

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE PEIT

6.5.2. Estructura del Plan Sectorial de Transporte Marítimo y Puertos

En el transporte marítimo el avance fundamental de la última década ha sido la consolidación de un nuevo sistema de gestión. La Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante supuso la modernización del régimen regulatorio del transporte marítimo y de la gestión portuaria en España, a través de la reforma de la administración marítima (Capitanías Marítimas civiles, Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima -SASEMAR-, Registro Especial de Buques y Empresas Navieras) y de un sistema de autoridades portuarias con un avanzado nivel de autonomía de gestión, bajo el principio de autosuficiencia económica. La modificación de la Ley de 1992 en 1997 reforzó la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias y reguló la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general.

La siguiente iniciativa estatal, tomada a finales de 2003, se dirigía a la liberalización de la prestación de servicios portuarios y la modificación del régimen económico de los puertos de interés general. La Ley 48/2003, de 26 de noviembre, apuesta por la promoción e incremento de la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias y en la prestación de los servicios portuarios. El hecho es que dicha liberalización todavía no se ha producido y las características y evolución del sistema portuario sugieren que habrá que esperar todavía algún tiempo para comprobar en qué medida puede hacerse realidad.

En la Ley también se establece que el marco estratégico del sistema portuario de interés general se elaborará por Puertos del Estado con la participación de las Autoridades Portuarias, que lo remitirá al Ministerio de Fomento para su aprobación. Con objeto de facilitar la compatibilidad de ese marco estratégico con los objetivos del PEIT, y de recuperar una reflexión conjunta sobre el sistema portuario y los servicios de transporte marítimo, ese marco estratégico se revisará, dentro del Plan Sectorial de Transporte Marítimo y Puertos, que se elaborará en el plazo de un año desde la aprobación del PEIT.

En cuanto a las actuaciones en materia de infraestructuras portuarias, se entiende que los puertos son nodos integrados en el sistema de transporte y logística, y por tanto, al igual que los aeropuertos, su desarrollo está ligado al de los modos de transporte que conecta: el terrestre y el marítimo. Por este motivo, el Plan Sectorial de Transporte Marítimo y Puertos debe orientarse tanto hacia actuaciones en los propios puertos como hacia actuaciones sobre las redes de transporte y logística y el entorno territorial de las mismas. Las Autoridades Portuarias, en el marco de sus competencias de planificación, desarrollarán sus Planes Directores y Planes de Empresa, que serán coordinados por Puertos del Estado.

Asimismo, las actuaciones encaminadas al desarrollo de los sistemas de seguimiento y control del tráfico marítimo, salvamento y seguridad, así como a la protección del medio ambiente marino y la lucha contra la contaminación, configuran acciones no infraestructurales que son fundamentales desde un punto de vista estratégico en cuanto sirven a los objetivos de seguridad y sostenibilidad del sistema de transporte.

El Plan Sectorial de Transporte Marítimo y Puertos, en conclusión, se organiza en cinco ámbitos de actuación:

- Actuaciones en infraestructuras portuarias, desarrolladas a partir de la revisión del marco estratégico del sistema portuario, y orientadas hacia la mejora de la competitividad del sistema portuario de interés general.
- Autopistas del Mar: actuaciones orientadas hacia el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia.
- Accesos terrestres: actuaciones encaminadas a la mejora de los accesos terrestres a los puertos.

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT**

- Actuaciones no infraestructurales: subdivididas en cuatro grupos, pretenden proporcionar el marco regulatorio y de gestión adecuado para el cumplimiento de los objetivos del Plan Sectorial, en especial en relación con las prioridades transversales de mejora de la seguridad y la sostenibilidad del sistema de transporte:
 - Desarrollos normativos
 - Integración local y nacional de los nodos portuarios
 - Servicios de Seguridad Marítima y Salvamento
 - Protección del medio ambiente marino y lucha contra la contaminación
- Servicios de transporte marítimo: actuaciones orientadas a la normalización y la facilitación del desarrollo de los servicios prestados por los operadores del sistema de transporte marítimo.

6.5.3. Infraestructuras portuarias

Las actuaciones previstas por el Plan Sectorial en materia de infraestructuras portuarias se refieren a la ejecución de inversiones que garanticen el servicio de la demanda prevista, por una parte, y la prestación de servicios seguros por otra. Las inversiones que realice cada Autoridad Portuaria garantizarán, por tanto, el binomio seguridad (obras de abrigo)-capacidad (terminales y sus subsistemas).

A partir de los análisis de previsión de la demanda de tráfico portuario en el horizonte del PEIT realizados por Puertos del Estado se han establecido las necesidades de desarrollo físico de los puertos, cuyos principales indicadores de referencia son las superficies de tierra y agua y las longitudes de atraque. La Tabla 2 sintetiza la proyección a 2020 de la evolución de los tráficos y de estos indicadores de infraestructura, distribuida por fachadas marítimas. Asimismo se indican las previsiones de necesidades de inversión.

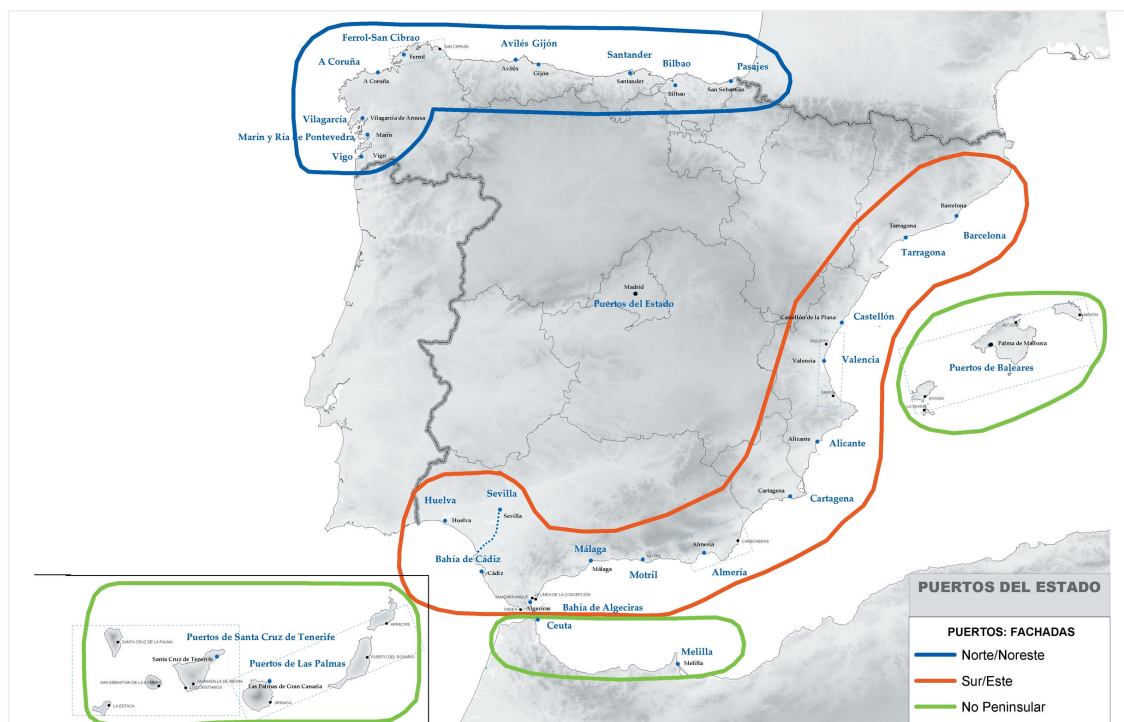
TABLA 2. Previsión de tráfico y de desarrollo del sistema portuario 2005-2020

