

Consideraciones sobre el Plan Sectorial del Transporte por carretera, 2007-2012

Mayo 2008



Cuaderno n° 5 de la Comisión de Transportes

Consideraciones sobre el plan sectorial del transporte
por carretera, 2007-2012

Mayo 2008

Grupo de trabajo (por orden alfabético)

Antonio Carbonell Romero (Dirección)

Jorge Fanlo Nicolás

Heriberto Linares Coronado

Luis M. de los Mozos Villar



Comisión de Transportes
COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS,
CANALES Y PUERTOS

COMISIÓN DE TRANSPORTES

Presidente

Vicente Cerdá García de Leonardo

Vicepresidente

Manuel Santos Sabrás

Secretario

Julián Sastre González

Vocales

Enrique Belda Esplugues
Joan M. Bigas Serrallonga
Antonio Carbonell Romero
Miguel Ángel Dombriz Lozano
Jorge Fanlo Nicolás
Rafael Fernández de Alarcón Herrero
Ignacio García-Arango Cienfuegos-Jovellanos
Alfredo Irisarri Castro
Heriberto Linares Coronado
Andrés López Pita
José Luis Martínez Pombo
Jorge Mijangos Linaza
Lluís Moreno Barceló
Antonio Moyano Romero
Luis M. de los Mozos Villar
Josep Oriol Carreras
José Ramón Pérez de Lama
José M. Pérez Revenga
Francesc Robusté Antón
Sandro Rocci Boccaleri
Miguel Domingo Rodríguez Bugarín
Emilio Sánchez Direitinho
Francisco Selma Mendoza
José Manuel Vasallo Magro
Torcuato Vega García
Clara Isabel Zamorano Martín
Aniceto Zaragoza Ramírez

ÍNDICE

1. De carácter general	5
Los compromisos establecidos	5
Las orientaciones para su realización	7
2. El desarrollo del Plan Sectorial	10
Objetivos generales	10
Líneas estratégicas y proyectos	11
Los proyectos	12
3. Las prioridades de los proyectos	18
4. Conclusiones	20

1. De carácter general

Para la concepción y posterior desarrollo de este Plan Sectorial, se sientan unas bases que se pueden contemplar desde dos perspectivas distintas, cuyos puntos de vista serían:

- Los compromisos establecidos.
- Las orientaciones para su realización.

Los compromisos establecidos

Estos compromisos, constituidos por la legislación vigente en materia de transportes y los planes y programas en marcha resultantes de acuerdos con el sector, deben ajustarse, en el futuro, al marco de referencia establecido por el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, en lo que sigue PEIT, aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de julio de 2005. Se estima que los compromisos más destacados son los que se relacionan a continuación, conjuntamente con la fecha de su institución:

- Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, PEIT, julio de 2005.
- Acuerdo del Consejo de Ministros, octubre de 2005.
- Plan PETRA (Mercancías), junio de 2001.
- Plan PLATA (Viajeros), marzo de 2003.



- Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005/2008, octubre de 2005.
 - Programa Nacional de Reformas de España. Transporte por Carretera, octubre de 2005.
 - Plan de Acción 2005/2007 para el Transporte por Carretera, julio de 2005.
 - Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, julio de 2004.
- Las orientaciones y directrices de estas disposiciones y documentos se reflejan en el desarrollo del Plan Sectorial, en sus respectivos apartados.
- No obstante, parece que conviene exponer, aunque sea con cierto laconismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2005, promulgado con el fin de adoptar medidas en el sector del transporte por carretera para mejorar sus condiciones de transparencia y competencia y adaptarlo a los actuales precios del gasóleo, su repercusión en los costes y las posibles prácticas ilícitas o fraudulentas.
- Se trata de unas propuestas que, por el amplio campo que abarcan, trascienden del Ministerio de Fomento y de la Dirección General de Transporte por Carretera; es obvio que su actualidad es permanente y supone compromisos que afectan a otros ministerios e instituciones.

