependerá de la forma en la que se pongan en marcha, no del nivel de concreción en el PEIT, que es muy reducido en casi todos los supuestos. Tal es el caso de los instrumentos para canalizar el diálogo con los agentes sociales, como el Foro del Transporte, del que no se define ni su composición ni su funcionamiento, más allá de señalar la importancia que se le asigna.

El ISA señala en este aspecto que:

Respecto al denominado Foro de la Movilidad, será muy importante que en su composición se asegure una representación amplia que incluya sectores de mayor sensibilidad ambiental que puedan equilibrar otras posibles sensibilidades representadas en el mismo.⁵⁰

Lo mismo se puede decir de la Comisión de Seguimiento Ambiental, donde no queda claro qué tipo de expertos ajenos al Ministerio de Fomento formarán parte.

Sería, pues, necesario un mayor esfuerzo de concreción en la definición de estos instrumentos.

⁴⁹ Ley 9/2003 de la Generalitat, BOE 169 de 17 de julio de 2003

⁵⁰ ISA pág 176

Además, se debe tener en cuenta que todas estas actuaciones han de ir, en la actualidad, acompañadas de la participación en su elaboración y de la publicidad de los resultados, incluyendo una mención expresa de las formas de participación de las ONG de medio ambiente, como exigen las Directivas 2001/42/CE y 2003/45/CE y el convenio de Aarhus, recientemente ratificado por España.

Inversiones

La estimación económica de las actuaciones del PEIT refleja las prioridades reales de las que estamos hablando. Así:

- Del presupuesto dedicado a ferrocarril, el 75,5% se dedica a las Altas Prestaciones que, como hemos señalado, serán en su mayor medida infraestructuras de alta velocidad y nuevas vías. Si lo comparamos con la totalidad de las inversiones previstas en el PEIT, las altas prestaciones ferroviarias suponen un 32,4% de la inversión global.
- En la partida de carreteras, las vías de gran capacidad absorberán un 49,4% del presupuesto dedicado a este sector. En relación al conjunto del PEIT las vías de alta capacidad suponen un 12,4%.

Estas importantísimas partidas económicas, como ya hemos señalado, serán las primeras en invertirse, mayoritariamente durante el periodo 2005-2008. Por el contrario, muchas otras, con una repercusión ambiental positiva, aunque de menor cuantía, se incluirán en las segunda y tercera fases temporales del PEIT, lo que supone una clara incertidumbre para su puesta en marcha por los avatares políticos y presupuestarios en el futuro. Esta circunstancia aún produce un mayor sesgo negativo hacia esta inversión en infraestructuras de alta capacidad, muy continuista con la política anterior.

De todos modos, la falta de concreción y de asignaciones presupuestarias temporales imposibilita un análisis más detallado de este importantísimo capítulo.

Carencias del PEIT

Son muchos los aspectos importantes que el PEIT deja sin tratar de forma adecuada, o no los trata en absoluto. Entre los que consideramos más importantes, destacamos:

- La necesidad de **concretar cuál es la política territorial** a la que las actuaciones del PEIT deben prestar servicio. Con la indefinición existente, las actuaciones se dirigen más a seguir construyendo infraestructuras que a mejorar los servicios de transporte.
- **Residuos y emisiones al agua o al suelo**, para los que el PEIT debiera considerar la incorporación de criterios ambientales y la puesta en práctica de medidas coherentes sobre estos temas.
- Clamorosa, también resulta la falta de referencias al **paisaje**, entendido éste como se define y desarrolla en la Convención Europea del Paisaje, del Consejo de Europa ⁵¹.

⁵¹ 1. Definiciones de la Convención Europea del Paisaje.

Paisaje: cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos.

Política en materia de paisajes: la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje.

- También deja fuera el PEIT al **ruido**, un tema clave en el medio ambiente urbano y en las infraestructuras interurbanas. En el desarrollo del objetivo de la calidad en el medio urbano el PEIT deberá tomar en consideración los efectos del ruido en la población e incorporar criterios de planificación que permitan reducir sus niveles y la población afectada por las infraestructuras del transporte. Criterios y objetivos que, por otra parte, están incluidos en la Directiva comunitaria contra el ruido.

- La **ocupación de suelo** es otro de los elementos llamativos que quedan fuera del análisis del PEIT, más aún cuando las previsiones de construcción de infraestructuras originarán una fortísima ocupación de terrenos productivos o de interés natural.

- **Medidas de gestión de la demanda del transporte.** Contrasta la definición del PEIT en aspectos como la cuantificación de infraestructuras a construir, frente a la indefinición de aspectos tan relevantes como la gestión de la demanda del transporte. Las pocas alusiones a estas estrategias son de carácter muy vago y genérico, y en todo caso situadas en un momento temporal lejano, en las últimas fases de puesta en práctica del Plan.

- De entre estas medidas de gestión de la demanda, llama también la atención que ni siquiera se cite una con un gran potencial para mejorar el comportamiento ambiental del sector de la carretera, además de originar innegables mejoras en la reducción de la siniestralidad, de la contaminación del aire, del ruido... Estamos hablando de medidas que fuercen a la **reducción de la velocidad máxima** en carretera y ciudad (y que garanticen su efectivo cumplimiento).