Fachadas Marítimas	Inversión total (Me 2004)	Tráfico 2020 (Mt)	Incremento tráfico (Mt)	Incremento longitud atraques (m)	Incremento superficie tierra (ha)	Incremento superficie agua abrigada (ha)
NORTE	5.821	155,6	54,6	18.627	657	810
NOROESTE						
SUR-ESTE	12.888	444,0	191,0	34.626	1.259	1.962
NO PENINSULAR	3.771	101,1	44,1	8.623	287	300
TOTAL	22.480	700,7	289,7	61.876	2.203	3.072
SITUACIÓN ACTUAL (2004)			410,4	198.220	3.941	18.360
CRECIMIENTO %			71%	31%	56%	17%

El Plan Sectorial definirá, de acuerdo con estas previsiones, el marco para la planificación del desarrollo de cada uno de los puertos, que compete a cada una de las Autoridades Portuarias. Asimismo, el Plan establecerá mecanismos de ayuda a la selección de inversiones, así como los requerimientos mínimos que el conjunto del sistema portuario deberá ofrecer a los agentes de la cadena intermodal para el transporte internacional, intraeuropeo y doméstico.

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE PEIT

FIGURA 29. Fachadas marítimas



6.5.4. Autopistas del mar

En el ámbito del transporte de mercancías, la potenciación del transporte marítimo de corta distancia en Europa persigue una serie de objetivos:

- Reequilibrar la participación de los modos de transporte en las relaciones con Europa y el Mediterráneo, de acuerdo con el objetivo general de movilidad sostenible que rige la Política Común de Transporte.
- Contribuir a resolver la congestión del transporte por carretera en los ejes principales que soportan la relación comercial con el resto de Europa y en particular los puntos de paso a través de los Pirineos, por los que actualmente transitan 70 millones de toneladas en camión, volumen que ha crecido a un ritmo anual del 8% desde 1986.
- Fomentar el empleo del modo marítimo como opción de transporte complementaria al camión, cerrando alternativas de transporte competitivas con respecto al "puerta a puerta" ofrecido por la carretera en la actualidad.

Para conseguirlo, el Plan Sectorial incorporará un programa para la promoción del transporte marítimo de corta distancia, llevado a cabo de forma coordinada entre Puertos del Estado y la Dirección General de la Marina Mercante, que recoja el diseño e implantación de medidas concretas para resolver los obstáculos actualmente existentes en esta materia y que desarrolle las autopistas del mar.

Los efectos de llevar a buen fin este plan serían los ahorros de tiempos y costes derivados de la mejora de la prestación de servicios de largo recorrido, además de los derivados de la descongestión potencial de la trama viaria interurbana al aumentar el nivel de servicio de los principales ejes de comunicación por carretera. Por añadidura, se conseguiría reducir las afecciones medioambientales consecuencia de la congestión existente en los modos terrestres y aprovechar la mayor eficiencia energética y en emisiones del modo marítimo.

El desarrollo de las Autopistas del Mar debe considerarse como un elemento más del desarrollo de un sistema intermodal de transporte de ámbito intraeuropeo. En consecuencia,

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT**

a las necesidades en términos de infraestructura y de normativa debe añadirse los requerimientos de apoyo por parte de los operadores para la puesta en marcha y consolidación de los nuevos servicios: ayudas a la financiación de los buques, a la puesta en marcha inicial de las líneas, a la coordinación con servicios ferroviarios o de transporte por carretera, etc. Estos apoyos pueden provenir de programas europeos (Marco Polo II) o de programas equivalentes de carácter nacional de fomento de la intermodalidad, diseñados y aplicados de manera que se eviten distorsiones en las condiciones de competencia o la consolidación de prácticas ineficientes.

El establecimiento del marco de apoyo financiero adecuado que posibilite el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia con garantías de calidad, seguridad, integración territorial y respeto a los principios de libre concurrencia resulta fundamental para facilitar la integración del cabotaje marítimo en las cadenas intermodales de transporte, incentivando la creación de nuevos servicios de línea competitivos y la mejora de los existentes.

En este ámbito se propone el desarrollo de un plan de medidas económicas y financieras de apoyo al sector que tenga por objeto fundamental incentivar la renovación y modernización de la flota bajo pabellón español. Este plan de medidas redundaría en provecho de una mejora en la seguridad y calidad de la misma, mediante la adecuación del sistema actual de concesión de avales de Estado a operaciones de inversión destinadas a la adquisición de buques por empresas navieras domiciliadas en España.

6.5.5. Accesos terrestres

El carácter intrínsecamente intermodal (terrestre-marítimo) de los puertos hace necesario acometer la elaboración de un programa de accesos terrestres a los puertos. Estos accesos son en muchos casos un cuello de botella en la formación de la cadena intermodal, al no haberse desarrollado de forma acompasada con el crecimiento de la demanda, tal y como ocurre en general en el lado marítimo.