En este supuesto, conviene recordar:

- Que existen ya propuestas de carácter general sobre las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y sobre la necesaria coordinación de las inspecciones con ventanilla única y a su conexión con el Servicio de Defensa de la Competencia y la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.
- Que el Ministerio de Economía y Hacienda es responsable del tratamiento del gasóleo profesional, de la reducción de impuestos y de las bonificaciones sobre carburantes, de la ayuda a la inversión en vehículos ecológicos, de los préstamos ICO y de la persecución de prácticas ilícitas.
- Que al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales corresponde la transposición de las directivas de la Unión Europea, en lo que sigue UE, sobre tiempos de trabajo y sistemas de formación obligatoria para conductores profesionales, dirección de la mesa social del transporte por carretera como interlocutor único y la administración de las cotizaciones y tarifa de primas de la Seguridad Social.
- Que el Ministerio de Interior actúa como coordinador de los permisos de conducción, la formación de los conductores profesionales, la vigilancia y control de la circulación y los auxilios en caso de accidentes e incidencias.
- Finalmente, el Ministerio de Justicia debe responder de la modificación y actualización de la normativa sobre los contratos de transporte.

Las orientaciones para su realización

Se expresan, a continuación, acompañadas de un somero comentario.

- *Se establecerá a través de una planificación estratégica.*
 - Se considera apropiado el proceso elegido.
- *El Plan Sectorial, a diferencia de los Planes PETRA y PLATA, recogerá, tan solo, las actuaciones de responsabilidad del Ministerio de Fomento.*
 - Posiblemente, una mayor implicación con el entorno afectado, en especial con el relativo a los operadores, ampliaría la visión del sector y sus compromisos con él.
- *El Plan no incide en la definición, trazado ni construcción de infraestructuras, por lo que se ha considerado que no es objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con la Ley 9/2006, al estar fuera de su ámbito de aplicación.*
 - Parece excesivamente modesta la indicación de no tener influencia en las infraestructuras, puesto que la Dirección General de Transporte por Carretera, en lo que sigue DGTC, es la que conoce y orienta, con sus disposiciones, la evolución de los tráficos de los servicios públicos regulares y discrecionales de viajeros y de



mercancías por carretera y establece las previsiones futuras de estos tráficos, lo que, indudablemente, incide en las necesidades de capacidad y acondicionamiento de los correspondientes viales.

- *El Plan Sectorial está concebido como un plan exclusivo para la DGTC, aunque enfocado a la mejora del sector y de la propia Administración. Por mayor involucración de tiempo y recursos, a corto plazo, para la mencionada Dirección General.*
 - Condicionar la prioridad a una mayor o menor incidencia en tiempo y recursos, aunque sea en el corto plazo, parece un criterio excesivamente limitado; quizás, debiera extenderse al peso de las actuaciones por optimización de sus efectos en la DGTC y en el entorno. En este sentido, cabe considerar que un proyecto puede tener prioridad sobre otro, aunque requiera menos tiempo y recursos e, incluso, no suponga gastos en la DGTC, pero sí en otros organismos de la

Administración Pública, empresas u operadores, y haya que impulsar su realización y adelantar su financiación mediante préstamos anticipados, si fuere preciso.

El Plan Sectorial, en su apartado ESPÍRITU Y CLAVES DEL PLAN SECTORIAL, presenta, como “objetivos principales”, los siguientes:

- Propiciar una integración de las políticas y actuaciones en el sector del transporte por carretera, dentro de la planificación estratégica que con carácter general establece el Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte, en lo que sigue PEIT, para el transporte en su conjunto.
- Facilitar la mejora y modernización del sector y ayudar a su posicionamiento en un entorno más global y competitivo.
- Prestar especial atención a los aspectos de sostenibilidad y seguridad del sistema de transporte que se configure.
- Contribuir a la mejora de la Administraciones públicas competentes y de los mecanismos de coordinación entre ellas, mediante la potenciación de las vías de cooperación con el sector y el establecimiento de criterios para su actuación en las organizaciones internacionales.

Por otra parte, conviene señalar que:

- *El Plan Sectorial, en su apartado OBJETIVOS Y LINEAS ESTRATÉGICAS, establece los denominados “objetivos generales” que están incluidos en su desarrollo.*
 - Tal vez hubiera sido conveniente refundir los objetivos incluidos en estas dos series, principales y generales, con el fin de fijar unas líneas estratégicas comunes que no susciten controversias de jerarquía entre ellos.