- Otra carencia muy reseñable es que no exista la más mínima alusión al fenómeno conocido como el "**Peak Oil**"⁵². Según numerosos científicos y expertos en prospecciones petrolíferas, este proceso supondrá en breve plazo una fuerte inseguridad en el suministro de petróleo a escala mundial. Estamos hablando de un sector, el del transporte, que en el Estado español depende en un 99% de esta fuente de energía, por lo que la consideración de este asunto no es ni mucho menos baladí.

Alegaciones específicas sobre el ISA

El ISA es un estudio extenso que incorpora diversas referencias metodológicas pero que apenas incluye una estimación de los efectos probables sobre el medio ambiente que el desarrollo del PEIT puede inducir. De hecho, adolece de una gran falta de concreción. Ésta no es una carencia menor, ya que es, precisamente, su razón de ser.

La Directiva 2001/42/CE establece que el Informe Medioambiental (el ISA) "*identificará, describirá y evaluará los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa*". Sin embargo, el documento presentado a información pública no incorpora una evaluación o estimación de esta probable incidencia, particularmente en lo que se refiere al aumento previsible de emisiones de CO₂ que se derivarán de las actuaciones del plan⁵³.

Gestión de los paisajes: las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales.

⁵² Mucha información sobre este proceso puede consultarse en www.peakoil.net y en muchos otros lugares.

⁵³ No obstante, el ISA reconoce explícitamente que el escenario del PEIT no permitirá cumplir con los objetivos del Protocolo de Kioto, como ya hemos señalado.

La cuestión es: si no se incorporaran en el ISA estos análisis y cuantificaciones de los efectos sinérgicos de los futuros planes de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, etc. ¿dónde y cuándo se realizarán estos análisis? No hay ningún otro momento en el que esté previsto hacerlos de forma conjunta. Las emisiones de gases de efecto invernadero se deben contemplar en esta etapa, así como las afecciones a la Red Natura, o la fragmentación a los ecosistemas que van a suponer los sucesivos planes sectoriales en su conjunto. Por ello, es imprescindible que el ISA recoja este nivel de análisis, algo que ahora no hace.

Por otro lado, el ISA es un documento tremendamente inconcreto. En buena medida basa esta inconcreción y falta de cuantificación en el carácter estratégico o de política de transporte del documento sobre el que se aplica, el PEIT. Sin embargo, algunas determinaciones de este Plan sí que son concretas –p. ej. los 6.000 km de nuevas autovías, o los 9.000 de alta velocidad ferroviaria–.

Pero lo peor de todo es la difícil empresa que se le ha encargado al ISA, y que es fruto de un gran número de contradicciones en el interior del documento: dar credibilidad a una opción, la del escenario PEIT 2020, que supondrá un claro empeoramiento de la situación del sistema TAT, así como un incumplimiento generalizado de los objetivos ambientales propuestos en el propio PEIT.

El ISA es, en muchos casos, una sucesión de razonamientos de perogrullo a las que se intenta dar una validez científica (“*Inversión en infraestructuras (por modos). Tiene que ver con las inversiones en infraestructuras por modos*”.⁵⁴ o la Ilustración 7-7 Grafo causal inversión en fomento transporte público. “*Inversión en transporte público → incentiva → uso del transporte público...*”⁵⁵)

Mediante una concatenación de estos análisis, con el concurso de numerosos esquemas (grafos sinópticos) se organiza toda una argumentación para llegar a resultados bastante obvios. Pero no es un documento que tenga validez para discriminar sobre nada. Si se tratara de un verdadero informe de sostenibilidad debería incluir también variables económicas y sociales que no se han incluido en el Informe, tales como la vertebración del territorio, los efectos sobre poblaciones, etc., además de incluir enfoques tales como el aumento de la eficiencia o el desacoplamiento en el uso de recursos.

Con todo, lo más llamativo por lo contradictorio, es que, quedando meridianamente claro en el análisis que realiza el ISA que el principal agente negativo en el sistema TAT es *el bucle de la inversión en carretera y el uso del vehículo privado*, se acabe tratando de justificar un incremento brutal en la inversión en autovías. No es de extrañar, quizá por mala conciencia de sus redactores, la constante reiteración de tres argumentos en el ISA: los graves problemas que acarrearán la construcción inicial de infraestructuras de alta capacidad, la dificultad de corregir esos problemas en la fase posterior, y la necesidad de no posponer las medidas ambientales a los últimos años de vigencia del PEIT.

Concluyendo, el PEIT debería replantearse de forma radical para evitar todas estas sangrantes contradicciones, carencias y aberraciones, señaladas a lo largo de estas alegaciones, dando lugar a un Plan que realmente acometa desde el principio una regulación y gestión del transporte que lo conduzca por la senda de la sostenibilidad.

⁵⁴ ISA pág 28

⁵⁵ ISA pág 39

SRA. MINISTRA DE FOMENTO

**C/C Directora General de Planificación y Coordinación Territorial
de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación**

Ministerio de Fomento
28071 Madrid