El programa de accesos debe ser desarrollado de forma coordinada entre el sistema portuario (Puertos del Estado y Autoridades Portuarias), las Direcciones Generales de Carreteras y Ferrocarriles del Ministerio de Fomento y las Autoridades Locales. Por ello, su ámbito más adecuado es el Plan Intermodal de Transporte de Mercancías. Representaría el diseño y programación de las actuaciones prioritarias en materia de infraestructuras de accesos terrestres a los puertos, y tendría el doble efecto social y medioambiental de reducir las afecciones derivadas de la congestión en el viario urbano de las principales ciudades del litoral. El programa deberá incluir propuestas en cuanto a los diferentes sistemas de gestión y financiación posibles para estos proyectos, de acuerdo con las múltiples funciones que pueden desempeñar estos accesos y su problemática urbana.

Como segunda actuación estratégica en este ámbito, se propone el desarrollo de un marco de prestación de servicios ferroviarios en un nuevo escenario de red ferroviaria, en la que se articulen los puertos con otras terminales interiores o puertos secos, en un marco de coordinación en diferentes niveles (técnico, económico y jurídico) entre las Autoridades Portuarias, el Administrador de la infraestructura Ferroviaria (ADIF) y los operadores ferroviarios. El objetivo sería mejorar la intermodalidad marítimo-ferroviaria, optimizando, junto con el Programa de Accesos terrestres, el potencial de la cadena intermodal centrada en los puertos.

Esta segunda actuación tendría el efecto de ahorro de tiempos y costes derivado del aprovechamiento de las economías de escala del ferrocarril.

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT****6.5.6. Actuaciones no infraestructurales**

En este ámbito cabe destacar, entre las actuaciones del Plan Sectorial de Transporte Marítimo y Puertos:

- a) Desarrollos normativos
- b) Integración local y nacional de los nodos portuarios
- c) Servicios de Seguridad Marítima y Salvamento
- d) Protección del medio ambiente marino y lucha contra la contaminación

Desarrollo normativo

En el ámbito portuario, el desarrollo normativo que se plantea persigue la mejora de la competitividad del sistema y de las comunidades portuarias y el refuerzo de la función logística de los puertos. Para ello, se refuerzan los criterios de rentabilidad económica en la prestación de servicios y se establece un mejor control de los niveles de calidad ofertados y las afecciones sobre el usuario y el medio ambiente. Se pretende establecer:

- Un marco tarifario para el sistema portuario que, respetando la condición de tasas de las tarifas por los servicios prestados, garantice el binomio autosuficiencia económica-competitividad, acorde con la estrategia a corto, medio y largo plazo de cada Autoridad Portuaria.
- Un marco flexible e integrado de la comunidad portuaria que eleve la relación calidad/coste en la prestación de servicios portuarios, prestando especial atención a las actividades de estiba/desestiba, potenciando la competencia entre operadores.

Por cuanto se refiere a la actividad del transporte marítimo, se desarrollarán las siguientes actuaciones de carácter normativo:

- Incorporación urgente al ordenamiento jurídico español de Directivas Comunitarias que afecten al área de la seguridad marítima, como las referidas a formación de marinos, a procedimientos de inspección de la Comisión Europea en el campo de la protección marítima y al próximo paquete de medidas de seguridad marítima ("Erika-III").
- Modificación y adaptación de la Ley 48/2003, de Régimen Económico y de prestación de servicios de los Puertos de interés general, con el consenso político necesario.
- Modificación del Real Decreto 1466/1997 de 19 de septiembre sobre cabotaje y líneas de interés público.
- Modificación de la normativa vigente sobre embarcaciones de recreo en cuanto a titulaciones, procedimiento de registro y abanderamiento, seguridad de las embarcaciones (Real Decreto 297/1998) y de la navegación de las mismas en nuestras costas (Comisión Nacional de Salvamento Marítimo).
- Participación en las actuaciones dirigidas a la promulgación de una Ley de Navegación Marítima.
- Revisión del marco normativo de formación en el sector (titulaciones marítimas profesionales y cursos de formación; capitanías marítimas; radiocomunicaciones).

Integración local y nacional de los nodos portuarios

Dentro de la voluntad del PEIT de promover el diseño de una red logística a escala nacional, el objetivo es desarrollar terminales ferroviarias interiores y puertos secos plenamente conectados con los puertos, así como Zonas de Actividad Logística (ZAL) que concentren la actividad logística portuaria en un espacio próximo reservado a tal efecto.

La mejora en la prestación de servicios de valor añadido sobre la mercancía supondría un ahorro de costes, y la concentración de actividades actualmente dispersas supondría una reducción de las afecciones medioambientales ligadas a la distribución de mercancías por carretera con vehículos pesados.

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT**

Estas actuaciones se desarrollarán en el ámbito del Plan Intermodal de Mercancías.

Los proyectos de integración puerto-ciudad, con participación consensuada de Autoridades Portuarias, Ayuntamientos y otros organismos afectados, deben continuar recibiendo una atención preferente. Esta integración se plantea como objetivo el impulso constante del puerto como motor económico de su entorno, compatible con el desarrollo de la ciudad hacia el litoral, redundando en una ordenación del territorio más eficaz, una descongestión de tramas viarias urbanas en espacios densamente poblados y un ahorro de costes económicos y medioambientales.

Servicios de Seguridad Marítima y Salvamento

En el ámbito internacional, el Plan Sectorial establecerá la estrategia para potenciar la presencia activa en la Organización Marítima Internacional y en la política marítima comunitaria, contribuyendo a la implantación de nuevas normas que garanticen mayores cotas de seguridad en los tráficos (especialmente frente a las costas españolas), mejorando el sistema actual de control de buques en tránsito, la prevención de accidentes marítimos e intensificando el esfuerzo inspector de buques. El Plan Sectorial revisará los protocolos sobre salvamento marítimo, estableciendo mecanismos para su seguimiento, coordinación, armonización y actualización continuada, y desarrollará una propuesta común con Marruecos, que se traducirá en un plan de seguridad marítima del Estrecho. Se implantará a lo largo de la costa española el Sistema de Identificación Automática de Buques (SIA).

En el ámbito nacional, el Plan Sectorial establecerá un programa para establecer la inspección de buques de pabellón español, con objeto de mejorar las condiciones de los buques sujetos a las prescripciones del Memorando de París, con objeto de incorporarse a la denominada "Lista blanca" de la OMI.