2. El desarrollo del Plan Sectorial

- Con independencia de que, como se ha indicado, algunas de las orientaciones señaladas pueden ser opinables, se considera que la planificación estratégica que desarrolla el Plan Sectorial del Transporte por Carretera presenta todos los elementos necesarios para hacerlo efectivo mediante *5 objetivos generales y 10 líneas estratégicas* que engloban toda su problemática, así como la dotación presupuestaria que precisa a lo largo de los seis años del Plan (344.365,02 €).
- Estas líneas estratégicas se manifiestan a través de 28 proyectos que, ordenados por *prioridades*, establecen, cada uno de ellos, los objetivos, las medidas a adoptar, el organismo responsable de su ejecución y los oportunos cronogramas que determinan el tiempo necesario para desarrollarlos.
- Se definen, asimismo, unos *indicadores de actuación*, que señalan las acciones necesarias (estudios, análisis, iniciativas, publicaciones y ayudas precisas) para su ejecución, y unos *indicadores de resultados* que marcan los hitos de control requeridos para evaluar la marcha del proyecto en el tiempo y la efectividad de los resultados.

A continuación, por su interés para constatar la extensión del Plan Sectorial, se detallan los objetivos generales, las líneas estratégicas y los proyectos que contiene.

Objetivos generales

- 1. Transparencia-competencia.** Transparencia, competencia, formativa e inspección.
- 2. Eficiencia-competitividad.** Competitividad, desarrollo, modernización, formación, calidad e internacionalización.
- 3. Sostenibilidad.** Intermodalidad, integración, medio ambiente, eficiencia energética, cohesión territorial y seguridad.
- 4. Coordinación-cooperación.** Coordinación, cooperación, y participación de las diferentes Administraciones Públicas.
- 5. Funcionamiento de la DGTC.** Organización, recursos y operativa.

Líneas estratégicas y proyectos

Se recogen en el siguiente cuadro:

Línea estratégica	Proyecto	
	Nº	Designación
1. Competitividad	p.1	Estructura empresarial
	p.2	Diversificación de servicios
	p.3	Nuevas tecnologías e I+D+i
	p.4	Comercialización
	p.5	Internalización
	p.6	Revisión de planes estratégicos
2. Intermodalidad	V-7	Operador intermodal
	p.8	Planes intermodales
3. Sostenibilidad y Medio Ambiente	p.9	Impacto medioambiental
	p.10	Movilidad sostenida y transporte público
4. Socio - Laboral	p.11	Socio - laboral
5. Formación	p.12	Profesionalización
	p.13	Aplicación de la Directiva 2003/59
6. Imagen y Comunicación	p.14	Comunicaciones y difusión
	p.15	Calidad e imagen
	p.16	Derechos de los usuarios
7. Seguridad y Tacógrafo Digital	p.17	Incremento de la seguridad
	p.18	Información y concienciación
	p.19	Tacógrafo digital
8. Transporte y Competencia	p.20	Buenas prácticas
	p.21	Transporte y competencia de precios
	p.22	Estudios, observaciones e información
	p.23	Inspección y normativa
9. Concesiones y Accesibilidad	p.24	Accesibilidad
	p.25	Renovación de concesiones
10. Coordinación y Cooperación	p.26	Administración y mercado
	p.27	Cooperación de las AA.PP.
	p.28	Coordinación en la gestión de las AA.PP.

Los proyectos

Con el fin de poner de manifiesto, aunque sea en términos sucintos, la profundidad con que se tratan cada uno de los proyectos considerados, se señalan los rasgos sobresalientes de algunos de ellos, seleccionados por su mayor actualidad, sin olvidar que existen otros, de igual entidad, dedicados a la seguridad, formación, comunicación, información, etc.

Los proyectos elegidos han sido los siguientes:

- **p.2** Diversificación de servicios.
- **p.3** Nuevas tecnologías e I+D+i.
- **p.7** Operador intermodal.
- **p.9** Impacto medioambiental.

Con objeto de no ser reiterativos, por simplificación o porque ya estén contemplados en otros apartados o en los cronogramas (según sus prioridades y con la muestra gráfica de su avance en los seis años del Plan Sectorial), de los nueve apartados que contienen los proyectos, sólo se contemplarán cinco apartados, los relativos a:

- Antecedentes.
- Objetivos.
- Prioridades.
- Indicadores de actuación.
- Indicadores de resultado.

Por consiguiente, no se consideran los siguientes:

- El responsable, porque, según está concebido el Plan, siempre lo es la DGTC del Ministerio de Fomento.
- Los impulsores, porque, normalmente, lo son las organizaciones de los entes afectados.
- Las medidas, porque se repiten al comprobar su ejecución en los indicadores de actuación.
- Los cronogramas, por tratarse de gráficos puramente indicativos.

