



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD

Eje 2: Nuevas políticas inversoras

2.	Líneas de Actuación	Medidas
	2.1 Nuevos Criterios de Priorización de Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> → 2.1.1 Nueva guía para la elaboración de estudios de rentabilidad de infraestructuras de transporte. → 2.1.2 Implantación de análisis <i>ex-post</i> de las infraestructuras de transporte. → 2.1.3 Establecimiento de criterios de inversión y de priorización de inversiones en la Ley de Movilidad Sostenible.
	2.2 Planificación y Gestión de la red Vial Estatal	<ul style="list-style-type: none"> → 2.2.1 Estudio del modelo de gestión y financiación de la red viaria. → 2.2.2 Desarrollo de la planificación estratégica de carreteras.
	2.3 Planificación y Gestión de la red ferroviaria de Interés General	<ul style="list-style-type: none"> → 2.3.1 Estrategia indicativa ferroviaria. → 2.3.2 Convenio MITMA - Adif/Adif Alta Velocidad.
Nuevas Políticas Inversoras	2.4 Financiación del transporte público colectivo urbano	<ul style="list-style-type: none"> → 2.4.1 Financiación del transporte público colectivo urbano.
	2.5 Transparencia y Participación	<ul style="list-style-type: none"> → 2.5.1 Plataforma digital de información sobre la red de transporte de interés general. → 2.5.2 Mejora de la participación pública en la elaboración de planes y proyectos de infraestructura y servicios de transporte





1. EJE 2. LÍNEA DE ACTUACIÓN 1: NUEVOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN DE INVERSIONES

1.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

1.1.1 Situación de las infraestructuras de transporte en España.

La inversión en infraestructuras puede incrementar la productividad de los factores de producción, mejorar la competitividad y la capacidad de exportación de la economía. También puede tener efectos beneficiosos sobre el desarrollo regional, la inserción laboral o el acceso a los servicios básicos. Todo esto puede potenciar el crecimiento y la inserción social. Por ello **no es de extrañar que la dotación de infraestructuras que tiene un país esté correlacionada con el nivel de renta por habitante. Pero esta relación no se produce de forma automática, sino que requiere ciertas condiciones para que se produzca.**

Actualmente **España cuenta con una excelente dotación de infraestructuras** de transporte:

- Con una red de 15.500 km de autovías y autopistas (estando en construcción actualmente más de 300 km adicionales de acuerdo con los datos de carreteras de la web del MITMA), España es el país europeo con mayor dotación de este tipo de infraestructuras (datos en 2018 de Eurostat), seguido por Alemania con 13.000 km.
- En cuanto a líneas de alta velocidad, España dispone 3.487 km en servicio y 1.135 km en construcción (datos UIC junio de 2021), siendo también el líder europeo seguido de Francia con 2.735 km en servicio y ninguno en construcción.
- En cuanto a aeropuertos, han demostrado tener capacidad para dar servicio a los 275 millones de pasajeros anuales que los utilizaron en 2019 según datos oficiales de Aena. Además, según el portal Eurostat, el volumen de pasajeros en los aeropuertos españoles solo es superado por Reino Unido, siendo españoles dos de los diez aeropuertos europeos con más tráfico (5º Madrid y 6º Barcelona).
- Por su parte, los puertos españoles gestionaron 461 millones de toneladas de carga en 2019 según datos de Eurostat (2º país de Europa, solo detrás de los Países Bajos), siendo el primer país europeo en tráfico de contenedores. De hecho, 3 de los 10 mayores puertos de contenedores de Europa son españoles: Algeciras (5º), Valencia (6º) y Barcelona (9º).

La dotación en infraestructuras en España es elevada en relación con su tamaño cuando se compara con la de países con un PIB y una población superiores como Francia y Alemania. Esta disparidad entre el tamaño de las redes y el de las respectivas economías, además de la posición periférica de la península Ibérica y la propia distribución de la población, da origen a una característica española: la **infrautilización de ciertas autovías y líneas de alta velocidad respecto a sus homólogos europeos**, que además se va agravando conforme se ponen en servicio nuevas infraestructuras, pues normalmente las más justificadas por la demanda se adelantaron respecto al resto y están ya en servicio.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

1.1.2 La financiación y planificación de infraestructuras actualmente

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (artículo 149 de la Constitución), siendo titular el MITMA de 26.392 km de carreteras, 15.302 km de red ferroviaria, 46 aeropuertos y 46 puertos de interés general. Las formas de financiación de las inversiones en estas infraestructuras son muy diferentes. Los puertos y aeropuertos se financian de manera extrapresupuestaria (Aena a través de los ingresos generados por la actividad aeronáutica, comercial, inmobiliaria e internacional, y cada una de las Autoridades Portuarias a través del principio básico de que el usuario de la infraestructura y suelo portuario debe pagar por la utilización de la misma), las carreteras se financian mediante aportaciones de los presupuestos del Estado (con la excepción de las autopistas de peaje y teniendo en cuenta que los fondos europeos destinados a carreteras son en la actualidad muy escasos) y las infraestructuras ferroviarias a través de los ingresos que obtienen Adif y Adif-AV del cobro de cánones a los operadores ferroviarios y de las aportaciones de los presupuestos del Estado, además de fondos europeos.

Esta diferencia en la financiación se refleja en la distinta presión territorial para acometer la inversión en nuevas infraestructuras de transporte en función de su tipología. **La presión para la construcción de infraestructura portuaria y aeroportuaria es moderada**, pues estas deben ser soportadas por el usuario final y no pueden desequilibrar la estabilidad financiera y los principios de autosuficiencia económica de sus promotores. De esta forma, y aunque existan excepciones, en aeropuertos y puertos se tiende a ajustar mejor la oferta de infraestructura a la demanda esperada. **No es el caso de las nuevas infraestructuras viarias y ferroviarias, cuyo desarrollo depende en mayor medida del presupuesto público.** Actualmente existe una **elevada presión territorial para completar** todas las infraestructuras reflejadas en anteriores planes de infraestructuras y en el PITVI, en especial en cuanto a la construcción de **autovías, líneas de alta velocidad e integraciones del ferrocarril en ámbitos urbanos.**