El Plan Sectorial establecerá objetivos precisos para la mejora de los servicios de salvamento, a alcanzar mediante medidas como la creación de grupos especiales para evaluación de emergencias e intervención rápida, dotación y puesta en servicio de bases logísticas dotadas con los medios de salvamento y lucha contra la contaminación necesarios; renovación y actualización de equipos electrónicos en los centros de Coordinación de Salvamento Marítimo y Seguimiento del Tráfico Marítimo; incremento y renovación de la flota de salvamento, lanchas rápidas y remolcadores, así como dotación de aviones de ala fija y de helicópteros de medio y largo alcance al objeto de cubrir adecuadamente la Zona de Salvamento y mejorar los tiempos de respuesta; desarrollo de un soporte informático adecuado para la gestión de la actividad de SASEMAR, y programas de formación y campañas de concienciación dirigidos específicamente a los diferentes sectores afectados.

La mejora de la seguridad exige que el Plan Sectorial aborde también: la reforma de la Comisión Permanente de Investigación de accidentes marítimos, para que de manera regular emita informes, estadísticas y recomendaciones dirigidas a evitar la repetición de los sucesos analizados; la potenciación y revisión de la operatividad de los órganos colegiados relacionados con la seguridad marítima; y la mejora del Plan Nacional de Salvamento de la Vida Humana en la Mar.

Protección del medio ambiente marino y lucha contra la contaminación

El Plan Sectorial recogerá una estrategia para impulsar estas cuestiones en el ámbito multilateral: revisión del Anexo VI del Convenio MARPOL, delimitación de las aguas de Galicia y Canarias como Zonas Marítimas de Especial Sensibilidad (ZMES), entre otras iniciativas.

En el ámbito nacional, las actuaciones a contemplar en el Plan Sectorial se refieren a la progresiva mejora de los medios, tales como la dotación de aviones de ala fija para las tareas de control y vigilancia y equipos de lucha contra la contaminación en el medio marino (incluida la mejora de la operatividad de los órganos colegiados competentes), el desarrollo e implementación de sistemas tecnológicamente avanzados para la detección y seguimiento de sustancias

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT**

contaminantes del mar y para el seguimiento y evolución de corrientes y oleaje marinos y la elaboración y desarrollo de un Programa de Contingencias y de Lucha contra la Contaminación Marina.

Finalmente, estas actuaciones se coordinarán, en su caso, con las dirigidas a la promulgación de legislación específica sobre el medio ambiente marítimo que pueda plantear el Ministerio de Medio Ambiente.

6.6. TRANSPORTE AÉREO

6.6.1. Prioridades

Las prioridades definidas por el PEIT (ver cuadro) se dirigen a mejorar progresivamente la sostenibilidad y el rendimiento ambiental del transporte aéreo, integrarlo progresivamente con los demás modos de transporte y facilitar la inserción del sistema aeroportuario en su entorno local.

Prioridades en el sistema de transporte aéreo. Período 2005-2008

- Reforzamiento de las condiciones de seguridad en la aviación civil y en los aeropuertos.
- Mejora de la operatividad de los aeropuertos mediante la instalación de sistemas de ayuda a la navegación aérea.
- Mejora de la calidad de los servicios tanto a las aeronaves (aparcamientos, fingers, zonas y hangares de mantenimiento, etc.) como a los pasajeros (áreas terminales, mostradores de facturación, atención a personas de capacidad reducida, zonas comerciales etc.), y a las compañías aéreas (espacios de oficinas y de atención a los pasajeros, zonas de desarrollo aeronáutico, etc.)
- Sostenibilidad medioambiental con especial atención a las situaciones de ruidos y su tratamiento.
- Consolidación de un sistema de nodos ("hub") multipolar (basado inicialmente en Barcelona-El Prat y Madrid-Barajas) que permita evitar los problemas de congestión derivados de una excesiva concentración.
- Desarrollo de intermodalidad (accesos terrestres) mediante sistemas de concertación y financiación ad hoc con participación de todos los agentes involucrados.
- Optimización del sistema aeroportuario a través de la revisión del concepto de "aeropuerto de interés general" y el establecimiento de mecanismos de cooperación entre éstos y el resto de aeropuertos del país.
- Sistemas de tarificación aeroportuaria ligados al comportamiento ambiental de las aeronaves.
- En coordinación con otros países de la UE en el ámbito internacional (OACI) o europeo, avanzar en la introducción de la fiscalidad en el combustible de uso aéreo.
- Impulso a la liberalización y entrada de nuevos operadores (nuevas iniciativas de la Comisión Europea sobre transporte aéreo), con prioridad a los servicios de ámbito europeo.
- Carga aérea: estructuración de los nodos logísticos aeroportuarios basada en el desarrollo de Centros de Carga aérea adicionales al actual de Barajas (Barcelona y Vitoria) y apoyados por nodos complementarios: aeropuertos próximos, parques de actividades aeroportuarias y terminales de carga aérea. El sistema de carga aérea debe posibilitar el desarrollo de servicios competitivos e integrados en el sistema de transporte intermodal de mercancías.
- Apertura de la gestión de los aeropuertos a la participación de las Administraciones autonómicas y locales, y de otras instituciones. En particular, se establecerá el desarrollo normativo que facilite el ejercicio de las competencias estatutarias en materia de aeropuertos de las Comunidades Autónomas y su participación en la gestión, así como la adecuación de las normas técnicas de construcción de aeropuertos a la normativa internacional.
- Revisión y actualización de los Planes Directores, a partir de las directrices establecidas en el futuro Plan Sectorial de Transporte Aéreo.
- Estímulo de la competencia en la prestación de servicios en el sector, en particular fomento de la operación de las compañías de bajo coste en servicios intraeuropeos y en los domésticos de mayores distancias (superior a 700 km).

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT**

Los objetivos a partir de 2009 se dirigen a integrar progresivamente los servicios de transporte aéreo en el sistema intermodal de viajeros y de mercancías y a asegurar la compatibilidad a largo plazo entre el transporte aéreo y los objetivos ambientales establecidos para el sector del transporte. Para ello se realizarán las infraestructuras aeroportuarias y de navegación aérea previstas en el Plan Sectorial de Transporte Aéreo y en los Planes Directores de cada aeropuerto, teniendo en cuenta los correspondientes análisis de rentabilidad económica y de compatibilidad ambiental.