A continuación, se comentan cada uno de los proyectos seleccionados:

p.2. Diversificación de servicios

Antecedentes

Las empresas nacionales se han centrado, tradicionalmente y, en algunos casos, con exceso, en la oferta de un servicio de transporte; pero las demandas del cliente tienden a ser más exigentes y solicitan, si es posible, un servicio prestado por un único interlocutor.



Objetivos

Se pretende propiciar la creación de operadores integrales que, mediante la utilización de la logística, potencien el valor añadido del transporte y presenten al cliente, sea expedidor, transportista o receptor, un producto global de elevada calidad que le libere de trámites y gestiones engorrosas y le facilite el control eficaz de su gestión.

Prioridad

Media.

Indicadores de actuación

Se definen como el número anual de estudios y análisis sobre las exigencias y tendencias del mercado, así como de las iniciativas y actos de difusión del resultado de estos estudios.

Indicadores de resultado

Se estima la evolución del incremento de operadores logísticos y se valora la prestación ofrecida según el número de servicios complementarios ofertados.

p.3 Nuevas tecnologías e I+D+i

Antecedentes

Las empresas nacionales de transporte, por sus reducidas dimensión empresarial y capacidad financiera, no han apostado, en general, por las nuevas tecnologías ni por el I+D+i, elementos clave para optimizar su gestión, mejorar la calidad del servicio y ajustar costes y precios. La oferta del mercado en lo referente a nuevas tecnologías resulta cada vez más abundante y, por tanto, más accesible y económica, lo que se une, además y paralelamente, a una creciente capacitación del personal de las empresas de transporte.

Objetivos

Concienciar a las empresas del sector sobre las ventajas que aportan la investigación y las nuevas tecnologías, para optimizar su oferta de servicios y su posición en el mercado. Para ello, es necesario facilitarles el acceso a estas nuevas tecnologías y a la formación que, a todos los niveles, precisa su personal.

Prioridad

Media.

Indicadores de actuación

Actualización de los catálogos de nuevas tecnologías, con las ventajas que proporcionan a la gestión empresarial, mediante el tratamiento de la cadena cliente—operador—proveedor de cuanto se refiere a suministros, gestión de flotas, sistemas inteligentes del transporte, en lo que sigue ITS, facilidades de comunicación, vía internet, dotación de líneas de ayuda, en €/año, y número de participaciones de la DGTC en programas y proyectos en este ámbito para contribuir a su implantación en el sector.

Indicadores de resultado

Inversión media en nuevas tecnologías por empresa, penetración de internet expresada en número de transacciones sobre el conjunto de comunicaciones, así como la acogida de los programas de ayuda en relación con el total de empresas, con la inversión global en nuevas tecnologías.

p.7 Operador intermodal

Antecedentes

El importante incremento experimentado por el transporte por carretera ha conducido a un aumento progresivo y poco equilibrado de su participación en el mercado global del transporte. No obstante, existe, actualmente, una priorización de la UE y de sus miembros para configurar un sistema más equilibrado en la utilización de sus modos y



más sostenible y respetuoso con el medio ambiente, lo que significa importantes retos y, también, oportunidades a desarrollar en el negocio del transporte. Resulta necesario consolidar este salto a la intermodalidad.

Objetivos

Promover la evolución hacia el operador intermodal y propiciar un entorno de coordinación y colaboración, no de competencia, entre los diferentes modos; asimismo, contribuir a eliminar o núnimizar las trabas o dificultades existentes para la generalización de operadores intermodales entre las empresas del sector.

Prioridad

Alta.

Indicadores de actuación

Número anual de estudios y análisis sobre las ventajas del operador intermodal y sobre las barreras de entrada para las empresas, con expresión del número anual de iniciativas y actos de difusión de los resultados sobre los mismos. Dotación de líneas de ayuda en €/año.