Históricamente, la planificación de las infraestructuras se ha concebido mediante planes que agrupaban el conjunto de todas las demandas de inversión, de acuerdo con la suposición de que cualquier infraestructura crea riqueza para el país, y que mayor será esta cuanto más elevado sea su presupuesto. Este enfoque contradice el propósito de la ingeniería de optimizar los costes y obvia que los recursos son limitados, especialmente teniendo en cuenta los compromisos fiscales de España con la Unión Europea. De esta manera se detraen recursos escasos no solo de otros usos más necesarios en el ámbito de la movilidad (la conservación de la red existente, la movilidad cotidiana, la innovación tecnológica o la seguridad) sino de otras necesidades de gasto público más acuciantes, como son las pensiones, la sanidad y la dependencia, derivadas del envejecimiento de la población, así como la formación de capital humano y la I+D+i.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

En línea con lo anteriormente expuesto, en la **planificación actual de infraestructuras** de carreteras y ferrocarriles en España:

- En muchos casos ha prevalecido **el criterio de que prácticamente ninguna actuación quedara fuera, en lugar de la deseable selección y priorización** de actuaciones en función del beneficio social previsto.
- **No se suelen explicitar objetivos cuantificables, costes y plazos** de cada una de las actuaciones previstas, puestas en relación con las posibilidades reales de inversión. Como consecuencia de lo anterior, **no puede evaluarse la planificación**.
- Existen **debilidades en el estudio de la sostenibilidad económica de los proyectos incluidos en la planificación a lo largo de todo su ciclo de vida**, teniendo en cuenta el impacto en el presupuesto público y la capacidad de la sociedad para financiarlos.

A pesar de que **la legislación obliga a la realización de estudios de rentabilidad social** de las nuevas actuaciones que supongan una modificación sustancial de la infraestructura existente, lo cierto es que:

- Estos estudios tienden en ocasiones a **sobreestimar la demanda y a subestimar los costes de construcción y explotación**; por otra parte, es frecuente que no se realicen análisis de sensibilidad y riesgo, ni es habitual actualizar los estudios cuando existe un desfase temporal importante entre la fase de planificación (cuando habitualmente se realizan estos estudios) y la licitación de las obras. Todo ello puede venir alentado porque **la decisión sobre la construcción y características de la nueva infraestructura haya sido tomada de antemano y no es el resultado del análisis coste-beneficio**.
- Por otra parte, en el ámbito de las competencias del MITMA existen diversas guías para la realización de este tipo de estudios por modo de transporte que no son homogéneas y tienen algunas carencias.
- **Apenas se hacen análisis ex-post (tras la puesta en servicio) de las infraestructuras** que permitan una crítica a los análisis ex-ante y permitan la mejora de la planificación.

1.1.3 Cambio de paradigma en las inversiones

Continuar priorizando la inversión en la creación de nuevas infraestructuras de transporte, cuando el stock de capital público ya es muy alto, tiene unos rendimientos decrecientes no solo en términos estrictamente económicos sino también de equidad social y de equilibrio territorial (los ahorros de tiempo son cada vez menores y para menor número de personas y cantidad de mercancías; la reducción de la accidentalidad en carretera es cada vez menor, etc.). Incluso algunos estudios han encontrado un efecto negativo en la inversión de infraestructuras en países con elevados stocks de capital y elevada deuda pública, como es el caso español¹. Y ello sin olvidar los costes ambientales derivados de la construcción de nuevas infraestructuras.

¹ *The effect of public investment in Europe: a model-based assessment*. European Central Bank. Nº 2021. February 2017



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

Es difícil establecer una cifra macroeconómica sobre la inversión que un país con el nivel de desarrollo de España debe realizar en infraestructura del transporte y dicha cifra no debe ser un objetivo en sí misma, pero la inversión pública se beneficia de mantener niveles estables sin fuertes oscilaciones. Este no ha sido el caso en España, donde la inversión pública pasó de del 5,1% del PIB en 2009 (1,5 puntos más que la UE-15) al 1,9% en 2016 (0,8 puntos menos), con oscilaciones del mismo orden en cuanto a la inversión en infraestructuras de transportes.

La construcción de infraestructura no es un fin, sino un medio para asegurar la movilidad. Las bases sobre las que se asienta esta estrategia son las de garantizar el derecho a la movilidad, como elemento de cohesión social y de crecimiento económico. Los principios básicos de seguridad, sostenibilidad y conectividad deben regir la priorización de las inversiones que se vayan a acometer. Al priorizar actuaciones en infraestructuras es necesario preguntarse qué objetivos se persiguen y qué beneficios supondrán para la sociedad en general y para el territorio sobre el que asienta la infraestructura en particular, y **si gran parte de esos objetivos y beneficios se podrían alcanzar con actuaciones más eficientes por su menor coste.**

Por ello hay que **seleccionar adecuadamente los proyectos de inversión, dirigiendo los recursos a aquellas actuaciones con mayor rentabilidad socioeconómica**, que son aquellos que obtienen mayores beneficios sociales por cada euro invertido. Atender a los beneficios de las infraestructuras más allá de los impactos directos sobre los usuarios y sobre la economía puede pasar por facilitar la igualdad de oportunidades en zonas periféricas o frágiles. En este sentido, y tal y como señala el Parlamento Europeo en su estudio sobre movilidad rural de febrero de 2021², sería necesario revisar los criterios de priorización de inversiones, que tradicionalmente cuentan entre ellos el número de habitantes afectados y que claramente perjudica a estas regiones. Se debería poner mayor interés en fomentar la equidad y no solo la eficiencia en la provisión de infraestructuras y servicios. **Pero incluso en esta pretensión de abordar los problemas de la llamada “España vaciada” o de las regiones más desfavorecidas, la inversión exclusiva en infraestructuras resulta insuficiente como estrategia.**

Las infraestructuras de transporte que se han construido en los últimos decenios están envejeciendo y cada vez **demandan mayores inversiones en conservación y mantenimiento**, siendo necesario priorizar este aspecto. Varios estudios señalan la importancia de dedicar suficientes recursos a la conservación de las infraestructuras y de su adecuada programación. Un adecuado mantenimiento puede ahorrar hasta un 75% de los costes futuros. Además, las extensas redes de carreteras y ferrocarriles dependientes del MITMA presentan actualmente unas necesidades de mantenimiento y conservación crecientes e insoslayables.

Tampoco podemos olvidar que la innovación **tecnológica y la digitalización** en el transporte están cambiando las formas de moverse y la configuración industrial. La inversión en la tecnificación y digitalización de la infraestructura puede traer mayores beneficios que la inversión en más carreteras, aeropuertos o puertos. Esta revolución digital está suponiendo una

² *Transport infrastructure in low-density and depopulating areas.* TRAN Committee – European Parliament, 2021



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

profunda transformación de las actividades y los procesos de los agentes de la movilidad a la que el MITMA no solo debe adaptarse, sino aspirar a liderar ámbitos como el diseño y gestión de infraestructuras conectadas.