6.6.2. Estructura del Plan Sectorial de Transporte Aéreo

El sector del transporte aéreo atraviesa en España una fase de maduración rápida, con un crecimiento medio anual de tráfico de pasajeros del orden del 5,5%. Este fuerte crecimiento, unido a la consideración de su papel fundamental para el transporte de largo alcance (el 60% de los pasajeros de los aeropuertos españoles viaja fuera del país), sobre todo teniendo en cuenta la posición periférica de España en el contexto europeo, es la causa de la aparición de iniciativas cada vez más numerosas para la creación de aeropuertos promovidos por particulares, Entidades Locales o Comunidades Autónomas con características diferenciadas de los aeropuertos de interés general.

Estas iniciativas plantean una problemática jurídico-administrativa de orden práctico, ya que el marco normativo existente no se ha desarrollado para contemplar dicha eventualidad. Así, parece claro que resulta necesario adoptar normas que regulen con carácter general el establecimiento y funcionamiento de este tipo de infraestructuras, con el fin de fijar las pautas para la actuación administrativa y evitar que puedan darse respuestas dispares a situaciones iguales o se planteen conflictos innecesarios con los solicitantes.

Además de replantear el contenido de algunas de las normas actualmente vigentes, estas iniciativas en materia de aeropuertos de titularidad no estatal han puesto de manifiesto la necesidad de la regulación del procedimiento para la aprobación de estos aeropuertos, ya que la normativa vigente se basa en la premisa de que los aeropuertos comerciales son de titularidad pública.

Los aeropuertos cumplen un papel fundamental en su interacción con la sociedad. De este modo, las características de cada aeropuerto se adecuan a las necesidades de la sociedad a la que sirven.

Por otra parte, a lo largo de los últimos años se ha producido una importante evolución en el sector del transporte aéreo, donde destacan la cada vez más marcada política de alianzas comerciales en las compañías aéreas tradicionales y la aparición del fenómeno de las compañías de bajo coste.

Las compañías aéreas se han visto obligadas a redefinir sus estrategias y a adaptar sus políticas a la reducción de costes. Esta nueva estrategia las ha conducido a realizar fusiones y alianzas con otras compañías con el objetivo de buscar economías de escala y sinergias en los distintos procesos de su actividad. Además, en este escenario han surgido nuevos competidores que están consiguiendo importantes cuotas de mercado a precios muy competitivos: las compañías de bajo coste. La aparición de estos operadores está suponiendo la apertura de nuevas rutas y con éstas se abren oportunidades para la movilidad de personas que hasta estos momentos no se planteaban la utilización del modo de transporte aéreo.

Por tanto, las estrategias encaminadas a optimizar la utilización de la capacidad de los aeropuertos deben tener en cuenta, tanto a la sociedad a la que sirven, como el escenario actual y futuro en que el sector del transporte aéreo se desarrollará.

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT**

En la actualidad, los 48 aeropuertos españoles (entre los que se incluyen las bases aéreas abiertas al tráfico civil y el helipuerto de Ceuta) gestionados por el Ministerio de Fomento a través de AENA son los que se muestran en la FIGURA 5, en el capítulo segundo de este documento. Dentro de esta red, los aeropuertos de Burgos y Monflorite-Alcalá (Huesca) están pendientes de apertura⁵.

La red de aeropuertos española en 2020 estará compuesta por aeropuertos públicos y aeropuertos de iniciativa privada. Dentro de la red pública, los aeropuertos podrán ser de titularidad de la Administración General del Estado o de las Administraciones Territoriales. Se definirán las formas de participación de las distintas administraciones e instituciones en la gestión de los aeropuertos públicos.

La incorporación de nuevos aeropuertos a la red pública estará condicionada a la realización de los correspondientes estudios de rentabilidad socioeconómica y compatibilidad ambiental, y se realizará preferentemente en un marco de coordinación entre las distintas Administraciones.

En un marco en que el desarrollo sostenible es la base para conseguir el resto de los objetivos planteados, el Plan Sectorial del Transporte Aéreo desarrollará estrategias para los tipos de tráfico que pueden tener lugar en los distintos aeropuertos de la red:

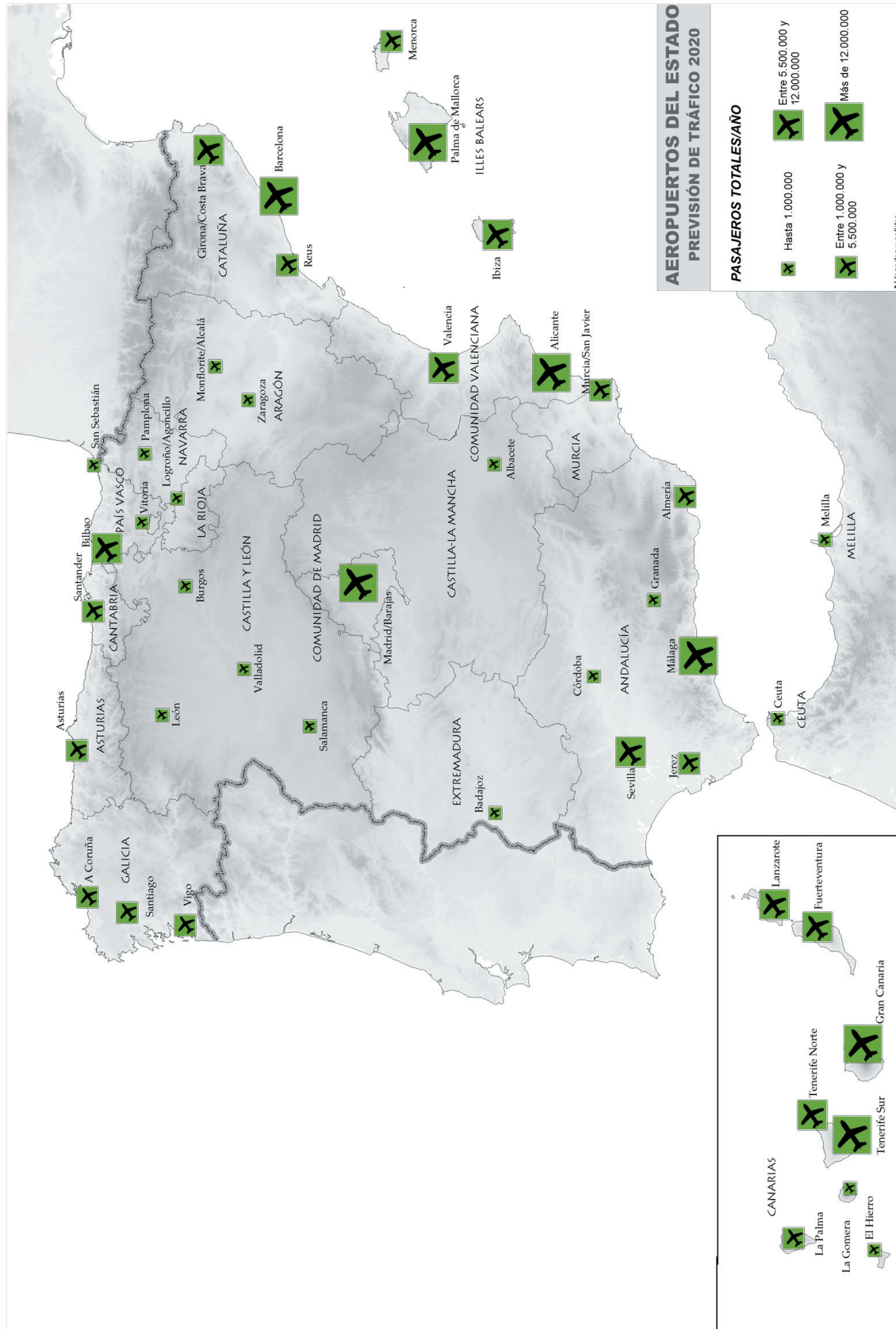
- Tráficos de aporte y distribución.
- Tráfico punto a punto.
- Tráfico turístico y de negocios.
- Tráfico de carga.