Indicadores de resultado

Incremento, en porcentaje de toneladas /año, en transporte combinado y evolución del número de operadores intermodales en relación con el total de empresas.



p.9 Impacto medioambiental

Antecedentes

La minimización del impacto medioambiental y la mejora de la eficiencia energética son factores de máxima preocupación en la política de transporte actual y han condicionado, en gran medida, la apuesta por configurar un sistema de transporte sostenible y eficiente. La repercusión ha sido mayor en el transporte por carretera, al ser el modo más congestionado y superiores sus impactos medioambientales. Las posibilidades y oportunidades que, en este campo, brindan las nuevas tecnologías son enormes, así como la mejora progresiva para el acceso a las mismas. Se ha generalizado, progresivamente y entre las empresas del sector, la certificación medioambiental, como respuesta a un creciente respeto y sensibilización por este tema.

Objetivos

Contribuir a la disminución del impacto global medioambiental del transporte por carretera, para ajustarlo a los objetivos acordados a nivel europeo para el sector, y propiciar una mejora de la calidad ambiental y eficiencia energética frente al entorno natural y urbano. Promover, a tal fin, una mayor información y sensibilización de los empresarios y trabajadores del sector hacia los temas medioambientales.



Prioridad

Alta.

Indicadores de actuación

Número anual de estudios y análisis de actuaciones sobre impacto ambiental de la actividad del sector, así como número de iniciativas y actos de difusión de los resultados obtenidos. Dotación de líneas de ayuda, expresadas en €/año, número anual de normativas desarrolladas y número anual de reuniones del grupo de trabajo establecido para el seguimiento de la eficiencia energética y del impacto ambiental.

Indicadores de resultado

Inversión total anual, en motores Euro, respecto a la inversión total en vehículos y expresión del número de empresas sometidas a ecoauditoría, en relación con el total de empresas, lo que indica la apuesta por renovar la flota con vehículos y motores menos contaminantes. Externalidades de la carretera —congestión, contaminación ruido—, en función del producto interno bruto, PIB, y reducción de efectos contaminantes para determinar la mejora o empeoramiento de las emisiones de los vehículos.

3. Las prioridades de los proyectos

Conviene resaltar que, de las tres prioridades que contempla este Plan Estratégico, media, alta y muy alta, la calificación otorgada a los cuatro proyectos que acabamos de describir es la siguiente:

Proyecto	Prioridad
p.2 Diversificación de servicios	Media
p.3 Nuevas tecnologías e I+D+i	Media
p.7 Operador intermodal	Alta
p.9 Impacto ambiental	Alta

Los proyectos p.8 y p.10, que se consideran complementarios de los anteriores, presentan las siguientes prioridades:

Proyecto	Prioridad
p.8 Planes intermodales	Alta
p.10 Movilidad sostenible y transporte público	Media

Las prioridades más elevadas se han reservado para los proyectos:

Proyecto	Prioridad
p.6 Revisión de los Planes Estratégicos	Muy alta
p.13 Aplicación de la Directiva 2003/59	Muy alta
p.19 Tacógrafo digital	Muy alta
p.23 Inspección y normativa	Muy alta
p.25 Renovación de concesiones	Muy alta



De lo expresado anteriormente, parece deducirse que se modera la prioridad en lo referente a los avances tecnológicos y a los procesos más actuales del transporte que inciden en la calidad, seguridad y productividad del servicio; resumiendo, en su eficiencia. Por el contrario en aquellos proyectos que dependen de la Administración, es decir, sus planes, legislación, normativa y control e inspección, se valoran al más alto nivel.

En resumen, se reitera lo indicado anteriormente: la determinación de prioridades debe apreciar un campo más amplio que la propia DGTC y contemplar, en cualquier caso, el peso global de todos los agentes que intervienen en el transporte por carretera y su entorno.

4. Conclusiones

En resumen, y al margen de las puntualizaciones mencionadas, con carácter general, podemos concluir que el Plan y los distintos procesos que lo acompañan, especialmente los proyectos aludidos, nos parecen positivos y recomendables. Asimismo, resultan verdaderamente encomiables los sistemas de seguimiento y control que se establecen, a lo largo de los cronogramas previstos, mediante los indicadores de actuación y resultado citados.

Publicaciones de esta colección

1. Pirineos, la frontera europea. Enero 2005
2. Informe sobre la Liberalización del Ferrocarril. Marzo 2006.
3. El Peaje Urbano: un posible instrumento para la movilidad sostenible en nuestras ciudades. Septiembre 2006.
4. Sistemas de transporte en plataformas reservadas. Mayo 2008.
5. Consideraciones sobre el Plan Sectorial del Transporte por carretera, 2007-2012. Mayo 2008.