El cambio de paradigma en la inversión de infraestructuras está siendo confirmado por recientes encuestas ciudadanas³, donde se observa que las preferencias de inversión de los ciudadanos están más relacionadas con la **mejora de la movilidad cotidiana** (transporte público urbano y movilidad activa), que con la tradicional política de inversiones en redes de carreteras, ferrocarriles o aeropuertos. El MITMA tiene como objetivo **priorizar estas inversiones que mejoran los desplazamientos diarios de los ciudadanos**, en contraposición con las políticas inversoras tradicionales del ministerio enfocadas en los desplazamientos de largo recorrido.

- ⇒ Debe plantearse la conveniencia de establecer criterios o requisitos para priorizar inversiones en una norma con rango de Ley.
- ⇒ Por otra parte, es necesario actualizar y homogeneizar las guías para la elaboración de los estudios de rentabilidad de las infraestructuras de transporte.
- ⇒ Para alimentar correctamente los estudios de rentabilidad de las nuevas infraestructuras, sería conveniente avanzar en el análisis ex-post de las infraestructuras de reciente puesta en servicio.

1.2 MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 2.1.1 NUEVA GUIA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE RENTABILIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

Resulta necesario que las evaluaciones de rentabilidad socioeconómica de las infraestructuras de transporte del Ministerio se elaboren de manera homogénea en todos los modos, aunque sin obviar las particularidades de cada uno, con parámetros y datos de costes externos que sean comunes y actualizados y con una metodología compartida que haga posible la comparación veraz de actuaciones. Además, la metodología y parámetros han de ser acordes y compatibles con los utilizados a nivel de la UE para que los proyectos elaborados por el MITMA tengan acceso a ser propuestos para su financiación europea, sin necesidad de realizar una nueva evaluación.

Se creará un grupo de trabajo que analice las guías de evaluación existentes a nivel nacional y en la Comisión Europea y proponga el esquema para la redacción de una guía actualizada y

³ Barómetro de Octubre 2020. Centro de Investigaciones Sociológicas, 2020



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

homogénea a nivel del Ministerio que sirva de marco a los estudios de rentabilidad de las inversiones en todos los modos de transporte. Para ello se tendrán en cuenta aspectos como:

- Los objetivos de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030.
- La homogeneización de los costes y beneficios internos (inversión, mantenimiento, tiempo, costes de explotación de los vehículos) y externos (contaminación atmosférica, ruido, cambio climático, eficiencia energética, accidentes, ocupación de suelos, congestión, etc.), las tasas de descuento a emplear y los horizontes temporales de análisis.
- Los agentes implicados: usuarios y no usuarios de la infraestructura, administración, gestor de la infraestructura, etc.
- La homogeneización de criterios de decisión y de priorización de inversiones: valor actual neto; ratio beneficio/coste; tasa interna de retorno; periodo de recuperación de la inversión, etc.
- La necesidad de realizar análisis de sensibilidad y riesgo.
- La aplicación amigable de la guía: redacción de casos prácticos, creación de herramientas de cálculo, etc.
- La consideración de los análisis ex-post.

MEDIDA 2.1.2 IMPLANTACIÓN DE ANÁLISIS EX-POST DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

De manera coordinada y muy ligada a la medida anterior, resulta necesario avanzar en una metodología de evaluación *ex-post* de las infraestructuras y en establecer, mediante una norma de rango de Ley como la Ley de Movilidad Sostenible, que este tipo de estudios sean preceptivos para el MITMA tras la puesta en servicio de infraestructuras relevantes.

Estos estudios *ex-post* deben de poner de manifiesto las realidades y carencias de los análisis previos o *ex-ante*: desviaciones de costes y plazos, demanda real frente a la prevista, efectos inesperados, etc. Todo ello con el objetivo de mejorar los análisis *ex-ante* de nuevas infraestructuras y facilitar la rendición de cuentas del Ministerio ante organismos externos o la propia sociedad.

MEDIDA 2.1.3: ESTABLECIMIENTO DE CRITERIOS DE INVERSIÓN Y DE PRIORIZACIÓN DE INVERSIONES EN LA LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

Con el objetivo de establecer procedimientos y criterios que permitan una adecuada toma de decisiones en el procedimiento de planificación y ejecución de nuevas inversiones en infraestructuras, un grupo de trabajo en el MITMA analizará la inclusión en la Ley de Movilidad Sostenible de aspectos como:



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

- Establecimiento de un procedimiento de evaluación *ex-ante* en fases tempranas de concepción de una actuación, mediante la realización de un estudio de viabilidad que incluya un análisis preliminar de rentabilidad socioambiental antes del inicio de cualquier estudio informativo o primer documento de planificación de una nueva infraestructura. Este análisis se realizará tanto para actuaciones promovidas por el Ministerio o sus entidades dependientes, como para aquellas actuaciones que puedan ser financiadas por el Ministerio o sus entidades dependientes a través de convenios de colaboración con otras administraciones.
- Condicionar la decisión final sobre la ejecución o financiación de una nueva actuación por parte del MITMA, o sus entidades dependientes, a los resultados del estudio de rentabilidad socioeconómica previsto en la normativa sectorial, cuyos umbrales de rentabilidad mínima se establecerán reglamentariamente.
- Establecimiento de excepciones los procedimientos de evaluación *ex-ante* descritos anteriormente para las actuaciones de mejora de seguridad, conservación y mantenimiento, las derivadas del cumplimiento de la normativa, etc.
- Facultar el desarrollo, vía reglamentaría o por orden Ministerial, de metodologías para la realización de evaluaciones de rentabilidad y de priorización de inversiones.
- Obligatoriedad de realizar análisis *ex-post* de infraestructuras puestas en servicio.
- Establecer mecanismos para que las evaluaciones *ex-ante* y *ex-post* realizadas sean registradas de manera sistemática para facilitar su accesibilidad y la rendición de cuentas del Ministerio sobre la eficacia y la eficiencia del gasto público.