El Plan Sectorial del Transporte Aéreo, que se elaborará en el plazo de un año desde la aprobación del PEIT, marcará las directrices para la revisión y actualización de los Planes Directores, en los que se precisarán las actuaciones de los aeropuertos de la Red del Estado, que permitirán garantizar la adecuación de las infraestructuras aeroportuarias a la demanda prevista en el horizonte 2020, con niveles adecuados de calidad, seguridad y operatividad; en un entorno de desarrollo económico, social y medioambiental sostenible. También incluirá otras actuaciones que pretenden dotar de mayor operatividad al aeropuerto, bien manteniendo altos estándares de la seguridad operacional o bien permitiendo que la demanda servida pueda ser diferente a la existente, proporcionando con ello un mayor potencial de crecimiento a ciertos aeropuertos en mercados todavía en proceso de maduración.

⁵ Fuera de la red del Estado, los aeropuertos de iniciativa privada de la Región de Murcia, Castellón y Ciudad Real (Don Quijote), se encuentran en diferentes estados de tramitación, proyecto o realización.

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE PEIT

FIGURA 30. Aeropuertos del Estado. Previsión de tráfico 2020



PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT****6.6.3. Actuaciones infraestructurales**

En la Tabla 3 se presentan las principales actuaciones orientadas a proporcionar capacidad suficiente a las instalaciones aeroportuarias para atender la demanda previsible en el año horizonte de PEIT (estimada en 311 millones de pasajeros/año frente a los 165 millones registrados el año 2004), así como a las condiciones operativas y de seguridad necesarias, ordenadas por objetivos. Las correspondientes actuaciones se extienden a la totalidad de los aeropuertos de la red del Estado.

TABLA 3. Principales actuaciones infraestructurales e inversiones en la red de aeropuertos del estado

ÁREA DE ACTUACIONES	OBJETIVO	INVERSIÓN PREVISTA M€	% DEL TOTAL
ÁREA DE MOVIMIENTO DE AERONAVES (Pistas de vuelo, calles de rodadura, plataformas de estacionamiento, ...)	Adaptar la capacidad del campo de vuelos a la demanda prevista del tráfico aéreo.	2.150	13,69%
ÁREA TERMINAL (Edificios terminales de pasajeros y carga, bloques técnicos, edificios auxiliares, ...)	Adaptar la capacidad a la demanda prevista y mejorar la calidad de los servicios proporcionados a los pasajeros, equipajes y carga en las áreas terminales de los aeropuertos.	5.760	36,69%
SEGURIDAD (Sistemas e infraestructuras S.E.I./Extinción de incendios, franjas de seguridad, sistemas de inspección de equipaje en bodega, equipamientos de Rx, control de accesos, etc...)	Aumentar la seguridad integral (operaciones aeronáuticas, protección de personas y bienes; prevención de riesgos laborales).	1.444	9,20%
SISTEMAS NAVEGACIÓN AÉREA (Sistemas de control de tráfico aéreo, ayudas a la navegación, sistema de comunicaciones, radares, ...)	Mejorar la navegación y control del tráfico aéreo, impulsando su integración en el Cielo Único Europeo.	1.780	11,34%
MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN (Inversiones de apoyo y menores para la reposición y mantenimiento de infraestructuras)	Mejorar el mantenimiento y conservación de las infraestructuras aeronáuticas.	1.179	7,51%
INTERMODALIDAD, MEDIOAMBIENTE, EXPROPIACIONES Y OTROS (Accesos y aparcamientos de vehículos, urbanizaciones, actuaciones medioambientales, expropiaciones y otros: sistemas informáticos y redes de telecomunicaciones, ...)	Aumentar la intermodalidad y desarrollo sostenible del transporte aéreo facilitando la integración y sostenibilidad del sistema global de transporte.	3.387	21,57%
TOTAL		15.700	100,00%

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT****6.6.4. Accesos terrestres**

Los accesos terrestres a las instalaciones aeroportuarias se plantean desde la coordinación con todas las administraciones, organismos y agentes implicados con el objetivo de satisfacer las necesidades funcionales de acceso, mejorar la conectividad del modo aéreo con los otros modos de transporte, urbano e interurbano, conseguir la mejor integración de estas infraestructuras en su entorno urbano o periurbano, y establecer un marco equilibrado de financiación y de gestión de las actuaciones.