2. EJE 2. LÍNEA DE ACTUACIÓN 2: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA RED VIARIA ESTATAL

2.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

Actualmente **solo el 5 % de la red de carreteras del Estado**, que corresponde a las autopistas de peaje, **se financia con cargo directo al usuario de la vía**, tendiendo a descender esta cifra conforme van finalizando los plazos de los contratos de concesión todavía en vigor en las autopistas de peaje. Por lo tanto, **en el 95 % de la red de carreteras del Estado se financia con cargo a presupuesto público y, por tanto, es sostenida por los contribuyentes, siendo difícil asegurar el cumplimiento de los principios de “quien contamina paga” o de “el usuario paga”**, situación que contrasta con la utilización de infraestructuras en el ámbito portuario, aeroportuario y ferroviario, sometida a tasas, tarifas o prestaciones patrimoniales públicas. No obstante, la existencia del impuesto de hidrocarburos y un parque móvil mayoritariamente compuesto actualmente por vehículos de combustión constituyen un elemento importante a tener en cuenta en el análisis

Por otra parte, debido a las restricciones presupuestarias de años pasados y el progresivo envejecimiento de las carreteras puestas en servicio en los últimos decenios, **la necesidad de recursos para la conservación y mantenimiento de la red de carreteras es creciente**, lo que se ha agravado por la reversión desde 2018 de centenares de kilómetros de autopistas de peaje (AP-1 Burgos – Armiñón; AP-4 Sevilla – Cádiz; AP-7 Alicante – Valencia; AP-7 Valencia – Tarragona; AP-7 Tarragona – Barcelona – La Jonquera; AP-2 Zaragoza – El Vendrell). Esto exige mayores dotaciones de presupuesto público difíciles de comprometer en un contexto de exigencia de reducción del déficit.

En esta situación, sería deseable que se **estudien alternativas al modelo actual de financiar la red de carreteras del Estado**, al menos las infraestructuras de alta capacidad (autopistas y autovías) y principales carreteras convencionales, que concentran la mayor parte de la movilidad. Se debería perseguir un doble objetivo:

- Que el usuario asuma los **costes de mantenimiento y explotación** de la infraestructura y **la internalización de parte de los costes externos sociales y medioambientales** generados por el transporte por carretera, para lo que sería necesario realizar previamente un análisis de la fiscalidad del transporte por carretera.
- Asegurar que los **órganos gestores de las carreteras** cuenten con **fuentes de financiación finalistas y estables** para asegurar la adecuada conservación de nuestro patrimonio viario, independientes de los ciclos presupuestarios públicos.

La implantación de este tipo de medidas es compleja debido al reparto competencial de las infraestructuras de carreteras en España, pues una parte no desdeñable de la red de alta capacidad es titularidad de Comunidades Autónomas e incluso Administraciones locales (aproximadamente 4.000 km). **Si la implantación no se realizara de manera unificada y coherente para todas las redes se podrían generar distorsiones indeseables** que deriven en la ineficacia del sistema.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

Por lo tanto, el nuevo modelo de financiación de carreteras deberá estar basado en los **principios de equidad territorial, seguridad vial y sostenibilidad ambiental**, y requerirá un **diálogo con los grupos políticos, agentes sociales y otras administraciones** con competencias concurrentes para lograr un consenso amplio.

Por otra parte, la Ley 37/2015, de 29 de septiembre de Carreteras establece la necesidad de una planificación estratégica de carreteras, de la que actualmente carece el Ministerio. Es necesario poner en marcha esta planificación, de manera coherente con la Estrategia de Movilidad.

⇒ **Es necesario realizar un estudio sobre los diferentes modelos de gestión y financiación de la red viaria que podrían implantarse en España, al menos en las infraestructuras de alta capacidad, con el doble propósito de:**

- **Internalizar los costes de conservación y mantenimiento y las externalidades sociales y ambientales, previo análisis de la fiscalidad del transporte por carretera.**
- **Dotar a los gestores de carreteras de fuentes de financiación finalistas y estables para asegurar la conservación de nuestro patrimonio viario, independientes del presupuesto público.**

⇒ **Por otra parte, es necesario establecer una planificación estratégica en las carreteras del Estado, alineada con los objetivos de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030.**

2.2 MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 2.2.1: ESTUDIO DEL MODELO DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA RED VIARIA

En primer lugar, es necesario realizar un **análisis de la fiscalidad** soportada por el transporte por carretera y comparar los ingresos obtenidos con los costes de conservación y mantenimiento de la infraestructura y los costes externos del sistema (congestión, accidentes, ruido, contaminación, emisión de gases de efecto invernadero, etc.). Para ello se partiría de los estudios realizados ya por el propio MITMA (Estudio de fiscalidad del sector de transporte por carretera y su repercusión en la productividad empresarial; Estudio de costes del transporte discrecional de viajeros en autocar, etc.).

Partiendo del anterior, el MITMA realizará un estudio de alternativas para establecer un mecanismo de financiación de la red de carreteras del Estado que repercuta al usuario al menos los costes de conservación y mantenimiento de la red estatal de vías de alta capacidad, así como para internalizar parte de las externalidades del transporte por carretera. Este mecanismo de financiación podría basarse en el establecimiento de peajes (pago por distancia recorrida y tipo de vehículo), tasas (pago por el derecho a utilizar la infraestructura por un determinado periodo de tiempo) o sistemas mixtos (peajes para camiones, tasas para turismo). Para ello, será preciso analizar:



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

- Experiencias de otros países europeos: tecnologías empleadas, órgano gestor, ingresos obtenidos y cuantía de peajes/tasas, ineficiencias y dificultades encontradas, etc.
- Los condicionantes existentes en el caso español: marco legislativo, reparto competencial, colectivos afectados, posición periférica de la península Ibérica respecto al resto del continente europeo, existencia de la “España vaciada”, etc.
- Análisis de alternativas en los modelos de gestión, tecnologías a emplear y cuantías de financiación: ventajas e inconvenientes de los que se propongan; cuantías de los peajes/tasas y la recaudación esperada; disfunciones que pueden producirse (como el aumento de la congestión y accidentalidad en carreteras alternativas no sometidas a peaje o la penalización a comarcas más dependientes del transporte por carretera para el acceso a servicios esenciales) y formas de paliarlas, etc.
- Posibilidad de extender el modelo a redes de carreteras no estatales.
- Conclusiones: propuesta de modelo a implantar, incluyendo una hoja de ruta de las acciones necesarias para su puesta en marcha.

En cualquier caso, será necesario un **consenso social y político** para implantar el nuevo modelo de financiación de las carreteras, para lo que será necesario establecer ciertos elementos de compensación de carácter social para los colectivos más afectados.

MEDIDA 2.2.2: DESARROLLO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CARRETERAS

Dentro del marco de los objetivos de esta estrategia, y teniendo en cuenta la posible evolución de los modelos de gestión y financiación de las carreteras y la normativa vigente, se formulará el **Plan Estratégico de Carreteras del Estado**, en cumplimiento de la legislación de carreteras vigente.