6.6.5. Actuaciones no infraestructurales

Como actuaciones no infraestructurales en materia de transporte aéreo, el Plan Sectorial deberá considerar al menos las siguientes:

- Desarrollo de una política de sostenibilidad de las operaciones aeronáuticas desde la perspectiva de la gestión de las situaciones de ruido planteadas.
- Apertura en la gestión de los aeropuertos a la participación de las Administraciones autonómicas y entes locales.
- Regular el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aeropuertos y su relación y coordinación con las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.
- Adecuación progresiva de las tarifas aeroportuarias al coste real de los servicios prestados. Por una parte, se trata de recuperar el diferencial producido en los últimos años entre la inflación real, los costes reales incurridos y la subida tarifaria y, por otra parte, tarificar los nuevos servicios prestados al nivel del coste real que los mismos generan.
- Recuperación total de los costes de los servicios de Navegación Aérea. Es necesario alcanzar el necesario equilibrio entre los ingresos de Navegación Aérea y los costes derivados de la prestación de sus servicios, a través de la fijación de las tarifas al nivel requerido, o de los acuerdos y mecanismos alternativos necesarios.
- Definición del nuevo modelo de explotación y gestión de las actividades comerciales no aeronáuticas. El objetivo general consiste en mejorar los ingresos no aeronáuticos de AENA, de tal manera que incrementen su aportación a la compensación del esfuerzo inversor. Para el logro de este objetivo se están implementando estrategias comerciales, cuyo desarrollo supondrá el diseño y la gestión de nuevos modelos de explotación de recursos en el conjunto de las líneas de negocio que componen esta área de la actividad de AENA.
- Revisión en profundidad de la normativa aeroportuaria. La actual Ley de Navegación Aérea data de 1960 y ha sufrido varias modificaciones y complementos, pero sigue basándose en una estructura político-administrativa desfasada. Asimismo, la ausencia de normas que regulen el procedimiento para la creación, calificación y apertura de nuevos aeropuertos, así como las obligaciones exigibles a sus titulares y a sus explotadores, es otra carencia básica del cuerpo regulatorio de infraestructuras de transporte aéreo. También cabe reseñar la falta de normativa técnica de aeropuertos aplicable a su construcción y certificación, y la necesidad de regular convenientemente las afecciones a terceros derivadas de la explotación aeroportuaria, incluyendo en particular las servidumbres acústicas. La revisión de la normativa aeroportuaria debe también abarcar el régimen de prestación de los servicios aeronáuticos distintos de los de tránsito y control aéreo. Es patente, por tanto, la conveniencia de una Ley de Aeropuertos que contemple todos estos aspectos y promueva la reglamentación ulterior de los mismos.
- Determinación del régimen económico de la explotación de los aeropuertos de interés general de titularidad no estatal, la regulación del régimen de contraprestaciones económicas de los servicios prestados por el Estado y, en particular, los correspondientes al sistema de navegación aérea.

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE PEIT

6.6.6. Navegación aérea

Si bien no se prevé que el Plan Sectorial deba incorporar actuaciones infraestructurales de envergadura en la red actual de instalaciones de navegación aérea y los sistemas de control de tráfico, sí deberá asegurar el mantenimiento de sus condiciones operativas, adaptándose a un entorno en continuo desarrollo tecnológico, condicionado por la necesidad de coordinar actuaciones que son intrínsecamente transnacionales derivadas de la implantación del Cielo Único Europeo. En ese sentido, las principales actuaciones estratégicas que deberá considerar el Plan Sectorial son las siguientes:

- Aplicación de los reglamentos, ya aprobados por la Unión Europea o que se aprueben en el futuro, sobre el Cielo Único Europeo, e impulso de las futuras iniciativas que puedan surgir en este ámbito. Potenciación de la participación española en los ámbitos internacionales para que las decisiones en las áreas que afectan al diseño, organización y estructuras del espacio aéreo europeo, así como a la gestión del tráfico y la interoperabilidad de los sistemas tengan en cuenta las necesidades de los países periféricos europeos, eliminando los cuellos de botella que influyen en los flujos de tráfico hacia nuestro país.
- Impulso a las iniciativas con otros Estados Europeos vecinos para la conformación de los bloques funcionales de espacio aéreo en que se dividirá y participará el espacio aéreo español. Los esfuerzos de cooperación técnica continuarán también con los Estados Africanos de nuestro entorno, lo que puede repercutir en el fomento de los flujos de tráfico aéreo del Atlántico Sur a través de Canarias.
- Impulso a la participación nacional en el Sistema Europeo de Radionavegación por Satélite y su operación, para posicionarse adecuadamente en la operación y provisión de servicios de navegación por satélite, iniciada con la participación en el programa EGNOS y continuada con la participación en el proceso de concesión de Galileo.
- Promoción a nivel europeo de la utilización de un mismo sistema de tratamiento de planes de vuelo, basado en los trabajos desarrollados por AENA para mejorar la interoperabilidad del sistema europeo de gestión del tráfico aéreo, uno de los objetivos esenciales de la iniciativa Cielo Único Europeo.
- Adaptación operativa y técnica del Sistema de Navegación Aérea español a la *normativa europea en materia de seguridad (ESSAR)*, potenciando su capacidad y seguridad.
- Reducción de los costes de la navegación aérea aumentando su productividad hasta niveles similares a la media europea. Impulso a la adopción de los reglamentos de seguridad de EUROCONTROL. Liberalización del acceso a la profesión de controlador de la circulación aérea y el otorgamiento de títulos y habilitaciones.
- Profundización en la cooperación, estudios y análisis con el Ministerio de Defensa para la aplicación más amplia del concepto "Uso flexible del espacio aéreo" y su adecuación con los objetivos de la iniciativa Cielo Único.
- Implantación de las soluciones alternativas para la gestión del tránsito aéreo más adecuadas según el volumen de tráfico y la seguridad requerida para el control del tráfico aéreo en algunos aeródromos y torres de control (Sistemas AFIS).
- Modernización de la navegación aérea de acuerdo con las directrices de EUROCONTROL (Estrategia ATM2000+, con horizonte 2020).
- Liberalización del transporte aéreo internacional. En el ámbito de la UE, impulsar la conclusión urgente de un Convenio sobre transporte aéreo entre la Unión Europea y los Estados Unidos, siguiendo las directrices de la iniciativa comunitaria para la creación de la Zona Común Transatlántica de Aviación. Promover asimismo la negociación de un concepto similar de liberalización del transporte aéreo entre la Unión Europea y los

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE PEIT

Estados de América Central y del Sur, para potenciar el tráfico aéreo de nuestro país con estas regiones.