El Plan deberá:

- Diagnosticar la situación actual.
- Establecer sus objetivos, tales como podrían ser:
 - Umbrales mínimos que mantener en los indicadores de estado y vialidad de las carreteras en servicio, y las necesidades de inversión en conservación y mantenimiento que de ellos se derivan.
 - Reducción de accidentalidad (tratamiento preferente de tramos de concentración de accidentes o tramos con alto potencial de mejora).
 - Mejora de las características de las carreteras con problemas funcionales o de capacidad (tales como eliminación de travesías conflictivas para el tráfico o la población, la mejora de la geometría de carreteras con características insuficientes para sus uso y función, el tratamiento de cuellos de botella, etc.).



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

- Mejora de la accesibilidad al territorio.
 - Compatibilidad del plan con otros planes formulados por las Administraciones: la propia Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectadas 2030; la Estrategia Estatal por la Bicicleta; la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológica; la Estrategia de Seguridad Vial; etc.
 - Necesidad de modernización en la red de carreteras y su explotación: digitalización de la gestión de la infraestructura; adaptación de la infraestructura a las necesidades del vehículo conectado y del vehículo autónomo; despliegue de ITS para optimizar el uso de las infraestructuras existentes (por ejemplo, con la implantación de carriles BUS-VAO mediante gestión dinámica la infraestructura), etc.
 - Incorporar de forma efectiva en la planificación de la RCE la mitigación y adaptación al cambio climático, haciendo hincapié en la adaptación al riesgo de inundaciones.
- Establecer un plazo de vigencia del Plan (suficientemente dilatado, por ejemplo 10 o 15 años) y fechas parciales de revisión (por ejemplo, cada 5 años).
 - Establecer principios de coordinación con otras redes de carreteras y otros modos de transporte.
 - Establecer criterios generales de programación, conservación y explotación de la Red de Carreteras del Estado. En dichos criterios deberán incluirse los relacionados con la priorización de inversiones y análisis coste/beneficio, que deberán ser acordes con los que se establezcan por la Ley de Movilidad Sostenible.
 - Evaluación de impacto ambiental estratégica, para lo que deberá contar con un estudio ambiental estratégico.
 - Establecer las actuaciones concretas que se prevé desarrollar para cumplir los objetivos, seleccionándolas y priorizándolas fundamentalmente a través de análisis coste-beneficio y siempre en el marco de las posibilidades reales de inversión en el horizonte del Plan.
 - Programación de las actuaciones.
 - Establecer unos indicadores cuantificables para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos del Plan estratégico.
 - Establecer procedimientos de seguimiento y revisión del Plan estratégico.
 - Establecer criterios para la participación de la financiación de actuaciones de otras administraciones, especialmente en ámbitos urbanos.



3. EJE 2. LÍNEA DE ACTUACIÓN 3: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA RED FERROVIARIA DE INTERÉS GENERAL

3.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

Según los datos del Informe de 2019 del Observatorio del Ferrocarril en España (OFE), Adif gestiona una **red ferroviaria de 15.373 km muy heterogénea**, pues:

- En cuanto a ancho de vía: 11.289 km son de ancho ibérico, 2.663 km son de ancho estándar, 1.193 km de ancho métrico y 227 km de ancho mixto.
- En cuanto a electrificación: 5.560 km son de vía única sin electrificar, 14 km son de vía doble sin electrificar, 4.080 km son de vía única electrificada y 5.720 km son de vía doble electrificada.

3.1.1 Transporte ferroviario de viajeros

Larga distancia

La política de creación de infraestructuras ferroviarias en las últimas décadas ha estado muy focalizada en la creación de nuevas líneas de alta velocidad. Fruto de ello es el **notable incremento del transporte de larga distancia** por ferrocarril en los últimos años. Según los datos del OFE, las líneas de alta velocidad en servicio han permitido que en 2019 se alcancen 15.674 millones de viajeros-km de larga distancia, lo que ha permitido superar el declive continuado del ferrocarril que se produjo desde el máximo de 1985 (9.816 millones de viajeros-km) hasta el mínimo de mediados de los 90 (6.790 millones de viajeros-km en 1994). En 2019 el 69 % de viajeros-km de larga distancia lo hacen en servicios de alta velocidad comercial.

A pesar de ello, de acuerdo con el Observatorio de Transporte y Logística de España (OTLE), la contribución del ferrocarril en **el tráfico interior de viajeros es de un 6,4 %, frente al 85,4 % de la carretera**. Por otra parte, una vez que los principales centros de población y actividad se encuentran unidos por líneas de alta velocidad o están próximos a hacerlo con las líneas en construcción, el aumento del número de viajeros por la apertura de nuevas líneas será cada vez más modesto, siendo la ratio beneficio/coste de las nuevas inversiones cada vez más bajo. Es decir, la rentabilidad social de nuevas líneas de alta velocidad será cada vez más reducida.

Media distancia

El foco que se ha puesto en el desarrollo de líneas y servicios de alta velocidad ha provocado un **descenso de la importancia relativa del ferrocarril de media distancia**, en particular de los servicios convencionales. Los 33.134 millones de viajeros-km de 2019 en servicios de media distancia de Renfe, de acuerdo con el Informe de 2019 del OFE, suponen un crecimiento del 46% respecto al valor del año 1995, mientras que el crecimiento del volumen de viajeros-km en el mismo período en servicios de larga distancia ha sido del 126%. Ambos crecimientos han venido provocados casi exclusivamente por los servicios de alta velocidad de media distancia (AVANT) y los de alta velocidad de larga distancia (AVE), que se desarrollan sobre líneas de alta velocidad, en tanto que la demanda de servicios de larga y media distancia en trenes convencionales se mantiene bastante estancada.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

Cercanías

Los servicios de Cercanías resultan fundamentales para atender las necesidades de movilidad en las principales áreas metropolitanas. De acuerdo con el Informe de 2019 del OFE, **por cada viajero en ferrocarril de larga distancia existen 12,7 en Cercanías**. En 2019, los servicios de Cercanías operados por Renfe (tanto en ancho métrico como en ibérico) desplazaron a 443 millones de viajeros (creciendo un 0,6 % respecto al año anterior), con un recorrido medio 18,9 km por viajero. A pesar de los crecimientos en los últimos años, el transporte de viajeros en Cercanías todavía no ha logrado recuperar el máximo de 467 millones de viajeros que se dio en 2006, previo al estallido de la anterior crisis económica.

La **menor atención puesta en los últimos años en el desarrollo y mejora de la infraestructura ferroviaria que soporta los servicios de Cercanías** se manifiesta, por ejemplo, en las encuestas de calidad percibida realizadas por Renfe en el núcleo de Madrid, que han detectado que la **percepción actual de puntualidad, regularidad del servicio y frecuencia en hora punta han caído** significativamente respecto a los percibidos en 2010. De hecho, de acuerdo con datos de Adif y Renfe que figuran en el Plan Integral de Mejora de los Servicios de Cercanías de Madrid, de manera objetiva la puntualidad de los trenes pasó del 98,6 % en 2011 al 96,0 % en 2017.

3.1.2 Transporte ferroviario de mercancías.

En cuanto a mercancías, de acuerdo con el Informe del OFE, en 2019 se transportaron por ferrocarril 10.459 millones de toneladas-km, lo que supone un descenso del 3,1 % respecto a 2018. Esta cifra es inferior a las 12.074 t-km transportadas en 1985, lo que da idea de la **pérdida de competitividad del transporte de mercancías por ferrocarril respecto a la carretera desde hace décadas**. Según datos de Eurostat, el transporte por ferrocarril en España representa **tan solo el 4,8 % del tráfico interior de mercancías** (en los años 90 rondaba el 10 %) y es notablemente inferior a la media de los países de la Unión Europea (17,6 %).

Además, de acuerdo con el OTLE, tan solo el 12,5 % de los trenes-km son de mercancías, lejos de la media europea del 19 % y aún más del 25 % alemán. Por tanto, se infiere la baja importancia del ferrocarril en el transporte de mercancías en España, tanto en comparación con otros medios de transporte como, dentro del propio modo ferroviario, en relación con el transporte de pasajeros.

Las causas de la situación actual, en lo que atañe a la infraestructura, se pueden resumir en:

- Las mercancías circulan esencialmente por vías de ancho ibérico, lo que impide el acceso al mercado europeo de locomotoras y vagones, e impone dificultades al tráfico internacional.
- La red ferroviaria no está preparada, en su mayor parte, para operar trenes de longitud superior a 450 m por la longitud de los apartaderos y las rampas pronunciadas, frente a los 750 m habituales en Europa. Además de ello, la falta de electrificación de una parte de la red impone costes adicionales de transporte.
- Carencias en las terminales logísticas.
- Interferencias en algunos tramos de la red cercanos a ciudades con los servicios de Cercanías.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

3.1.3 Integración urbana del ferrocarril

Debido al importante crecimiento urbano de las ciudades españolas en la segunda mitad del siglo XX, una parte importante de los accesos por ferrocarril a las ciudades han quedado totalmente embebidos dentro de la trama urbana actual. Es por ello por lo que existen numerosos proyectos promovidos en varias ciudades por todas las administraciones para intentar integrar el ferrocarril en el entramado urbano y, en algunos casos, eliminarlo de su superficie.

Estas integraciones urbanas del ferrocarril son obras de gran envergadura que mayoritariamente se han pretendido financiar en parte con los aprovechamientos que se obtenían de los suelos que se liberan al ser innecesarios para el ferrocarril, utilizando en algunos casos mecanismos de gestión como las Sociedades de Integración del Ferrocarril. Sin embargo, estos planteamientos se han demostrado en muchas ocasiones poco viables económicamente por los sobrecostes para su financiación o las fluctuaciones en el mercado inmobiliario.

Con independencia de su mayor o menor capacidad para impulsar desarrollos urbanísticos, las operaciones de integración urbana del ferrocarril tienen efectos positivos sobre la ciudad y su movilidad, dotando a la ciudad de una mayor permeabilidad peatonal o rodada entre ambos márgenes de la traza ferroviaria y favoreciendo la regeneración del entorno urbano que la rodea, en muchas ocasiones degradado. Sin embargo, estas operaciones de integración suelen suponer costes de inversión muy elevados.

En la actualidad no existe un criterio definido y homogéneo a la hora de priorizar este tipo de inversiones y definir un modelo de integración (blanda o dura). Por ello, para poder llevarse a cabo, será necesario la realización de un estudio de viabilidad económico-social de dicha integración y un estudio funcional de la solución propuesta y sus repercusiones en la gestión, el mantenimiento y la explotación del tramo en el que se va a actuar. En general, los soterramientos (solución técnica basada en una integración dura y elegida habitualmente para la integración urbana en muchas ciudades de España) no son necesarios desde un punto de vista de la explotación ferroviaria para garantizar un buen servicio ni la funcionalidad de la red en la ciudad y por ello no son soluciones habituales que se desarrollen en otros países de nuestro entorno con redes ferroviarias similares.

Por tanto, como criterio general, se considera que las actuaciones de integración urbana del ferrocarril son actuaciones de carácter urbanístico, ya que permiten una mejora de la ciudad para el disfrute del ciudadano, generando, en el caso de los soterramientos y cubrimientos, un nuevo túnel ferroviario titularidad del administrador de infraestructuras ferroviarias que conlleva, por tanto, un incremento en los costes de explotación y mantenimiento a futuro de la red ferroviaria. Por dicho motivo, las obras propiamente de integración (muros y losas que conformarán el nuevo túnel ferroviario) y que se construyen en beneficio de la ciudad deberán ser pagadas total o parcialmente por las Administraciones Locales o Autonómicas competentes en materia de urbanismo, pudiendo ser cofinanciadas parcialmente por la Administración del Estado ya que generan un túnel ferroviario y permiten mejorar la integración de esta infraestructura en la ciudad.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

Por otro lado, conviene indicar que la mayor parte de estas integraciones urbanas van acompañadas de grandes operaciones de remodelación y adecuación de las estaciones en servicio o incluso la construcción de una estación nueva adaptada a las nuevas funcionalidades de la línea o la demanda esperada, así como una remodelación urbanística del ámbito de actuación.

En la medida de lo posible, es fundamental que estas integraciones urbanas mantengan la centralidad de las estaciones, ya que esta centralidad coadyuva a la mejora de la movilidad, siendo además, esta centralidad, la principal ventaja competitiva del ferrocarril frente a otros modos de transporte de larga distancia.