- Creación de un observatorio del transporte aéreo que proporcione información contrastada sobre servicios y costes para la oportuna toma de decisiones al respecto. Este observatorio permitirá un seguimiento de las actuaciones de los operadores, en particular en las relaciones o áreas que cuentan con un número limitado de operadores.
- Las nuevas exigencias derivadas de la nueva Ley de Seguridad Aérea 23/2003, así como las derivadas de la iniciativa Cielo Único mediante el establecimiento de las Autoridades Nacionales de Supervisión, unidas a los nuevos requisitos de la Organización de la Aviación Civil Internacional, requieren un reforzamiento y adecuación de la función inspectora en Aviación Civil. Para ello será necesario llevar a cabo una profunda revisión del actual marco jurídico-administrativo de la Dirección General de Aviación Civil con el fin de dotar a la Autoridad Aeronáutica de los recursos humanos necesarios para que pueda desempeñar eficazmente las tareas de regulación y vigilancia de un sector tan dinámico y competitivo como el aéreo.
- Establecimiento de una estrategia para fomentar la participación de las compañías de bajo coste, sobre todo en el mercado intraeuropeo, flexibilizando las tasas aeroportuarias y los costes de los servicios de handling.
- Impulso a los objetivos y retos planteados por la Comisión Europea en su documento "Visión del Transporte Aéreo Europeo para el 2020", especialmente en aspectos tales como la seguridad, la calidad del servicio o la sostenibilidad medioambiental.

6.7. TRANSPORTE INTERMODAL DE MERCANCÍAS

6.7.1. Prioridades

El transporte intermodal se concibe como un elemento de racionalización y mejora de la calidad del transporte de mercancías. Se basa en una mayor cooperación entre todos los modos de transporte, siendo un puntal clave para la mejora de costes en la cadena logística, influyendo en el precio final de las mercancías en los mercados de destino. Un aspecto particularmente crítico en el ámbito internacional, ya que la globalización y la nueva economía mundial exigen mejoras constantes en los procesos logísticos.

La concertación entre administraciones y de éstas con los operadores resulta básica, dado el reparto competencial existente y la propia realidad de la actividad del transporte de mercancías. La coordinación en el ámbito de la intermodalidad de mercancías se refiere tanto a los modos de transporte como a las competencias interadministrativas. El primer aspecto tiene un componente técnico, ligado a la actuación sobre el territorio de diferentes administraciones, y podrá referirse tanto a un nodo logístico como a un territorio más o menos extenso. El segundo aspecto afecta a las competencias de regulación de los servicios de transporte, y obligará a una cooperación reforzada, en particular en aquellos corredores de mayor potencial para el desarrollo de la intermodalidad.

El desarrollo idóneo del transporte intermodal de mercancías necesita no sólo de unas infraestructuras suficientes en cada uno de los modos concurrentes, sino que además impone unas exigencias propias a las infraestructuras y requiere de plataformas específicas donde se realice el intercambio modal. Asimismo, requiere unos servicios específicos de operadores de la red intermodal y de manipulación de estas cargas. Por ello es necesario establecer un Plan Intermodal de Mercancías que contemple simultáneamente:

PLAN ESTRATÉGICO DE INFRAESTRUCTURAS Y TRANSPORTE **PEIT**

- Las actuaciones infraestructurales: nodos y corredores.
- El marco de prestación de los servicios.

Las prioridades del Plan Intermodal de Mercancías se sitúan, en el período 2005-2008 en obtener la mayor eficiencia a partir de los equipamientos existentes, estructurando el sistema mediante actuaciones de conexión entre modos y de potenciación de algunos nodos clave y, sobre todo, mediante el impulso a nuevos operadores a través de una normativa adecuada acompañada de programas específicos de apoyo. Estas prioridades se concretan en el cuadro adjunto.

Prioridades en el transporte intermodal de mercancías. Período 2005-2008

- Impulso a la estructuración territorial de nodos logísticos nacionales e internacionales basados en la intermodalidad, en coordinación con las administraciones regionales y locales (áreas de Madrid, Barcelona, País Vasco, Valencia, Zaragoza, Algeciras y Sevilla).
- Desarrollo de una red de plataformas intermodales regionales, insertas en las principales áreas de producción y consumo de ámbito autonómico.
- Potenciación de la intermodalidad portuaria mediante el desarrollo de Zonas de Actividades Logísticas en aquellos puertos con potencial para ser hub nacional/internacional, complementados por puertos de tráfico medio.
- Refuerzo de la accesibilidad ferroviaria a los puertos, considerando desde los estadios iniciales de las nuevas zonas de actividad portuaria los condicionantes que plantea el ferrocarril.
- Integración de la red ferroviaria de mercancías con la red de plataformas logísticas terrestres desarrolladas o planificadas.
- Desarrollo de la intermodalidad en carga aérea a través de los Centros de Carga Aérea (Madrid, Barcelona, Vitoria) y de otras infraestructuras aeroportuarias especializadas en carga.
- Puesta en marcha de un programa específico de fomento de la intermodalidad, en coordinación con el programa Marco Polo II de la UE.
- Apoyo a nuevos operadores
- Impulso al lanzamiento de experiencias de logística urbana y de logística inversa (ligada a la gestión de residuos).

A partir de 2009, las prioridades se orientarán, previsiblemente, hacia la descongestión de los principales nodos (Barcelona y Madrid), la mayor atención a las necesidades específicas de logística urbana (que precisa la creación previa de un marco adecuado de concertación) y el progresivo desarrollo de los operadores nacionales en el ámbito europeo. Este último aspecto va ligado, a su vez, al aumento de capacidad en las relaciones ferroviarias con Francia, mediante el impulso de la conexión intermodal central transpirenaica, que establezca las bases para la puesta en marcha del nuevo túnel, planteado para el año horizonte del PEIT. Será también preciso un apoyo creciente a los operadores para la implantación de nuevas técnicas de transporte intermodal o para su internacionalización.

A más largo plazo, se debería estar en condiciones de poner en marcha medidas activas de gestión del tráfico de mercancías, favoreciendo los modos más sostenibles en aquellas zonas de mayor sensibilidad ambiental, al contar con alternativas plenamente competitivas.

6.7.2. Estructura del Plan Intermodal de Mercancías

El Plan Intermodal de Mercancías se realizará en el plazo de un año desde la aprobación del PEIT e incluirá los aspectos siguientes:

- Estructura de una red intermodal en España: definición básica del sistema jerarquizado de corredores modales e intermodales de mercancías y nodos logísticos, con conexiones con los corredores internacionales.