3.1.4 Instrumentos de planificación de inversiones

La Ley 38/2015, del sector Ferroviario, establece tres instrumentos para planificar la inversión y la actividad:

- La Estrategia Indicativa que ha elaborado el MITMA, y que ya ha sido remitida al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, sirve como instrumento de planificación de la infraestructura ferroviaria integrante de la Red Ferroviaria de Interés General (desarrollo, mantenimiento y renovación). Esta Estrategia cubre un periodo temporal mínimo de 5 años (siendo renovable), establece un marco general de prioridades y financiero y está basada en la eficiencia económica y social y en la financiación sostenible del sistema ferroviario, todo ello desde una perspectiva intermodal.
- Un Programa de Actividad a elaborar y publicar anualmente por los administradores de infraestructuras (Adif, Adif -AV) que deberá responder a la Estrategia Indicativa del Ministerio y deberá recoger:
 - Todas las actuaciones sobre la infraestructura previstas para los 5 años siguientes, a modo de información para los operadores de manera que éstos puedan planificarse.
 - Una previsión orientativa de sus cánones para los próximos 5 años, que funcionarán como límite superior.
- Un convenio Adif / Adif -AV con el MITMA que establezca los objetivos a alcanzar por Adif y las aportaciones del Estado en un periodo de 5 años. El Convenio debe garantizar la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias.



La Estrategia Indicativa, como herramienta de planificación ferroviaria, persigue reorientar la política de inversiones realizada en las últimas décadas para priorizar la seguridad y la conservación y mantenimiento de la red, establecer racionalidad económica en la construcción de nuevas líneas de alta velocidad y dar mayor protagonismo a las Cercanías o al transporte de mercancías.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

3.2 MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 2.3.1: ESTRATEGIA INDICATIVA FERROVIARIA

La Estrategia Indicativa Ferroviaria, elaborada por el MITMA, tendrá como objetivos:

- Satisfacer las necesidades futuras de movilidad, desde una perspectiva intermodal para garantizar la priorización de los recursos invertidos y su asignación eficiente entre modos de transporte.
- Afrontar la interoperabilidad para conseguir una red integrada y homogénea mediante una estrategia de ancho, entre otras.
- Priorizar la seguridad y la conservación y mantenimiento de las redes existentes, para lo que debe contar con asegurar una financiación suficiente.
- Establecer racionalidad económica en el impulso de nuevas infraestructuras, mediante la realización de análisis de rentabilidad socioeconómica y financiera rigurosos, basados en unas estimaciones realistas de costes y de demanda.
- Impulsar los Planes de Cercanías y el transporte de mercancías.

MEDIDA 2.3.2: CONVENIO MITMA-ADIF/ADIF ALTA VELOCIDAD

Los sucesivos convenios a suscribir entre el MITMA y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) tendrán en cuenta los siguientes objetivos:

- Garantizar las funciones atribuidas al administrador, en relación con la construcción, mantenimiento, conservación, reposición y mejora de las infraestructuras, y respecto a sus necesidades financieras, especialmente para hacer frente a nuevas inversiones.
- Establecer un marco estable que asegure la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias y la seguridad en el funcionamiento de la red, proporcionando la financiación necesaria para ello, vía aportaciones económicas del Estado, durante un periodo mínimo de cinco años.
- Posibilitar la ejecución de las actuaciones necesarias que favorezcan la interconexión y la interoperabilidad de la red, conforme a la política común de la Unión Europea.

En el marco de la política general del Gobierno, y de acuerdo con la Estrategia Indicativa Ferroviaria, los administradores generales de infraestructuras deberán aprobar un programa de actividad que incluirá planes de inversión y financiación, garantizando un uso y desarrollo óptimo y eficiente de la misma. Además, los administradores de infraestructura adoptarán las medidas necesarias para garantizar la coherencia entre la Estrategia Indicativa y el programa de actividad..



4. EJE 2. LÍNEA DE ACTUACIÓN 4: FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO URBANO

4.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

Según datos del Sistema Español de Inventario de Emisiones (serie 1990-2019), el **sector del transporte se ha convertido en el principal contribuyente en emisiones de gases de efecto invernadero** (en adelante, también GEI) en España, con un 29 % del total y, de ese porcentaje, el 93% lo representa el modo terrestre (coches, camiones, furgonetas, etc.), representando un 27% del total de emisiones de GEI. Por lo tanto, el resto de los modos de transporte (aéreo, ferrocarril, navegación doméstica) solo es responsable del 2 % de la emisión de GEI. Por otra parte, **se estima que el 11 % del total de las emisiones de gases de efecto invernadero provienen de la movilidad urbana, siendo el vehículo privado el responsable del 75 % de estas**. Por tanto, cualquier intento de reducción de los GEI no puede soslayar al sector del transporte por carretera y, en particular, en el ámbito urbano.

Por otra parte, el parque de vehículos supone la principal fuente emisora de **contaminación atmosférica en las ciudades**. Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Madrid el 51 % de las emisiones de NO_x, el 61 % de las partículas PM₁₀, el 55 % de las partículas PM_{2,5} o el 55 % de las emisiones de monóxido de carbono proceden del tráfico rodado⁴. La Agencia Europea del Medio Ambiente, en su informe de 2019 sobre la calidad del aire en Europa⁵, establece que la exposición a partículas PM_{2,5} provocó la muerte prematura en 2016 de unas 412.000 personas y la exposición a NO₂ de 71.000 personas en 41 países europeos.

Respecto a la **accidentalidad**, de acuerdo con el Anuario Estadístico de Accidentes de la DGT, en 2019 se produjeron 66.741 accidentes con víctimas en vías urbanas (el 64 % del total de accidentes), que se saldaron con 519 fallecidos, 4.310 personas ingresadas en centros hospitalarios y 79.338 personas heridas no hospitalizadas. Los peatones son el colectivo más vulnerable en la siniestralidad urbana, pues supusieron el 48 % de todos los fallecidos.

Por otro lado, en cuanto a la **ocupación del espacio**, se estima que en el entorno urbano aproximadamente el 70 % del espacio público está reservado para el aparcamiento y la circulación de vehículos particulares a motor. Sin embargo, en grandes ciudades como Madrid y Barcelona tan solo el 25 % y el 15 %, respectivamente, de los desplazamientos se realiza en coche o moto, siendo preponderantes los viajes realizados en transporte público o a pie.

A las externalidades negativas que causa el transporte en vehículo privado motorizado en las ciudades debe añadirse la **congestión del sistema viario**, con las consiguientes pérdidas de tiempo que también sufren los usuarios del autobús cuando no existen plataformas reservadas.

Por consiguiente, en el ámbito urbano, **la apuesta por el transporte público colectivo y la movilidad activa** (bicicleta y peatón) resulta fundamental para reducir la emisión de gases de

⁴ Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático. Ayuntamiento de Madrid, 2017.

⁵ Air quality in Europe – 2019 report. European Environment Agency, 2019.



ANEXO 1: EJES DE LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Eje 2: Nuevas políticas inversoras

efecto invernadero, conseguir unas ciudades con un reparto del espacio público más equilibrado, reducir la contaminación atmosférica y el ruido, disminuir la congestión y reducir la accidentalidad viaria.

Los ingresos tarifarios del transporte público en 2019 en las 23 áreas metropolitanas españolas principales fueron, según el Observatorio de la Movilidad Metropolitana, de 2.285 millones de euros, mientras que los costes de explotación ascendieron a 3.117 millones, lo que implica una cobertura tarifaria media del 59%. El MITMA participa directamente en la financiación de este déficit tarifario.

Las **externalidades positivas del transporte público colectivo urbano de viajeros** han hecho que sea comúnmente aceptada la **necesidad de una intervención pública a través de su financiación**, de manera que el coste del viaje no sea completamente soportado por el usuario sino también por el conjunto de los contribuyentes, por el beneficio que supone para el conjunto de la sociedad. Esta financiación debe ser estable y predecible para que el sistema de transporte público funcione correctamente. En septiembre de 2018 la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del Congreso de los Diputados acordó por unanimidad de los grupos políticos una proposición no de ley (PNL) relativa al impulso de una Ley de financiación del transporte colectivo urbano.

⇒ Sería deseable contar en la Ley de Movilidad Sostenible con un capítulo dedicado a la financiación del transporte público colectivo urbano de viajeros, de manera que se que garantice la estabilidad y predictibilidad económica de los gestores de una actividad fundamental para la consecución de ciudades más sostenibles, seguras y humanas.

4.2 MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 2.4.1: FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO URBANO

Se abordará la **inclusión en la Ley de Movilidad Sostenible** de un capítulo dedicado a la financiación del transporte público colectivo urbano de viajeros. El capítulo abordará la creación de un fondo estatal para el sostenimiento de la movilidad urbana, que irá destinado a subvencionar los costes operativos relacionados con la prestación de servicios de transporte público colectivo urbano de viajeros (autobuses, metros, metros ligeros, ferrocarriles y tranvías). Con cargo a este fondo también se financiarán, en régimen de concurrencia competitiva, proyectos de inversión de mejora, sostenibilidad y digitalización de la movilidad urbana. El capítulo debería abordar un procedimiento para determinar la cuantía de las subvenciones de los costes operativos, vinculado a parámetros de producción o demanda, a los que se añadirán factores de corrección territoriales para tener en cuenta las singularidades de cada municipio (densidad de población, extensión, etc.) o de equidad para favorecer los servicios de transporte público colectivo urbano de calidad en municipios de menor renta o capacidad de financiación del servicio.



5. EJE 2. LÍNEA DE ACTUACIÓN 5: TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN

5.1 CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

La política de infraestructuras y de movilidad debe ser sometida a un debate real con la ciudadanía y expertos en la materia y a una concertación con las Comunidades Autónomas y otras administraciones, además de a debate parlamentario.

En el escenario actual, las infraestructuras y servicios de transporte son valorados positivamente por la sociedad, que las cree necesarias para el desarrollo económico. Sin embargo, cabe mencionar que:

- Las infraestructuras no son un fin en sí mismo y lo importante es garantizar el derecho a la movilidad.
- Las infraestructuras son necesarias, pero no suficientes para el desarrollo económico.
- Los recursos son limitados, lo que se invierte en infraestructuras deja de invertirse en otra actividad. Por lo tanto, en el debate debe ganar peso el concepto de **coste de oportunidad**. Los recursos deberían ir destinados a aquellas inversiones que producen mayor beneficio social.

Para **enriquecer este debate público**, previamente debería darse mayor transparencia y accesibilidad vía internet, tanto a profesionales como a cualquier ciudadano interesado, a información georreferenciada y multimodal de la red de transporte de interés general.

En el ámbito más local del proyecto de una determinada infraestructura, parece constatarse que el **procedimiento de información pública** previo a la aprobación de estudios informativos y proyectos (mediante publicación de anuncios en boletín oficial del Estado y prensa local, consulta de documentación del proyecto en Ayuntamientos, etc.) puede estar **resultando insuficiente** para satisfacer una mayor demanda de información por parte de la ciudadanía. Pudiera haber formas más dinámicas de abordar este tipo de procesos de información pública de manera más transparente y participativa, por lo menos de aquellos de mayor importancia e impacto, haciendo partícipes de los proyectos a las comunidades afectadas.

- ⇒ Mejorar la transparencia de la política de infraestructuras de interés general y aumentar la calidad de la participación ciudadana en los procesos de planificación y proyecto del MITMA ayudaría a establecer una estrategia centrada en la movilidad de las personas y en la sostenibilidad del sistema.
- ⇒ Mejorar la comunicación por parte del MITMA para contribuir a que los ciudadanos tengan la oportunidad de comprender mejor los objetivos de la política de infraestructuras.



5.2 MEDIDAS PROPUESTAS

MEDIDA 2.5.1: PLATAFORMA DIGITAL DE INFORMACIÓN SOBRE LA RED DE TRANSPORTE DE INTERÉS GENERAL

Creación de una plataforma digital de acceso abierto en la que se informe al ciudadano de aspectos esenciales relacionados con la red de transporte de interés general, tales como:

- Oferta de infraestructura, instalaciones y servicios;
- Demanda; Modelo Nacional de Transporte.
- Seguridad;
- Inversiones y financiación;
- Red transeuropea;
- Actuaciones planificadas;

La plataforma digital ofrecerá al ciudadano un entorno web de consulta amigable por medio de un visor geográfico y de gráficos que faciliten la comprensión de los datos.

MEDIDA 2.5.2: MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE TRANSPORTE

Se propone la creación de un grupo de trabajo en el ámbito del MITMA, que tendría como tareas:

- Diagnosticar la situación actual.
- Conocer experiencias en otros países.
- Proponer fórmulas para mejorar la comunicación a los ciudadanos de los objetivos de la política de infraestructuras.
- Proponer fórmulas para mejorar la participación pública y la implicación de las comunidades afectadas por un proyecto de infraestructura, aunque buscando un equilibrio para no dilatar en exceso este tipo de procedimientos y no restar capacidad de decisión a los organismos competentes.
- Análisis de los cambios legislativos que puedan ser necesarios.
- Análisis del esquema de financiación de las infraestructuras para dar a conocer a los ciudadanos el coste de las inversiones en infraestructuras públicas.